

**BRETTON WOODS -INSTITUUTIOIDEN
KÖYHYYSDISKURSSI JA SEN RAKENTUMINEN**

**Tapaustutkimus Tansanian vuosien 2000–2007 köyhydenvähennysstrategiapape-
reista**

**Aleksi Räsänen
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2008**

TIIVISTELMÄ

BRETTON WOODS -INSTITUUTIOIDEN KÖYHYYSDISKURSSI JA SEN RAKENTUMINEN

Tapaustutkimus Tansanian vuosien 2000–2007 köyhyysvähen- nysstrategiapaperista

Alexi Räsänen

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Sirkku Juhola

Syksy 2008

Sivumäärä: 155 sivua + liitteet 4 sivua

Tutkimuksen tehtävänä on Maailmanpankin ja IMF:n eli Bretton Woods (BW) -instituutioiden köyhyysdiskurssin ja sen rakentumisen kuvaaminen. Siten olen keskittynyt kieleen, joka konstruoii BW-instituutioiden köyhyyspolitiikkaa. Tutkimuksen keskiössä ovat BW-instituutioiden politiikan keskeisimmät asiakirjat eli maakohtaiset köyhyysvähen- nysstrategiapaperit (PRSP), jotka maat kirjoittavat BW-instituutioiden ohjeiden avulla. Olen perehtynyt yhteen maahan eli Tansaniaan.

Tutkimusaineiston muodostavat Tansanian PRS-asiakirjat ja BW-instituutioiden palauteasiakirjat vuosilta 2000–2007. Pääasiallinen metodi tutkielmassa on diskurssiana- lyysi, jonka avulla analysoin aineiston kieltä, sisältöä ja diskursseja. Keskeisen käsitteen diskurssin ymmärrän kielellisenä merkitysrakennelmana eli karkeasti tapana kuvata asia. Lisäksi käyn läpi neuvotteluolosuhteet, joissa asiakirjat ja diskurssit syntyvät, Habermasin ideaalisen puhetilanteen ja diskurssietiikan käsitteiden avulla. Neuvotteluolosuhteet ku- vaavatkin, mitkä toimijat vaikuttavat asiakirjojen sisältöön. Siten tutkimusta voi kuvata myös tapaustutkimukseksi. Yleisempänä teoreettisena paradigmana on konstruktionismi ja poststrukturalismi. Siten suhtaudun kriittisesti lopulliseen totuuteen ja keskiössä on todellisuuden rakentuminen.

Keskeisimmät tutkimustulokset ovat diskurssianalyysin avulla löydetty diskurssit. Asiakirjojen köyhyysdiskurssia kuvaavat ja konstruoivat vaihtoehdottomuus, yksinkertai- suus, kasvottomuus, tuloköyhyiden vahvuus, tavanomaisuus ja tilastollisuus. Vastaavasti asiakirjojen köyhyysdiskurssia kuvaavat ja monipuolistavat kaksi apudiskurssia, jotka ovat tilastollinen lumediskurssi ja objektiiviset köyhät -diskurssi. Lisäksi köyhyysvähen- nystä argumentoidaan asiakirjoissa kahden diskurssin avulla. Nämä taustadiskurssit ovat hyöty ja resurssit -diskurssi sekä inhimilliseen kärsimyksen vastaaminen -diskurssi.

Sekä neuvotteluolosuhteiden että sisällön ja diskurssien analysoinnin perusteella tehdyt johtopäätökset ovat kahdensuuntaiset. Alussa asiakirjat olivat BW-instituutioiden sanelemia ja köyhyyskieli kapeaa. Prosessin edetessä Tansanian maaomistajuus kasvoi, valtion sisäisiä toimijoita kuunneltiin enemmän ja asiakirjojen diskurssit sekä muu köy- hyyskieli monipuolistuivat. Kuitenkin ortodoksisen talouspolitiikan rooli sisällön ja osal- listumisen määrittelijänä säilyi kyseenalaistamattomana. Siten osallistumisen laajeneminen ja asiakirjojen sisällön monipuolistuminen lähinnä legitimoivat ortodoksista talouspoli- tiikkaa, joka säilyi BW-instituutioiden köyhyyspolitiikan keskeisimpänä vaikuttajana.

Avainsanat: köyhyys, PRSP, köyhyyspolitiikka, Bretton Woods -insituutiot, Tansania, diskurssianalyysi, diskurssi

SISÄLLYSLUETTELO

Käytetyt lyhenteet.....	3
1. Johdanto.....	5
1.1. Tutkielman rakenne	7
2. Bretton Woods -instituutioiden köyhyyspolitiikan pitkä linja	8
2.1. Maailmanpankki ja IMF	8
2.2. Rakennesopeutusohjelmista 90-luvulle	12
2.3. CDF ja PRSP	16
2.3.1. Alkuajan PRSP-keskustelu	18
2.3.2. Myöhempi PRSP-keskustelu	23
2.3.3. Yhteenvedo keskustelusta	30
3. Tansanialainen tarina.....	32
4. Jälkistrukturalismi ja konstruktionismi	36
4.1. Tieteenfilosofiset lähtökohdat	36
4.2. Jälkistrukturalismista sosiaaliseen konstruktionismiin.....	38
4.3. Synteesi.....	41
4.4. Tutkimusaineisto	43
4.5. Tutkimusetiikka	44
5. PRS-prosessi teoriassa ja Tansaniassa.....	46
5.1. Habermas ja ideaalinen puhetilanne	46
5.2. Prosessi teoriassa	49
5.2.1. Teoreettisen prosessin analysointi	52
5.3. Prosessi Tansaniassa.....	54
5.3.1. Edistymisraportit	59
5.3.2. PMS ja MTEF.....	61
5.3.3. MKUKUTA ja toinen kierros.....	63
5.3.4. Johtopäätökset Tansanian prosessista.....	68
5.4. Lopuksi	70
6. Köyhyiden teoria ja diskurssianalyysi	72
6.1. Mitä köyhyys on?	72
6.1.1. Taloudellinen köyhyys	72
6.1.2. Kyvyistä oikeuksiin	76
6.1.3. Syrjäytymisestä muihin köyhyystarkasteluihin	80

6.2. Diskurssianalyysi.....	85
6.2.1. Argumentaatio ja retoriikka.....	88
7. Asiakirjojen köyhyys.....	90
7.1. PRS-lähdekirjan ja JSAN-ohjenuoran köyhyys.....	90
7.2. Analysoinnin rakenne.....	93
7.3. Köyhyyden määrittely.....	94
7.3.1. Kohti laajempaa köyhyyden määrittelyä.....	101
7.3.2. Kahteen suuntaan vievä palaute.....	107
7.4. Diskurssityökaluilla diskurssiin.....	108
7.4.1. MKUKUTA:n moniulotteisempi köyhyyskuvaus.....	112
7.4.2. Asiakirjojen köyhyysdiskurssi.....	114
7.5. Asiakirjojen argumentaatio ja taustadiskurssit.....	117
7.5.1. Argumentaatio MKUKUTA:ssa.....	120
7.5.2. Taustadiskurssit.....	124
7.6. Rajoittava tekijä.....	126
7.7. Johtopäätökset.....	129
8. Loppupäätelmät.....	131
9. Lähdeluettelo.....	135
Liite 1: Tutkimusaineisto.....	i
Liite 2: PRSP:n sisällysluettelo.....	ii
Liite 3: MKUKUTA:n sisällysluettelo.....	iii

KÄYTETYT LYHENTEET

AFRODAD	African Forum and Network on Debt and Development
AIR	Vuosittainen toimeenpanoraportti (Annual Implementation Report)
APR	Vuosittainen edistymisraportti (Annual Progress Report)
BKT	Bruttokansantuote
BKTL	Bruttokansantulo
BW	Bretton Woods (yleensä BW-instituutiot eli Maailmanpankki ja IMF)
CAS	Maa-avustusohjelma (Country Assistance Strategy)
CCM	Chama Cha Mapinduzi
CDF	Kokonaisvaltainen kehityskehys (Comprehensive Development Framework)
CG	Konsultointiryhmä (Consultative Group)
DAC	OECD:n kehitysyhteistyön osasto (Development Assistance Committee)
DPG	Kehityskumppaniryhmä (Development Partners Group)
HD	Inhimillinen kehitys (Human Development)
HDI	Inhimillisen kehityksen indeksi (Human Development Index)
HDR	Inhimillisen kehityksen raportti (Human Development Report)
HIPC	Voimakkaasti velkaantuneet köyhät maat (Heavily Indebted Poor Countries)
IBRD	Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki (International Bank of Reconstruction and Development)
IDA	Kansainvälinen kehitysjärjestö (International Development Association)
IEG	Maailmanpankin itsenäinen arviointiryhmä (Independent Evaluation Group)
IEO	IMF:n itsenäinen arviointitoimisto (Independent Evaluation Office of the IMF)
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization)
IPRSP	Väliaikainen PRSP (Interim PRSP)
JAS	Yhteinen avustusohjelma (Joint Assistance Strategy)
JSA	Yhteishenkilökunta-arviointi (Joint Staff Assessment)
JSAN	Yhteishenkilökunnan suositukset (Joint Staff Advisory Notes)
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto (International Monetary Fund)
MDG	YK:n vuosituhattavoitteet (Millennium Development Goals)
MKUKUTA	Swahilinkielinen lyhenne NSGRP:sta (Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kunguza Umaskini)

MTEF	Keskipitkän aikavälin menoviitekehys (Medium Term Expenditure Framework)
NSGRP	Kansallinen kasvu- ja köyhydenvähennysstrategia (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OED	Maailmanpankin operaatioiden arviointiosasto (World Bank Operations Evaluation Department)
PMMP	Köyhyydenseurantayleissuunnitelma (Poverty Monitoring Master Plan)
PMS	Köyhyydenseurantajärjestelmä (Poverty Monitoring System)
PPA	Osallistava köyhyyslähestymistapa (Participatory Poverty Approach)
PR	Edistymisraportti (Progress Report)
PRGF	Köyhydenvähennys- ja kasvuolosuhteet (Poverty Reduction and Growth Facility)
PRS	Köyhydenvähennysstrategia (Poverty Reduction Strategy)
PRSP	Köyhydenvähennysstrategiapaperi (Poverty Reduction Strategy Paper)
PSI	Politiikkatukiväline (Policy Support Instrument)
PSIA	Köyhyiden ja sosiaalisten vaikutusten analyysi (Poverty and Social Impact Analysis)
REPOA	Research on Poverty Alleviation
SAP	Rakennesopeutusohjelma (Structural Adjustment Program)
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
TAS	Tansanian avustusohjelma (Tanzania Assistance Strategy)
TASOET	Tanzania Social and Economic Trust
TCDD	Tanzania Coalition on Debt and Development
UNCTAD	YK:n kauppaja- kehityskonferenssi (United Nations Conference on Trade and Development)
UNDP	YK:n kehitysohjelma (United Nations Development Programme)
WDR	Maailmakehitysraportti (World Development Report)
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organization)
WSSD	Sosiaalisen kehityksen huippukokous (World Summit for Social Development)
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

Saaren (2005, 7) mukaan yhteiskuntapolitiikan tärkein yksittäinen haaste on köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentäminen. Lisäksi köyhydenvähennys on esimerkiksi Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan keskeisin tavoite. Vastaavasti Maailmanpankki (World Bank) on omasta mielestään maailman suurin hyväntekijä ja tekee sloganissaan maailmaa vapaaksi köyhyydestä (*Working for a World Free of Poverty*) (Maailmanpankki 2008). Maailmanpankin toimintaa on kuitenkin arvosteltu läpi vuosikymmenien (esim. Airaksinen 2004, Patomäki & Teivainen 2003). Arvostelu on keskittynyt Maailmanpankin rooliin länsimaisena uusimperialistisena kehitysmaiden kyykyttäjänä, ja etenkin heikoimpien tilannetta heikentävän uusliberaalin talouspolitiikan ajajana. Monien mielestä Maailmanpankin otteet ovatkin pehmentyneet (esim. Stiglitz 2004). Yksi merkki pehmentymisestä on vuonna 1999 lanseerattu kokonaisvaltainen kehityskehys (Comprehensive Development Framework eli CDF). Tämän uuden, muun muassa kumppanuuteen ja pitkäjänteisyyteen perustuvan, viitekehyksen keskiössä ovat maakohtaiset köyhydenvähennysstrategiapaperit (Poverty Reduction Strategy Papers eli PRSP). Paperit ovat maiden itsensä tekemiä Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund eli IMF) ohjeiden pohjalta. Näissä ohjelmissa keskeistä on laaja yhteistyö ja näkökulma köyhyyteen sekä maalähtöisyys ja -omistajuus. (Maailmanpankki 2008) Kuten odottaa sopii, PRSP:t eivät ole saaneet täysin ruusuista vastaanottoa, vaan niitä on sekä haukuttu (esim. Gould 2005) että keuhuttu (esim. Voipio 2005).

Tutkimuksessani keskityn Tansanian PRS-prosessiin vuosina 2000–2007. Tutkin, miten köyhyys- ja köyhyyspolitiikkadiskurssit rakentuvat prosessissa sekä miten Tansania, Maailmanpankki ja IMF kirjoittavat köyhyydestä ja köyhyyspolitiikasta. Lisäksi olen kiinnostunut, miten ja miksi Maailmanpankki ja IMF haluavat vähentää köyhyyttä. Siten tutkimusongelma jakautuukin karkeasti kahtia: diskurssien dialogiseen rakentumiseen sekä diskursseihin ja niiden argumentaatioon. Dialogin tarkastelu tuo tutkimukseen syvyyttä ja nostaa suitsutetun maalähtöisyyden ja -omistajuuden tarkastelun alle. Toisin sanoen tarkastelen, mitkä toimijat vaikuttavat asiakirjojen sisältöihin. Siten huomio on neuvotteluolosuhteissa, joissa diskurssit syntyvät. Vastaavasti diskurssit ja perustelut niiden taustalla paljastavat, miten asiakirjoissa kirjoitetaan köyhyydestä ja millä perusteilla köyhyyttä halutaan vähentää. Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

1. Millaiset ovat Tansanian, Maailmanpankin ja IMF:n sekä muiden toimijoiden väliset neuvotteluolosuhteet, joissa diskurssit rakentuvat?

2. Millaisilla tavoilla köyhyydestä kirjoitetaan asiakirjoissa, eli millaisia köyhyysdiskurssit ovat?
3. Miten asiakirjoissa argumentoidaan ja mitkä ovat diskurssit köyhyysdiskurssien taustalla?

Tutkimusotteeni on maltillisen konstruktionistinen, eli en ole kiinnostunut fyysisestä todellisuudesta vaan sosiaalisen ja diskursiivisen todellisuuden rakentumisesta. Fyysinen, ja mahdollisesti lopullinen, todellisuus on olemassa, ja se määrittelee, millä tavalla sosiaalista todellisuutta voi konstruoida. Fyysisen todellisuuteen ja totuuteen ei kuitenkaan ole suoraa pääsyä, vaan sitä voi tulkita eri tavoin. (ks. Heiskala 2000, 197–205) Vastaavasti otteeni on jälkistrukturalistinen eli suhtaudun kriittisesti tietoon ja lopulliseen totuuteen. Tutkimusotteeni tarkoittaa, etten voi kertoa lopullista tietoa Maailmanpankin ja IMF:n köyhyyspolitiikasta. Sen sijaan annan köyhyyspolitiikan ja sen argumentaation rakentumiseen yhden näkökulman. Tämä rakentaminen on tiukasti kytköksissä Tansaniaan, joka osaltaan rakentaa politiikkaa sekä toimii tapauksena. Lisäksi minä olen aktiivinen vaikuttaja tässä rakentamisessa: tutkielmaa ei synny ilman minua. Siten oma Maailmanpankki ja IMF-kriittisyyteni voi heijastua tutkimuksessa. Tämä ei poista tulosten arvoa, sillä kielellinen analyysi auttaa ymmärtämään, miten ja millaiseksi todellisuus rakentuu.

Pääasiallinen metodini tutkimuksessa on diskurssianalyysi, jonka esittelen tosin vasta luvussa 6. Diskurssianalyysin keskeisen käsitteen diskurssin ymmärrän kielellisenä merkitysrakennelmana eli karkeasti tapana kuvailla asia. Tutkielmaa voi kutsua myös tapaututkimukseksi, sillä tutkin Tansanian PRS-prosessia moniulotteisesti. Kielellisen tarkastelun lisäksi tutkin neuvotteluolosuhteita, joissa diskurssi syntyy. En ole jämähtänyt pelkästään tutkimusaineistoon, jota analysoin diskurssianalyttisesti ja joka koostuu Tansanian PRS-asiakirjoista sekä Maailmanpankin ja IMF:n palauteasiakirjoista vuosilta 2000–2007. Kuvatessani neuvotteluolosuhteita Tutkimusaineiston käytän hyväkseni muita virallisdokumentteja ja tehtyjä tutkimuksia.

Lähestyn Maailmanpankin ja IMF:n köyhyyspolitiikkaa yhden maan asiakirjojen kautta, joten tutkimus ei voi kuluttaa puhki järjestöjen politiikkoja. Perehdyn ainoastaan yhteen maahan ja tärkeimpiin asiakirjoihin tutkimusalueen laajuuden takia. Silti saan aihepiiristä uutta irti, sillä kapea fokus mahdollistaa syvän analyysin. Yhtenä ongelmana tutkimuksessa on ollut materiaalin loppumattomuus. Köyhyydestä, Maailmanpankista ja konstruktionistisista teorioista riittää kirjoitettavaa. Olen pyrkinyt pitämään tarkastelun melko suppeana kertomalla ainoastaan oleellisen. Onnena on kuitenkin ollut, että PRS-ohjelmista ei kuitenkaan ole tavattoman paljoa tekstiä. Lisäksi suurin osa PRSP-tutkijoista on keskit-

tynyt prosesseihin tai yhteen kapeaan näkökulmaan. Minäkin keskityn prosessiin mutta vähän käytetystä näkökulmasta eli kielellisestä. Siten tälle tutkimukselle on tarvetta.

1.1. Tutkielman rakenne

Tutkielman rakenne rikkoo hienoisesti yhteiskuntatieteellisen gradun konventioita. Paketti pysyy silti – tai siksi – selkeästi luettavana. Johdannon jälkeisessä eli toisessa luvussa esittelen Maailmanpankin ja IMF:n sekä järjestöjen roolin köyhyyspolitiikassa. Tärkein anti luvussa on PRSP-keskustelu, jota on käyty ohjelmista läpi 2000-luvun. Olen pyrkinyt rajaamaan tarkastelun mahdollisimman tiukasti köyhyyspolitiikkaan, mutta sekaisten vaikutusketjujen takia keskustelu rönsyilee hieman. Kaiken kaikkiaan luku 2 toimii tietynlaisena toisena johdantona ja aiheeseen taustoittajana. Viimeinen johdantoluku ja toinen taustaluku, eli luku 3, käsittelee lyhyesti Tansanian historiaa ja PRS-ohjelmiin johtaneen kehityskaaren. Aiheeseen taustoittamisen jälkeen siirryn tutkielman teoreettisen perustan käsittelemiseen, ja jälkistrukturalismiin ja konstruktionismiin. Esittelen nämä kaksi 4. luvussa, jossa esittelen myös aineiston ja keskustelen tutkimusetiikasta.

Varsinainen tutkimusongelmien käsittely alkaa viidennestä luvusta, jossa sovelletun habermasilaisen teorian avulla vastaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli PRS-ohjelmien neuvotteluolosuhteisiin ja diskurssien rakentumiseen. Neuvotteluolosuhteiden ja PRS-prosessin kuvaamisen jälkeen siirryn köyhyyskeskusteluun sekä diskurssi-analyysiin ja teoreettiseen lukuun 6. Tässä luvussa käsittelem erilaisia tapoja määritellä köyhyys ja kirjoittaa köyhyydestä sekä esittelen käyttämäni diskurssi-analyysin. Luku 6 toimiikin köyhyysdiskurssien analysoinnin teoreettisena johdantona. Analysointi tapahtuu seitsemännessä luvussa, jossa kuvaan asiakirjojen köyhyysdiskurssin, jota tuen kahdella apudiskurssilla, jotka olen nimennyt objektiiviset köyhät -diskurssiksi ja tilastolliseksi lumediskurssiksi. Lisäksi esittelen luvussa 7 kaksi taustadiskurssia, jotka kertovat asiakirjojen argumentaatiosta. Taustadiskurssit havainnollistavatkin taustalla olevia syitä ja ideologioita. Nämä diskurssit olen nimennyt hyöty ja resurssit -diskurssiksi sekä inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssiksi. Sekä toisen luvun PRSP-taustoitus että viidennen ja seitsemännän luvun analyysi etenee löyhässä kronologisessa järjestyksessä, millä kuvaan ohjelmien muuntumista ajassa.

Viimeisessä eli kahdeksannessa luvussa vedän yhteen tärkeimmät tutkimustulokset ja annan ehdotuksia tulevaisuuden politiikasta. Samalla peilaan Maailmanpankin ja IMF:n köyhyyspolitiikkaa teoriaan ja taustoihin tieteenfilosofisen näkemykseni avulla, mitä tosin teen jo lukujen 5 ja 7 johtopäätöksissä.

2. BRETTON WOODS -INSTITUUTIOIDEN KÖYHYYSPOLITIIKAN PITKÄ LINJA

2.1. Maailmanpankki ja IMF

Maailmanpankki ja sen sisarjärjestö IMF perustettiin vuonna 1944 Bretton Woodsissa, New Hampshiressa, ja siksi järjestöjä kutsutaan usein Bretton Woods (BW)-instituutioiksi. Maailmanpankille roolitettiin kehitys ja sodanjälkeinen jälleenrakennus, kun taas IMF:n tarkoituksena oli keskittyä maailman rahamarkkinoihin. Alun perin tarkoituksena oli perustaa myös kolmantena kauppajärjestö. Tämän syntyminen siirtyi kuitenkin vuoteen 1995, kun Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization eli WTO) perustettiin GATT-sopimusten (General Agreement on Tariffs and Trade) tilalle. (esim. White 2002, 265–266, Patomäki & Teivainen 2003, 53, 85–86, Honkanen 2001, 421–423) Korpisen (1988, 92) mukaan järjestöt perustettiin, jotta vuoden 1929 talouskriisin uusiutuminen voitaisiin estää. Pääsyinä olivat luottamuksen palauttaminen ulkomaisiin investointeihin, kaupan ja rahamarkkinoiden vastavuoroisuus sekä monenkeskisillä toimenpiteillä tapahtuva kauppajärjestelmän turvaaminen.

Oikeastaan vuonna 1944 perustettiin Maailmanpankista vain Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki (International Bank of Reconstruction and Development eli IBRD). Sen perustamissopimuksessa (IBRD 1989) päämääräksi on määritelty muun muassa sodan jälkeinen jälleenrakennus, kehittyvien maiden auttaminen, yksityisten lainojen edistäminen, lainojen antaminen, talouskasvun tukeminen sekä elintason ja tuottavuuden nostaminen. Maailmanpankin toinen osa Kansainvälinen kehitysjärjestö (International Development Association eli IDA) perustettiin vuonna 1960. IDA:a on kuvattu pehmeän avun antajana, joka kuului jo Bretton Woodsin suunnitelmiin (Honkanen 2001, 423). Perustamissopimuksessa IDA:n (1960) tavoitteiksi on määritelty IBRD:n kehitystavoitteiden eteenpäinvieminen ja täydentäminen ennen kaikkea tarjoamalla markkinakorkoa matalakorkoisempia lainoja vähemmän kehittyneille maille. Nykyään IBRD keskittyy keskituloisiin maihin ja luottokelpoisiin köyhiin maihin ja IDA köyhimpiin maihin. Lisäksi Maailmanpankin ryhmittymään kuuluu alayhdistyksinä kolme muuta investointiin, talouteen ja investointioikeuteen keskittyvää organisaatiota: IFC (International Finance Corporation), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) ja ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes). 10 000 työntekijän jättiorganisaation päätehtävänä on

omien määrittelyjen mukaan antaa teknistä avustusta ja taloudellista apua, pääosin lainojen muodossa, kehittyville maille. (Maailmanpankki 2008)

Maailmanpankkia on vaikea lähestyä ilman sen sisärjestöä IMF:ia. Perustamis-sopimuksessa IMF:n (1990) päämääräksi ja tehtäviksi on asetettu esimerkiksi kansainvälisen rahamarkkinoiden vakauttaminen, yhteistyön lisääminen ja koordinointi, talouskasvu, taloudellinen hyvinvointi, taloudellinen stabiilitetti sekä lainojen myöntäminen väliaikaisissa kriiseissä oleville talouksille. Nykyään IMF:n tehtävät ovat muuttuneet, sillä 1970-luvulla alkanut rahamarkkinoiden vapauttaminen on vähentänyt IMF:n taloutta säätelevää roolia. Tosin IMF:n (2008) omien määrittelyjen mukaan sen tarkoitukset ovat samat mutta toiminnot ovat laajentuneet valvontaan sekä tekniseen ja taloudelliseen avustukseen. Kaiken kaikkiaan voidaankin karkeasti todeta, että IMF keskittyy ensisijaisesti makrotaloudelliseen stabiilitettiin ja rahamarkkinoihin, kun taas Maailmanpankki keskittyy kehityskysymyksiin.

Maailmanpankki ja IMF ovat osa YK-järjestelmää. Tosin järjestelmästä puhuminen voi olla osin harhaanjohtavaa, sillä kokonaisuutta voi kuvata esimerkiksi sateenvarjo-metaforan avulla (esim. White 2002, 3-21). Tässä metaforassa YK on laaja katto-organisaatio ja sen eri osat toimivat verraten omin päin. Näkemyksessä eri osia yhdistävät arvot. Maailmanpankki ja IMF liitettiin YK-järjestelmään vuonna 1947 monen muun YK-elimien tavoin. Erona on, että Maailmanpankki ja IMF liitettiin itsenäisinä kansainvälisinä järjestöinä. Ne voivatkin toimia itsenäisesti omalla alueellaan. Liittymissopimuksessa (YK 1947) YK:lle annetaan oikeus tehdä ehdotuksia järjestöjen asialistoille ja antaa virallisia suosituksia yhteisten neuvotteluiden jälkeen. Siten YK:n rooli järjestöjen ohjaamisessa on minimaalinen. Suhde YK:iin määritelläänkin vastavuoroiseksi yhteistyöksi; esimerkiksi tieto kulkee järjestöjen välillä melko vapaasti. Liittymissopimuksen mukaan YK hoitaa kokonaisuuden, Maailmanpankki ja IMF omat alueensa. Tällä hetkellä BW-instituutioissa on 185 jäsentä, kun taas YK:ssa jäseniä on 192. Nimellisesti Maailmanpankki ja IMF ovat alisteisia YK:n talous- ja sosiaalineuvostolle (Economic and Social Council eli Ecosoc), joka on kuitenkin käytännössä hampaaton (Patomäki & Teivainen 2003, 47–49). Vastaavasti YK:n ulkopuolisella WTO:lla on yhteistyösopimus sekä Maailmanpankin ja IMF:n kanssa. Lisäksi nämä kolme järjestöä toimivat suunnilleen samalla alueella ja yhteistyössä. Siten myös WTO voidaan nähdä alisteiseksi YK:n arvoille (White 2002, 267–268).

BW-instituutioiden väliset erot eivät ole päivänselviä. Esimerkiksi Honkasen (2001, 425–426) mukaan alkuaikoina rajat olivat selkeitä, mutta viimeistään 1970-luvulla, kun rikkaat maat eivät enää kaivanneet IMF:n apua, roolit sekoittuivat. Vastaavasti Mos-

leyn, Harriganin ja Toyen (1991, 51) mukaan rakennesopeutusohjelmien, ja ehdollisten lainojen, myötä organisaatiot olivat samalla tontilla. Patomäen ja Teivaisen (2003, 64, 75–76) mukaan IMF keskittyy lyhyisiin maksutaseongelmiin, kun taas Maailmanpankki lainaa pidemmille aikaväleille. Maailmanpankissa on lisäksi esiintynyt vastarintaa ja muutosehdotuksia IMF:ia enemmän. Esimerkiksi entinen Maailmanpankin pääekonomisti Stiglitz (2004) arvostelee voimakkaasti sanoin IMF:ia ja niin sanottua sokkiterapiaa eli globaalien instituutioiden sanelemaa talouden yksityistämistä. Samalla hän kuitenkin argumentoi, että Maailmanpankin toiminta on muuttunut parempaan suuntaan. Tosin toisintajattelijana Stiglitzin tie Maailmanpankissa loppui eroon vuonna 1999 (Patomäki & Teivainen 2003, 79–81). Lisäksi toisen Maailmanpankista eronneen ekonomistin Easterlyn (2006, 204) mielestä Maailmanpankin, joka on apujärjestö, pitäisi antaa rahaa, ei lainaa, kehittyville maille ja IMF:n, joka ei ole apujärjestö, pitäisi lopettaa lainaaminen kokonaan köyhimmille maille.

Kuten edellä kirjoitetusta voi päätellä, Maailmanpankki ei ole tavallinen pankki. Toki Maailmanpankki antaa samalla tavalla lainoja kuin normaalitkin pankit. Sen sijaan sen tavoitteet poikkeavat melkoisesti muista pankeista. Tavoitteena voidaan nähdä olevan katsantokannasta riippuen globaali vapaakauppa ja talouskasvu tai vaikkapa köyhien auttaminen. Tavoitetta, mikä se sitten onkin, yritetään saavuttaa myös osin poikkeuksellisin keinoin. Maailmanpankki on paitsi luoton niin myös tietotaidon ja teknisen avun antaja. Monen mielestä ongelmana onkin Maailmanpankin suuruus: sillä on käytännössä monopoli matalakorkoisten lainojen antajana kehittyville maille. Siten maat joutuvat kääntymään Maailmanpankin ehdollistettuun lainaamiseen, koska ne eivät voi saada lainaa muualta. (esim. Patomäki & Teivainen 2003, 53–79) Maailmanpankkia voikin kuvata hegemonisena uusliberaalin evankeliumin viejänä (tästä enemmän Moore 2007). Lisäongelmana on BW-instituutioiden demokraattisuus. Toisin kuin YK ne toimivat dollari ja ääni periaatteella eli maksuosuuksien mukaan (Patomäki & Teivainen 2003, 58, 75). Toisin sanoen BW-instituutiot ovat vahvasti rahoittajamaiden eli rikkaiden määräämisvallassa. Äänimääriä on tosin rukattu hieman. Nykyisellään esimerkiksi Yhdysvaltain ääniosuus IMF:ssä on 16,77 % (IMF 2008), kun vuonna 2002 se oli 17,16 % (Patomäki & Teivainen 2003, 59). Lisäksi Maailmanpankin pääjohtaja on perinteisesti ollut yhdysvaltalainen ja IMF:n eurooppalainen. Myös työntekijöistä suuri osa on angloamerikkalaisten huippuyliopistojen kasvatteja. Ongelmana on myös BW-instituutioiden voitontavoittelu, ne eivät toimi ainoastaan hyvyttään. (Patomäki & Teivainen 2003, 57–79)

Ei olekaan ihme, että Maailmanpankille on ilmaantunut lainaamisessa haastajia, kuten Venezuelan presidentin Chavezin aloitteesta loppuvuonna 2007 perustettu Etelän pankki (Banco del Sur)¹. Etelän pankki ei kuitenkaan vielä ole kasvanut mahdollittoman suureksi. Lisäksi esimerkiksi Kiina on ruvennut lainaamaan Afrikan maille rahaa, tosin myös ehdollistettuna. IMF:n rooli lainaajana onkin pienentynyt oleellisesti (BIC 2008b). Kuitenkin Maailmanpankki on edelleen iso lainaaja ja sen tekemiset säätelevät pitkälle kehittyvien maiden toimintaa. Toimivallan pienentämisen lisäksi ratkaisuksi on esitetty myös Maailmanpankin ja IMF:n lakkauttamista ja demokratisointia (tästä enemmän esim. Patomäki & Teivainen 2003, 53–84).

Maailmanpankin ja IMF:n kanssa kehitys- ja talouskysymyksissä häärii muutama YK-organisaatio. Näistä tärkeimmät ovat YK:n kehitysohjelma (United Nations Development Programme eli UNDP) sekä YK:n kauppaa- ja kehityskonferenssi (United Nations Conference on Trade and Development eli UNCTAD). UNDP avustaa kehittyviä lähinnä ei-rahallisesti tarjoten teknistä apua, kuten asiantuntijoita ja varusteita. Joidenkin arvioiden mukaan UNDP on maailman suurin teknisen avun antaja. Siten se on selvästi samalla tonnilla Maailmanpankin ja IMF:n osin kanssa poikkeavine toiminta-ajatuksineen. Vastaavasti UNCTAD on auttanut kehittyviä maita sopeutumaan globalisaation haittoihin ja yrittänyt suunnata maailmantaloutta enemmän kehittyviä maita suosivaksi. Lisäksi YK-järjestö Maailman ruokaohjelma (World Food Programme eli WFP) jakaa ilmaista ruokaa hätäapuna. Siten joidenkin arvioiden mukaan WFP toimii Maailmanpankin ja IMF:n eetoksen vastaisesti, koska sen apu on vastikkeetonta. (White 2002, 285–288) Kaiken kaikkiaan BW-instituutioiden ja muiden YK-järjestöjen välillä onkin havaittavissa painotuseroja.

Whiten (2002, 265–266) mukaan BW-järjestöt ja WTO ovat toiminta-ajatuksiltaan lähellä toisiaan, ja niiden ajamat vapaa markkinatalous ja makrotaloudellinen stabiliteetti poikkeavat melkoisesti muun YK:n painottamista asioista kuten ihmisoikeuksista ja ympäristöstä. Kuitenkin Maailmanpankin ja IMF:n hamuamat kehitys ja taloudellinen hyvinvointi ovat myös YK:n ajamia arvoja. Whiten mielestä ristiriitoja muun YK-organisaation kanssa tuottavat kuitenkin tavat, joilla taloudellista kasvua ja kehitystä yritetään saavuttaa. Vastaavasti Patomäen ja Teivaisen (2003, 53–84) mukaan epäpoliittiseksi itseään nimittävät organisaatiot ovat pohjimmiltaan poliittisia. Maailmanpankissa ja IMF:ssä vallalla oleva oikeaoppinen taloustiede on kaikkea muuta kuin ainoa oikea tapa tarkastella asioita. Kaiken kaikkiaan monen mielestä onkin selvää, että viimeistään rakennesopeutusohjelmien

¹ Etelän pankista ei ole loputtoman paljoa tietoa tarjolla, mutta esimerkiksi BIC (2008a) tarjoaa perustiedot.

(Structural Adjustment Programs eli SAP) jälkeen Maailmanpankin ja IMF:n näkökannat ovat poikenneet muun YK:n näkökannoista. Tosin Honkasen (2001, 419, 447–448) arviossa kommunismin romahtamisen jälkeen ja markkinatalouden vyöryn jälkeen YK:n ja BW-instituutioiden päämäärät ovat lähestyneet toisiaan. Hänen mielestä Maailmanpankki ja IMF ovat ainakin nimellisesti YK:n sosiaalisten tavoitteiden takana, kun taas YK:n kehitystavoitteet eivät juuri poikkea BW-instituutioiden uusliberalistisesta köyhyystavoitteella täydennetyistä ajattelusta. Tosin rakennesopeutusohjelmista ja myöhemmin PRS-ohjelmista käyty keskustelu osoittaa, että erimielisyyksiä löytyy niin järjestöjen välillä ja sisällä kuin ulkopuolisten arvioiden välillä.

2.2. Rakennesopeutusohjelmista 90-luvulle

Mafejen (2001, 15–16) mukaan 60-luvulla alettiin tajuta, että perinteinen talousteorian trickle-down-teorioineen² ei tuonut toivottavaa tulosta köyhille. Tihkumisen sijaan vauraus pakkautui tukevasti rikkaille. 70-luvulla otettiin talouskasvun rinnalle tavoitteeksi köyhyyden lievitys (*alleviation*). Vastaavasti Isomäen ja Ahosen (1987, 15–18) mukaan Maailmanpankki aloitti tuolloin ”suoran hyökkäyksen köyhyyttä vastaan”, kun huomattiin, että aikaisempi kehitys ei auttanut köyhiä. Kuitenkaan tämäkään suurempi köyhien tukeminen ei tuottanut Isomäen ja Ahosen mukaan tulosta. Mafejen (2001, 15–16) mukaan tällöin YK ja Maailmanpankki olivatkin tavoitteista suunnilleen samaa mieltä; myös köyhien toimintamahdollisuuksia haluttiin parantaa. Kaikki muuttui kuitenkin 80-luvulla. Talouskriisin myötä esiteltyt uudet Maailmanpankin rakennesopeutusohjelmat keskittyivät ennen kaikkea makrotaloudelliseen stabiliteettiin eivätkä köyhien avustamiseen. Siten ne edustivat perinteistä trickle-down-ajattelutapaa. Kaikille samoilla ehdoilla annetut rakennesopeutusohjelmien mukaiset lainat perustuivat talouden vapauttamiseen ja julkisen sektorin supistamiseen. Ohjelmat avasivatkin ulkomaisille suuryrityksille tien kehittyviin maihin. (esim. Airaksinen 2003, 121–124, Patomäki & Teivainen 2003, 64–65) Tarkemmin niissä vaadittiin muun muassa kaupan vapauttamista, investointien säätelyn purkua ja julkisten palvelujen yksityistämistä (esim. SAPRIN 2004, 2).

Rakennesopeutusohjelmien alusta on olemassa joitain eri teorioita. Whiten mukaan (2002, 266–267, 269) Maailmanpankin ja IMF:n uusi politiikka sai alkunsa jo 70-luvulla, kun kultakannasta luovuttiin ja IMF:n rooli maailmantalouden vakauttajana kasvoi. Toisin sanoen rahamarkkinoiden sääntely väheni. Tällöin myös Maailmanpankin ja IMF:n ajama

liberaali talous nousi vahvemerkiksi maailmanlaajuiseksi paradigmaksi kuin YK:n ajama varallisuuksien uudelleenjakko. Vastakkaisen näkökulman esittää Korpinen (1988), jonka mukaan IMF:n ja Maailmanpankin rooli talouden vakauttajana katosi, kun kultakannasta siirryttiin kelluviin valuuttakursseihin. Tällöin järjestöillä ei ollut enää mahdollisuuksia puuttua globaaliin talouteen. Korpinen pitääkin tätä kehityskulkua, jota voidaan kuvata myös siirtymisenä keynesiläisyydestä monetarismiin³, valitettavana. Kaksi eri näkökulmaa voidaan yhdistää, sillä 1970-luvun rahamarkkinoiden vapauttaminen purki IMF:n ja Maailmanpankin johtaman BW-järjestelmän. Järjestöt eivät kuitenkaan kadonneet, ja niiden tehtävät määriteltiin uudestaan. Vastaavasti niiden ajamat painotukset ovat muuttuneet ajan myötä. Esimerkiksi Patomäen ja Teivaisen (2003, 53–54) mielestä alkuaikoina järjestöt olivat osin keynesiläisiä täystyöllisyystavoitteineen, mutta keynesiläisyys oli karissut IMF:n politiikasta jo 1970-luvulla, kun se suositteli tiukan budjettikurin politiikkaa. Viimeistään tuolloin alkoi myös, ainakin Patomäen ja Teivaisen (2003, 56) mukaan, IMF:n lainojen ehdollisuus: rahaa ei saanut ilman oikeaoppisen eli ortodoksisen talousteorian mukaisia uudistuksia ja tiukkaa säästökuuria.

Mosleyn, Harriganin ja Toyen (1991, 3-55), Honkasen (2001, 426–427) sekä Isomäen ja Ahosen (1987, 129–130) mukaan 1970-luvun taloudellinen tilanne öljykriiseineen pakotti kehittyvät maat ottamaan velkaa markkinoilta. Velkaa otettiin ja annettiin melko hölläkätisesti; kärjistettynä öljyllä rikastuneet pankit antoivat rahaa diktaattoreille. Tämän jälkeen velkojen korot nousivat. Seurauksena oli vuonna 1982 puhjennut velkakriisi, kun tajuttiin, että lainaajamailla ei ollut varaa maksaa velkoja takaisin. Jatkossa Maailmanpankki ja IMF lainasivatkin rahaa heti, kun vastaanottajamaat olivat sitoutuneet rakennesopeutusohjelmiin. Patomäen ja Teivaisen (2003, 56, 75) mukaan aikaisemmin Maailmanpankki oli lainannut vain projektikohtaisesti. Kuitenkin 1980-luvun puolivälin jälkeen jo neljännes Maailmanpankin lainoista oli rakennesopeutusohjelmien mukaisia, vaikka ohjelmat olivat tuolloin käytössä lähinnä Afrikassa ja latinalaisessa Amerikassa (SAPRIN 2004, 2). Maailmanpankin ja IMF:n rakennesopeutusohjelmia pidettiin välttämättöminä, jotta kehitysmaiden luottokelpoisuus paranisi (Honkanen 2001, 427). Ohjelmien avulla haluttiin kehittää parempi investointiympäristö, jonka avulla maat saataisiin taloudelliseen

² Trickle-down- eli tihkumisteoriolla tarkoitetaan yleensä varallisuuden ja rikkauksien tihkumista rikkailta köyhille. Toisin sanoen trickle-down-teorian mukaan talouskasvu auttaa myös köyhiä

³ Keynesiläisyydessä vastasyklisellä julkisella kulutuksella pyritään tasaamaan talouden vaihtelua. Toisin sanoen lama-aikaan valtion tulee lisätä kulutusta ja nousukausina vähentää. Vastaavasti monetaristisessa ja uusliberaalissa talousteoriassa valtion pitää jättää markkinat rauhaan ja antaa niiden itse korjata itsensä. Kes-

kasvuun (SAPRIN 2004, 2). Lisäksi tärkeänä pidettiin lainaajan etua; matokuuri mahdollistaisi lainojen maksun ja uuden alun (esim. Patomäki & Teivainen 2003, 57).

Rakennesopeutusohjelmien vaikutuksista ollaan melko yksimielisiä. Ohjelmia on syytetty monen maan viemisestä perikatoon (esim. Wilson, Kanji & Braathen 2001, 7). 1989 Afrikan taloudellinen komissio (Economic Commission for Africa eli ECA) julkaisi raportin, jonka rakennesopeutusohjelman rankkuus korreloi suoraan talouskasvun vähäisyyden kanssa. Vastaavasti maissa, joissa ei ollut rakennesopeutusohjelmia, kasvu oli nopeinta. (Mafeje 2001, 17) Toisaalta Mosleyn, Toyen ja Harriganin (1991, 301–302) mukaan rakennesopeutusohjelmat lisäsivät vientiä, eivät vaikuttaneet talouskasvuun ja laskivat investointien määrää. Yhtä kaikki, rakennesopeutusohjelmat eivät tuoneet ainakaan parannusta taloudellisiin muuttujiin. Lisäksi rakennesopeutusohjelmat eivät auttaneet lainojen takaisinmaksussa, vaan velkakriisi syveni ja piteni (esim. Teunissen 2004, 1-6). Velkakriisiä on pahentanut myös velkojen takaisinmaksu uusien velkojen avulla; uutta velkaa, joka on välttämätöntä vanhemman takaisinmaksuun, saa vasta, kun täyttää BW-instituutioiden ehdot (esim. Easterly 2006, 200–202). Kaikki tämä tapahtui siitä huolimatta, että rakennesopeutusohjelmat perustuivat taloudellisten muuttujien seurannalle (Honkanen 2001, 430).

Monien mielestä rakennesopeutusohjelmien pahin aikaansaannos ei kuitenkaan ollut talouskasvun vähäisyys, vaan inhimillisen kehityksen ja ympäristön tilan heikkeneminen. Esimerkiksi Isomäen ja Ahosen (1987, 151–153) mukaan rakennesopeutusohjelmien pahimmat vaikutukset iskivät köyhiin. Maiden asukkaat jäivätkin suuryritysten ja rahoittajien armoille eivätkä voineet tehdä päätöksiä taloudellisista kysymyksistä. Talouden vapauttamista vaatinut niin sanottu Washingtonin konsensus jyräsikin uusliberalistisine teorioineen monien mielipiteiden yli. Seurauksena oli muun muassa paikallisten yritysten epäonnistumisia, työttömyyttä, työn epävarmuuden lisääntymistä, reaali-palkkojen alenemista, tuloerojen kasvua ja naisten aseman, ruokavarmuuden sekä terveydenhuolto- ja koulutusmahdollisuuksien heikkenemistä. (SAPRIN 2004) Rakennesopeutusohjelmista onkin tehty helppo vihollinen, jota voi syyttää kaikesta (ks. esim. Airaksinen 2003, 121–124).

Selvää tuntuu olevan, että rakennesopeutusohjelmat eivät tuoneet kehittyviin maihin juuri helpotusta – aivan sama mitä mittaria käyttää. Ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, että rakennesopeutusohjelmat olivat 80- ja 90-luvun heikon talouskasvun ja köyhyydenvähentämisen ainoa aiheuttaja. Wilson, Kanji ja Braathen (2001, 13) esittävät kaksi vaihtoehtoista selitystä 80- ja 90-lukujen heikolle talouskasvulle. Riistävä valtio (*predatory state*)

keisellä sijalla monetarismissa onkin rahamarkkinoiden vakaus eli matala inflaatio. Talousteoriaa en kuiten-

-selityksen mukaan köyhyyden syynä olivat valtion huonot toimenpiteet, kuten korruptio. Rakennesopeutusohjelmien yhtenä tavoitteena olikin huonon hallinnon korvaaminen hyvällä (esim. Mosley, Harrigan & Toye 1991, 299–300). Toisen selityksen mukaan syynä ovat ulkoiset globaalit tekijät, joihin rakennesopeutusohjelmilla yritettiin vastata – yleensä epäonnistuen. Kaikki eivät kuitenkaan hauku rakennesopeutusohjelmia. Vielä vuonna 2001 sovittavia mielipiteitä esittänyt Easterly (2001) argumentoi, että lamat eivät iske köyhiin niin pahasti rakennesopeutusohjelmissa. Sen sijaan talouskasvun aikaan rakennesopeutusohjelmamaissa köyhien tilanne paranee hitaammin kuin maissa, joissa ei ole rakennesopeutusohjelmia. Easterlyn (2006) nokka kääntyi kuitenkin muutamassa vuodessa koko läntistä suunnittelua vastaan. Hänen mukaansa ylhäältä alas (tai pohjoisesta etelään) tapahtuva hokkuspokkussuunnittelu ei tuo kuin vaikeuksia. Sen sijaan aloitteiden pitäisi olla kehittyvien maiden tekemiä ja tapahtua pienissä hankkeissa, ruohonjuuritasolla. Mafejen (2001, 18) mukaan Afrikassa rakennesopeutusohjelmien huonojen seurauksien syynä pidetään etenkin läntisten keinojen istuttamista kehittyviin maihin.

Rakennesopeutusohjelmien ongelmiin havahduttiin ja etenkin Maailmanpankissa seurauksena oli toimintojen uudelleentarkastelua. Maailmanpankin (2008) oman historiaversion mukaan 1980-luvun lopussa järjestö sai kovaa ryöpytystä monesta suunnasta ja sosiaaliset sekä ympäristökysymykset nousivat keskeisiksi. 1990-luvulla ongelmiin alettiin vastata ja nykyään Maailmanpankki onkin kehittynyt paljon. Moni jakaa tämän Maailmanpankin oman näkemyksen, mutta moni on tiukasti eri mieltä. Esimerkiksi Maailmanpankin ja, pääosin kehittyvien maiden, kansalaisjärjestöjen yhdessä vuonna 1996 perustama SAPRI-verkosto tutki rakennesopeutusohjelmien vaikutuksia. Maailmanpankki vetäytyi kuitenkin hankkeesta, kun rakennesopeutusohjelmien huonot tulokset alkoivat selkiytyä. (SAPRI 2004, 7, 31–33) SAPRI-verkoston kohtalo kertookin hyvin Maailmanpankin osittaisesta venkoilusta ja heterogeenisyydestä. Onkin vaikea kirjoittaa yksiselitteisesti Maailmanpankista; organisaatioon tuntuu mahtuvan monenlaista näkökulmaa. Maailmanpankin monikasvoisuus mahdollistaakin monia eri mielipiteitä: PRSP-keskustelu havainnollistaa tätä.

PRS-ohjelmiin johtanut tie alkoi viimeistään 1990-luvulla, jolloin köyhyydestä alettiin kantaa entistä enemmän huolta. Etenkin vuoden 1995 YK:n sosiaalisen kehityksen huippukokousta (World Summit for Social Development eli WSSD) on pidetty aallonmurtajana (esim. Baudot 2000, Langmore 2000). UNDP lanseerasikin vuonna 1997 uuden ter-

min, köyhyydenpoiston (*eradication*), köyhyyden lievennyksen tilalle. Muutos tapahtui myös ajattelussa: köyhyyden lievennystä pidettiin monin paikoin riittämättömänä ja kaivattiin järeämpiä keinoja. Uudemmassa ajattelussa onkin korostettu trickle-up-ilmiötä trickle-downin sijaan. (Mafeje 2001, 20–23, 29) Toisin sanoen ruohonjuuritason toimintaa ja kehitystä alhaalta ylös on otettu entistä enemmän huomioon. Vastaavasti yleensä ei enää automaattisesti oleteta, että talouskasvu auttaa kaikkia. Kuitenkaan talouskasvun vaatimisesta ei ole päästy mihinkään vielä vuonna 2008 (ks. esim. Commission on Growth and Development 2008). Myös Maailmanpankin lainojen ehdollistaminen on muuttunut; jo 1980-luvun lopulla alkoi hyvän hallinnan painottaminen (Tiihonen 2004). Myöhemmin ohjelmissa painotus on siirtynyt yhä enemmän esimerkiksi kohti toimivaa julkista sektoria (esim. Maailmanpankki 1998). Tosin Patomäen ja Teivaisen (2003, 65) mukaan hyvä hallinta tarkoittaa korruption poiston lisäksi mahdollisimman pientä julkista sektoria. Maailmanpankissa on myös myönnetty, että talouskasvu ei välttämättä auta kaikkia köyhiä, vaan maakohtainen yksityiskohtainen tarkastelu on tarpeen (esim. Ravallion 2001). Lisäksi velkataakan kohtuuttomuuteen vastattiin velkahelpotus- eli HIPC-ohjelmilla (Heavily Indebted Poor Countries) (esim. Honkanen 2001, 429). HIPC-ohjelmia on kuitenkin kritisoitu monista syistä. Kehittyvillä mailla meneekin suuri osa kansantulostaan edelleen velkojen takaisinmaksuun, joten niitä on pidetty riittämättöminä. BW-instituutiot eivät kuitenkaan ole halunneet antaa velkoja anteeksi, koska tällöin apu ei olisi enää kestäväällä pohjalla. Osittain velkaongelmaan on vastattukin PRS-ohjelmilla, joiden ehdollisuus tuo puolustajien mielestä tasapainoisemman kasvun. (Teunissen 2004, 6-10)

2.3. CDF ja PRSP

Köyhyydenvähennys muuttui BW-instituutioiden prioriteetiksi 1990-luvulla: aluksi Maailmanpankissa ja myöhemmin IMF:ssa (Honkanen 2001, 427–428). Osoituksena tästä Maailmanpankki lanseerasi vuonna 1999 uuden kokonaisvaltaisen kehityskehyksen, joka perustuu avustetun maan omistajuuteen eli vastuunkantoon ja kumppanuuteen eli monen toimijan, kuten valtion, kehitysapu- ja kehitysrahoitusjärjestöjen, kansalaisjärjestöjen sekä yksityisen sektorin, yhteistyöhön (emt. 439) Lisäksi CDF:n korostetaan olevan prosessipainotteinen ja keskeistä on maakohtaisuus sekä pitkän aikavälin kokonaisvaltainen tarkastelu ja tuloskeskeisyys (Maailmanpankki 2008). CDF:ssa on lueteltuna keskeisimmät köyhyydenvähennyksen edellytykset, jotka ovat jaettavissa rakenteellisiin edellytyksiin, sosiaalisiin edellytyksiin, fyysisen kehityksen edellytyksiin ja erityisedellytyksiin (Honkanen 2001, 440). Ennen eroaan pitämässä esitelmässä Stiglitz (1999) piti uuden ajattelun

keskeisinä osina taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen yhteyttä ja kaikkien osallistumista kehitykseen. Siten, ainakin virallisesti, toivomuksena oli ja on edelleen köyhien mukaan ottaminen kehitykseen.

CDF:n tärkeimpiä ilmentymiä ovat tutkimukseni keskiössä olevat Maailmanpankin ja IMF:n köyhydenvähennysstrategiapaperit, jotka valtiot tekevät instituutioiden ohjeiden perusteella. Virallisen retoriikan mukaan PRS-ohjelmissa on keskeistä maakohtaisuus ja maan omistajuus, köyhyyslähtöinen tuloskeskeisyys, laaja-alaisuus, kumppanuus ja laaja osallistuminen sekä pitkäkestoisuus. (Maailmanpankki 2008) Siten PRS-ohjelmia voi kuvata kaikkien toimijoiden yhteiseksi pitkän aikavälin ponnistuksiksi laaja-alaisesti ymmärretyn köyhyyden vähentämiseksi. Keskeisin toimija on valtio itse. Ulkopuoliset avustajat ja lainaajat pyritään saamaan toimimaan yhdessä. Ohjelmat kehitettiin, jotta raha todella menee köyhydenvähennykseen. Toisin sanoen ohjelmien avulla haluttiin vähentää esimerkiksi korruptioon meneviä rahavirtoja. PRSP:t voivat perustua maiden jo valmiisiin köyhydenvähennys-ohjelmiin. PRSP on pakollinen HIPC-maille, jotta velkahelpotus onnistuu. Myös monet muut maat ovat tehneet PRSP:n avustusjärjestelmän pohjaksi. (Bretton Woods Project 2003, 4) Vuonna 2008 58 maata oli tehnyt PRS-paperin ja sen lisäksi 9 maata varsinaista paperia edeltävän väliaikaisen (Interim eli I) PRSP:n (Maailmanpankki 2008). Keskeinen osa PRS-ohjelmia on yhteishenkilökunnan suositukset (Joint Staff Advisory Notes eli JSAN, aikaisemmin yhteishenkilökunta-arviointi Joint Staff Assessment eli JSA), jolla tarkoitetaan Maailmanpankin ja IMF:n työntekijöiden yhteistä arviointia PRS-papereista (esim. OED 2004, 37–42). Rahaa ei kuitenkaan anneta suoraan PRSP:n tekemisen jälkeen, vaan sitä toimitetaan Maailmanpankin köyhydenvähennystukiluoton (Poverty Reduction Support Credit eli PRSC) ja IMF:n köyhydenvähennys- ja kasvuolosuhteiden (Poverty Reduction and Growth Facility eli PRGF) avulla (Maailmanpankki 2008, IMF 2008). Lisäksi Maailmanpankin avustusta ohjaavat maaohjelmat (CAS eli Country Assistance Strategies), jotka ovat Maailmanpankin itsensä tekemiä, on vuodesta 2002 lähtien muodostettu PRS-ohjelmien pohjalta (Maailmanpankki 2008).

Tarkemmin PRS-ohjelmien rakennetta ja prosessia käsittelen luvussa 5. PRS-ohjelmat eivät kuitenkaan ainoastaan sanele BW-instituutioiden lainaamista, vaan esimerkiksi suurin osa Suomen virallisesta kehitysavusta kanavoidaan niiden avulla (esim. Voipio 2005, 203). Kehitysavussa lisääntynyt suora budjettituki onkin usein PRSP-sidonnaista (esim. Ruffer & Lawson 2002). PRS-ohjelmat ovat odotetusti joutuneet kovan kritiikin kohteeksi, vaikka niiden onkin esitelty olevan osa uutta avustuspolitiikkaa. Esimerkiksi Airaksisen (2003, 124–126) mielestä PRSP:t ovat vain rakennesopeutusohjel-

mia uudella nimellä. Hänen poleeminen kirjoituksensa tosin vain kertoo yhden puolen asiasta. Vastaavasti Stiglitzin (2004, 319–323) mielestä Maailmanpankin tilanne on parantunut, sillä kehittyviä maita on otettu mukaan kehitysapuprosessiin ja nykyinen kuva kehityksestä on kokonaisvaltaisempi. Kaiken kaikkiaan odotukset olivat kovat heti PRSP-aloitteen julkistamisen jälkeen. Esimerkiksi Foster ja Norton (1999) totesivat Maailmanpankin ja IMF:n henkilökunnan kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen aloitetta hyväksi, mutta epäilivät maaomistajuuden ja maakohtaisen räätälöinnin näkymistä käytännössä. Lisäksi he nostivat ongelmakohdiksi tiukat aikataulut ja tulosten avoimen mitattavuuden. Siten he hienoisesti pelkäsivät PRSP:sta tulevan rahoittajien sanelemia läpinäkyvämpiä yhden koon ohjelmia rakennesopeutusohjelmien tapaan.

2.3.1. Alkuajan PRSP-keskustelu

Heti 2000-luvun alussa PRSP-keskustelussa oli esillä monia eri näkökulmia. Monet ampuivat paperit alas saman tien, toiset taas olivat toiveikkaita. Esimerkiksi kahdeksan Afrikan maan PRS-prosessien, ei sisältöjen, tutkimusta koordinoanut Booth (2003) suhtautui ohjelmiin varovaisen positiivisesti. Hän korosti, että PRSP:t olivat oleellisesti erilaisia kuin aikaisemmat ohjelmat ja olivat tehneet köyhydenvähennyksestä keskeisen, hallinnon sektorit läpäisevän, tavoitteen (emt. 139–140). Kuitenkin lopullisessa institutionalisoinnissa, eli köyhydenvähennyksen ottamisessa keskeisesti agendalle, oli ongelmia (emt. 157). Lisäksi PRSP:t olivat avanneet tilaa keskustelulle politiikasta ja esimerkiksi kansalaisyhteiskunta oli saanut ääntään kuuluville. Kuitenkin monessa maassa kansalaisyhteiskunta käsitettiin kapeasti ja parlamentin rooli oli marginaalinen. (emt. 146–148) Boothin mukaan PRSP:t voisivat todella olla enemmän kuin rahoittajien sanelemia muutoksia (emt. 142). Siten valtion omistajuus ei välttämättä ole tyhjää retoriikkaa. Ongelmia toki oli paljon: institutionaalinen muutos oli ollut hidaskäyttöinen, joskin PRSP:n avulla nopeutunut (emt. 143), BW-instituutiot eivät olleet toimineet tarpeeksi avoimesti (emt. 149–150), seurantajärjestelmät olivat kehittymättömiä (emt. 150–151) ja sekä valtioilla että erityisesti rahoittajilla oli ollut ongelmia PRSP-vetoisessa koordinoinnissa (emt. 152–154). PRS-prosessit ovat tuoneetkin mukanaan uudenlaisen, selkeästi paremman, ehdollisuuden rahoittajien sanelusta omaehtoisempaan toimintaan. Kuitenkin PRSP:t oli tehty rahoittajien aloitteesta tai, ainakin HIPC-mailla, käskystä, joten täydellisestä valtion omistajuudesta ei voinut kirjoittaa. Lisäksi PRSP:t jäivät helposti teknokraattisiksi keskushallinnon ohjelmiksi. (emt. 155–157) Boothin mukaan maakohtaiset erot olivatkin suuria ohjelmien toteuttamisessa ja totesi olevan turhan aikaista arvioida ohjelmien onnistumista. Suunta hänen mielestään oli kuitenkin hyvä.

Toiveikkaita olivat myös Kansainvälinen ammattiyhdistys (ICFTU 2001, nykyään ITUC) ja YK-organisaatio Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization eli ILO 2002). Ennen kaikkea ne pitivät tärkeänä, että ammattijärjestöt ja muut työtä tekevien etujärjestöt olisivat täysillä mukana prosesseissa. Kuitenkin ILO:n Akpokavie (2004) kritisoi PRS-papereita työntekijöiden oikeuksien unohtamisesta ja rakennesopeutusohjelmien linjalla jatkamisesta. Hänkin tosin oli osin positiivinen ja uskoi politiikan mahdollisesti muuttuvan laajan osallistumisen myötä. Samaten hieman kriittisemmin ohjelmiin suhtautui Ghanaan perehtynyt Killick (2001), jonka mielestä PRS-prosessi voi institutionalisoida köyhyyspolitiikan, mutta se voi osoittautua taas yhdeksi tavaksi miellyttää rahoittajia. Lisäksi ongelmia tuottivat etenkin keskusjohtoisuus, köyhien integroimattomuus päätöksentekoon sekä huonot tarkkailu- ja toteutusjärjestelyt. Vastaavasti Keniaa tutkineen Kiringain (2002) mielestä PRS-ohjelmasta ei ollut maassa apua, jos sitä ennen ei saatu ratkaisua velkaongelmaan ja institutionaaliseen heikkouteen.

Osa alkuaikojen PRSP-keskusteluista keskittyi yhteen näkökulmaan. Osa tutkimuksista oli BW-instituutioille myönteistä: tavoitteena oli kehittää ohjelmia. Osassa taas tarkoituksena oli kritisoida aloitetta. Välimaastoon sijoittuu Zuckerman (2001), joka kritisoi papereita, koska niissä ei oteta genderiä⁴ huomioon. Hänen mukaansa genderiin panostaminen olisi oleellista onnistumisen kannalta, sillä sukupuolitaso-arvo korreloi rikkauden ja köyhyyden vähäisyyden kanssa. Samoin Rodenberg (2001, 2003) halusi integroida genderin osaksi prosesseja. Hänen mukaansa suuri parannus olisi pelkästään parlamenttien demokratisoituminen sekä parlamenttien ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen prosesseihin. Lisäksi erilaiset naiset tulisi ottaa huomioon prosessin joka osassa. Toisin sanoen naisia ei voi vain pitää yhtenä haavoittuvana ryhmänä, jolle on varattu oma kappale paperissa, vaan sukupuolittuneisuuden tulisi kulkea läpi paperin ja prosessin. Myös Bell (2003) piti naisten marginalisointia ongelmana, mutta hän oli osin toiveikas painostuksen voimaan. Siten hän ajatteli, että tilanne voi parantua PRS-prosessien jatkuessa.

Norton ja Foster (2001) tutkivat mahdollisuutta käyttää kestävä toimeentulot (*sustainable livelihoods*) -lähestymistapaa prosesseissa. He näkivät lähestymistavan tärkeänä tasapainottamaan terveys- ja koulutuspainotteista prosessia kohti köyhien osallistumista ja kaikkien ryhmien huomioimista. Toisin sanoen he kritisoivat PRS-prosesseja yksipuolisesta suhtautumisesta köyhyyteen. Vastaavasti Maailmanpankin osa Vesi- ja sanitaatio-ohjelma (Water and Sanitation Program eli WSP 2003) kritisoi paperien vesi- ja sa-

nitaatio-ohjelmia riittämättöminä. PRS-ohjelmien terveys- ja koulutuspainotteisuudesta huolimatta myös niiden terveystieteitä kritisoitiin köyhät unohtaviksi (Laterveer, Niessen & Yazbeck 2003, Verheul & Rowson 2002). Lisäksi Maailman terveysjärjestön (World Health Organization eli WHO 2004, 18) mukaan PRSP:t olivat potentiaalisia työkaluja parempiin terveysohjelmiin mutta potentiaali oli pääosin käyttämättä. Sen sijaan Calloidsin ja Hallakin (2004) YK:n kasvatus- tiede- ja kulttuurijärjestölle (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization eli UNESCO) tekemässä raportissa PRS-ohjelmien koulutuspolitiikkaa pidettiin jokseenkin onnistuneena. Ongelmakohtana mainittiin lähinnä PRS-ohjelmien toteutus. Kuitenkin Davidson-Harden (2006) piti Calloidsin ja Hallakin teosta sinänsä ansiokkaana, koska se painotti koulutuspolitiikan vaikeutta kehitysmaissa, mutta hänen mielestään se jäi pinnalliseksi, sillä se piti PRS-ohjelmia lähes kritiikittömästi mielekkäinä.

Boothin ja Lucasin (2002) tutkimuksessa keskityttiin ohjelmien seurantaan. He tähdensivät, että mittarit, joilla ohjelmien tuloksellisuutta seurataan, eivät voi olla itse tarkoitus. Siten täytyi olla tarkkana, mitä mittarit todella kertovat, ja huomioida, että köyhydenvähennystä on vaikea mitata. Heidän mukaan köyhydenvähennyksessä pitäisikin keskittyä lopullisten tulosten ohella välituloksiin, joiden avulla voidaan vaikuttaa lopullisiin tuloksiin, ja käytettyihin panoksiin. Välitulosten ja panosten käsittely olikin heidän mukaansa unohtunut PRS-prosesseista. Lisäksi heidän mielestään ongelmana oli monen lainaajamaan vähäinen tiedontarve. Maissa ei perinteisesti ole juuri mitattu asioita – ainakaan tarkasti. Siten tarkempi mittaus voi näyttää esimerkiksi absoluuttisen köyhyden lisääntyneen, vaikka muutos johtuu vain tarkemmasta mittarista. Siten Boothin ja Lucasin tutkimus toi esille köyhydenvähennyksen mittaamisen vaikeuden. Inhimillistä kehitystä ei voi tarkkailla yhtä helposti kuin taloudellisia muuttujia – robustia ja selkeää tapaa mitata ei välttämättä edes löydy. Pureudunkin köyhyden määrittelyyn ja mittaamiseen tarkemmin luvussa 6.

McGee ja Norton (2000) perehtyivät eri toimijoiden osallistumiseen prosesseissa. He näkivät mahdollisuudet laajamittaiseen osallistumiseen hyvänä. Silti he kokivat monia haasteita, kuten Maailmanpankin ylisuuren roolin kansalaisjärjestöjen tiedontarjoajana ja ylipäänsä kansalaisjärjestöjen mukaansaamisen prosessiin. Hieman myöhemmin julkaisutussa Eberlein (2001) tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan PRS-prosessia institutionalisoitu osallistuminen -käsitteen avulla. Hänen mukaansa oli hyvä, että eri tahojen osal-

⁴ Genderillä tarkoitetaan sukupuolen sosiaalista ja kulttuurista ulottuvuutta. Se on siten erotettavissa biologi-

listuminen oli otettu prosesseissa huomioon. Silti hän piti ongelmana kansalaisjärjestöjen ja parlamenttien mukaanottamisen vähäisyyttä. Ongelmia löytyi myös rahoittajien keskinäisestä koordinaatiosta. Siten Eberlein mielestä PRS-prosessit olivat BW-instituutioiden ja maiden hallitusten sanelemia. Maiden välillä oli tosin eroja, mutta ongelmat olivat yleisiä. Kansalaisjärjestöjen ajatuksia esittelevät Knoke ja Morazán (2002) vahvistivat Eberlein teesejä. Knoke ja Morazánin alleviivasivat, että kansalaisjärjestöjen mielestä PRSP:t olivat keskusjohtoisia lyhyen aikavälin suunnitelmia, joissa on unohdettu keskeisiä näkökohtia, kuten gender ja maa- ja metsätaloudet. Lisäksi PRS-ohjelmissa esiteltyt vero- ja sosiaaliturvauudistukset eivät tasanneet tuloeroja, vaan toimivat rikkaiden eduksi. Myös World Vision (2004) kritisoi prosesseja ja piti osallistumisesta niihin turhauttavana, sillä mielipiteitä ei kuitenkaan saanut vietyä läpi. Samoin ruotsalaisten kansalaisjärjestöjen raportti (Sanchez & Cash 2003) ja World Development Movement (2001) kritisoivat sekä kansalaisjärjestöjen ja parlamenttien mukaanottamattomuutta että ohjelmien sisältöä vaihtoehtottomana talouskasvun hakemisena. Parlamenttien mukanaolevaisuuden ongelma tiedostettiin myös Maailmanpankissa, ja järjestön raportissa (Hubli & Mandaville 2004) sitä haluttiinkin vahvistaa. Kuitenkin Malikin ja Waglén (2002) mukaan PRSP:t olivat askel eteenpäin kansalaissitoutumisen (*civic engagement*) kannalta. He kuvasivat PRSP:a makrotason kansalaissitoutumisena. He pitivätkin sitoutumista keskeisenä tekijänä kehitykselle ja inhimilliselle pääomalle sekä PRS-prosesseja keskeisinä sitoututtamaan kansalaisia yhdessä.

Hewitt ja Gillson (2003) tutkivat PRS-ohjelmien ja BW-instituutioiden lainadokumenttien kauppapolitiikkasisältöjä ja korostivat, että paperien kauppapolitiikka noudatteli BW-instituutioiden kantaa. Lisäksi kauppapolitiikan rooli oli papereissa verraten pieni eikä sen vaikutusta köyhyyteen juuri käsitelty. Hewittin ja Gillsonin mukaan BW-instituutiot olivat tiedostaneet tämän ja halusivat kasvattaa kauppapolitiikan osuutta tulevissa papereissa. Vastaavasti Christiansenin ja Hovlandin (2003) mukaan tutkijoilla oli ollut jonkunlainen rooli PRS-ohjelmien muotoiluissa ja suunnittelussa. Näin ollen PRSP:t eivät heidän mielestään olleet täysin BW-instituutioiden sanelemia, vaan ne syntyivät 1990-luvulla monen eri toimijan vaikuttamana. Toki päärooli oli Maailmanpankilla ja IMF:llä. Silti PRS-prosesseissa oli mukana monia eri avustusjärjestöjä ja muita toimijoita. Esimerkiksi UNDP:n arvointilaitoksen raportissa (UNDP Evaluation Office 2003) kannatettiin kovasti UNDP:n mukanaoloa prosesseissa, vaikka ohjelmien ansiokas teoria ei toteutunutkaan vielä kovin hyvin käytännössä.

Holmes ja Evans (2003) sekä Foster, Fozzard, Naschold ja Conway (2002) tutkivat PRS-papereiden toteuttamista. Holmesin ja Evansin tutkimuksen keskiössä oli keskipitkän aikavälin menoviitekehys (Medium Term Expenditure Framework eli MTEF), jonka pitäisi olla tehokas, pitkäaikainen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa ja jolla ohjataan valtiontaloutta ja kehitystä. Heidän mukaansa MTEF-toimeenpano oli vahvistunut PRS-prosessien myötä, minkä he kokivat melko hyvänä asiana. Kuitenkin MTEF-toimeenpano oli vielä osittain kehittämätöntä eikä tarpeeksi laaja-alaisesti köyhyyttä huomioivaa. Vastaavasti Foster ym. keskittyivät PRS-ohjelmien aikaansaamaan köyhyydenvähennystavoitteen roolin lisääntymiseen budjeteissa. Heidän mukaansa PRSP ja MTEF olivat todella lisänneet köyhyyspainotteisuutta, mutta suurena ongelmana oli köyhyyslähttöisyyden lopullinen institutionalisointi ja köyhien osallistaminen. Kriittistä näkökulmaa MTEF-lähestymistapaan ja PRS-papereihin yleensä tarjosivat Craig ja Porter (2003), jotka omien sanojensa mukaan keskittyivät vain muutamaankin PRS-ohjelmien heikkouteen. Heidän mielestään PRS-ohjelmat ja MTEF:it olivat teknisiä, kankeita ja vaihtoehdottomia. Niiden avulla voitaisiinkin saavuttaa sinänsä tärkeä makrotaloudellinen vakaus, mutta paikallinen kehitys ei onnistuisi ylhäältä sanelemalla. Siten suunnittelua pitäisi hajauttaa ylhäältä alas ja antaa enemmän tilaa vaihtoehdoille. Hajauttaminen ei kuitenkaan saisi tarkoittaa mitä tahansa. Esimerkiksi Ellis ja Freeman (2004) sekä Ellis ja Mdoe (2003) pitivät PRS-ohjelmien suunnittelemaa verohallinnon hajauttamista riskinä köyhyydenvähennykselle. Tällöin seurauksena olisivat heidän mukaan kilpailevat alueet, jolloin köyhien ongelmat unohtuisivat. Tosin köyhien murheet olivat heidän mielestään unohdettu muutenkin PRS-ohjelmista, jotka jäivät lähinnä julistuksen tasolle eivätkä pystyneet puuttumaan mikrotason ongelmiin. Kaiken kaikkiaan Craigin ja Porterin sekä Ellisin ym. osin erisuuntainen kritiikki oli kuitenkin yhdistettävissä laajempaan PRSP-kritiikkiin.

PRSP-kritiikissä korostettiin, että yleisretoriikasta huolimatta asiakirjat olivat oleellisesti samansisältöisiä kuin rakennesopeutusohjelmat. Vastaavasti päätösvalta oli pysynyt melko tiukasti Maailmanpankilla ja IMF:lla. Valtioiden rooli oli kasvanut vain hieman – tosin tällöinkin kyse oli hallituksista. Esimerkiksi Bretton Woods Projectin (2003) mukaan ehdot, joilla PRSP hyväksytään, olivat melko tiukat. Toisin sanoen mikä tahansa sepustus köyhyydenvähennyksestä ei tulisi menemään läpi. Lisäksi valtiojohto oli käyttänyt kansalaisyhteiskunnan mielipiteitä lähinnä legitimoidakseen ohjelmaa. Toisin sanoen todellista sananvaltaa muilla toimijoilla ei ollut ollut. Vastaavasti World Development Movementin (2001) mielestä asiakirjoista puuttuivat selkeä köyhyydenvähennyksen painotus, realismi ja syy-seuraus-suhteiden osoitus. Walther ja Hentschel (2002) kuvasivat

PRS-ohjelmia rakenteisiin puuttumattomina talouskasvuohjelmina, joihin oli ympätty kylläköön köyhydenvähennystavoitteita. Heidän mielestään köyhydenvähennyksen ja ekologisen kestävyuden tulisi olla päätavoitteita, joille kaikki talouspolitiikka pitäisi alistaa.

Osa kriittisestä näkökulmasta oli osin toiveikasta. Falk (2003, 38) korosti, että papereista puuttuu toimiva köyhyysanalytiikka. Lisäksi hän painotti, että ohjelmat voivat onnistua vain, jos kaikki toimivat yhteistyössä. Tämä olisi mahdollista, jos köyhät otettaisiin mukaan prosessiin – myös suunnittelemaan ja tekemään. (emt. 39–40) Sehringin (2002) mielestä PRSP:t eivät olleet poistaneet Maailmanpankin teknistä ajattelua ja taloudellisen kasvun prioriteettia. Silti Sehring näki ajattelussa myös uutta ja oli osin toiveikas. Toiveikkuutta herätti erityisesti Maailmanpankin moniäänisyys ja ylipäänsä köyhyden ottaminen mukaan agendalle. Vastaavasti Michels (2003) nosti esille kaksi PRS-ohjelmien heikkoutta: maiden kyvykkyyden vähentää köyhyyttä ja strategisen ajattelun vähäisyyden. Lisäksi hän kritisoi teknistä mestarointia. Köyhyys ei hänen mielestään ole yksinkertainen ongelma, eikä sitä voi siten poistaa simppeillä suunnitelmilla. Eberlei ja Siebold (2002) korostivatkin, ettei muutos ollut tapahtunut, vaikka suunta oli parempi. Heidän mukaansa PRSP ei ollutkaan onnistunut täyttämään lupauksiaan. Esimerkiksi valtioiden sisäinen vastarinta oli vain lisännyt avun ehdollisuutta, sillä uudistukset olivat suureksi osin BW-instituutioiden sanelemia. Stewart ja Wang (2003) keskittyivätkin tarkastelemaan uuden ehdollisuuden toimivuutta ja omistajuutta. Heidän mukaansa PRSP:t eivät olleetkaan lisänneet maaomistajuutta tai vähentäneet BW-instituutioiden valtaa. Sen sijaan Maailmanpankin ote oli heidän mukaansa voinut jopa kiristyä, sillä ohjelmat olivat tehokkaampia ja näyttävät olevan valtiojohtoisia. Näin ollen ne otettiin vastaan innokkaammin. Tätä he pitivät kuitenkin väliaikaisena, sillä ennen pitkää todellisuus paljastuisi. He olivat kuitenkin toiveikkaita, sillä myös BW-instituutiot olivat havainneet ohjelmien heikkouksia. Siten muutos parempaan saattoi olla edessä.

2.3.2. Myöhempi PRSP-keskustelu

Maailmanpankin ja IMF:n omien arviointielinten raportit PRS-ohjelmista tarjoavat hyvän jakolinjan vanhaan ja uuteen keskusteluun. Jakaja on tärkeä, sillä alkuaikoina esitettiin lähinnä toiveita, millaisiksi PRS-ohjelmat voisivat kehittyä, kun taas myöhemmin on voitu selkeämmin kommentoida ohjelmien onnistumista. Maailmanpankin operaatioiden arviointiosaston (Operations Evaluation Department eli OED, nykyään itsenäinen arviointiryhmä Independent Evaluation Group eli IEG) vuonna 2004 julkaistun arvion (OED 2004) mukaan maiden välillä löytyi suuria eroja ohjelmien toteuttamisessa. Raportissa kehuttiin

ohjelmia yleensä, muun muassa todeten, että maiden pitää tehdä kunnianhimoisia suunnitelmia. Heikkouksiakin tosin löytyi. Raportin mukaan PRS-ohjelmia tulisi muunnella enemmän maakohtaisesti sekä maiden ja Maailmanpankin välisen palautejärjestelmän pitäisi olla tehokkaampi ja avoimempi. Lisäksi talouskasvuun pitäisi kiinnittää enemmän huomiota ja ohjelmien köyhydenvähennyspainotuksen sekä kumppanuusviitekehyksen tulisivat olla selkeämpiä. IMF:n itsenäisen arviointitoimiston (Independent Evaluation Office eli IEO 2004) samana vuonna ilmestynyt raportti oli samoilla linjoilla. Parannussuosituksina esiteltiin maakohtaisen joustavuuden lisäämistä, pääpainon siirtämistä raporttien kirjoittamisesta käytännön toimintaan, PRS-ohjelmien aseman selkeyttämistä IMF:n agendassa ja JSA:n selkeyttämistä (IEO 2004). Kaiken kaikkiaan molemmissa raporteissa otettiin kriittinen kanta ohjelmien onnistumiseen, mutta mitään radikaalia raporteissa ei ehdotettu. Siten raporteissa haluttiin tehdä ohjelmat toimivammiksi mutta jatkaa suunnilleen samalla linjalla.

Jako kahteen keskusteluun ei ole täysin tuulesta temmattu. Esimerkiksi brittiläisen kansalaisjärjestö Oxfamin (2004) sekä Driscollin ja Evansin (2005) teksteissä kirjoitetaan toisen sukupolven PRS-papereista. Jakajana toimivat arviointilaitosten laitosten suoltamat dokumentit ja toisten kolmivuotisten PRS-papereiden kirjoittaminen monessa maassa. Lisäksi Driscollin ja Evansin (2005, 5-6) mukaan toinen sukupolvi poikkeaa kahdella tavalla ensimmäisestä: pääpaino on siirtynyt HIPC-ohjelmista kohti YK:n vuosituhattavoitteita ja maaomistajuutta sekä siirtyminen aikaisempaa konkreettisemmin toimintaan ja ohjelmien arviointiin. Käsittelyssäni jako on kuitenkin osin kuvitteellinen: kovin moni PRSP-keskustelija sitä ei tiedosta, ainakaan eksplisiittisesti. Siten osa keskustelusta lienee rajan väärällä puolella. Tämä ei kuitenkaan muuta kokonaisuutta, vaan tärkeämpää on jako suunnilleen.

Yhtä kaikki, keskustelu on arviointilaitosten raporttien jälkeen ollut samoilla linjoilla. Kansalaisjärjestöt CIDSE ja Caritas Internationalis korostivat arviointielimille lähettämässään muistiossa (2003) ja taustapaperissaan (2004), että kansalaisjärjestöjä pitäisi kuunnella enemmän ja HIPC/PRSP kytkös tulisi poistaa. Ne kuitenkin antoivat tunnustusta jo tehdyille työlle. Arviointielinten raporttien jälkeen CIDSE ja Caritas Internationalis (2005) kiittivät raporteja ja toivoivat, että muutokset tapahtuisivat myös käytännössä – etenkin laajempaa osallistumista pidettiin välttämättömänä. Toisin kuin nämä järjestöt Oxfam (2004) suhtautui asteen kriittisemmin raporteihin ja aikaisemmin tehtyyn työhön. Etenkin pyyhkeitä sai yksi PRSP-aloitteen pääkohta köyhyden ja sosiaalisten vaikutusten analyysi (Poverty and Social Impact Analysis eli PSIA), joka oli Oxfamin mukaan käytännössä

unohdettu papereista. Muutenkin järjestö tyrmäsi ohjelmat, ja totesi, että vain paremmat ohjelmat mahdollistavat YK:n vuosituhattavoitteiden (Millennium Development Goals eli MDG) saavuttamisen ja köyhyyden vähennyksen. Afrikan köyhyyden lopettamista hamuavat Sachs, McArthur, Schmidt-Traub, Kruk, Bahadur, Faye ja McCord (2004) kaipasivatkin pidemmän aikavälin PRS-ohjelmia, joihin olisi selkeästi sisällytetty vuosituhattavoitteet. Vuosituhattavoitteet ovat taas yksi sivujuonne PRSP-keskusteluissa. Tavoitteet asetettiin vuosituhannen vaihteessa ja niitä on yhteensä kahdeksan: äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen, universaali peruskoulutus, sukupuolitaso-arvo ja naisten voimaannuttaminen (*empower*), lapsikuolleisuuden vähentäminen, äitiysterveysten parantaminen, taistelu HIV/AIDS:ia, malariaa ja muita tauteja vastaan, ekologisen kestävyuden turvaaminen sekä maailmanlaajuisen kehityskumppanuuden kehittäminen. (YK 2008) Vuosituhattavoitteet ovat olleet yleisesti hyväksytympiä kuin PRSP:t, mutta niitäkin on kritisoitu.

PRSP-keskustelun osapuolet voidaan jakaa karkeasti kolmeen osaan: toiveikkaisiin, kritisoiviin ja hehkuttaviin. Afrikan tilannetta tutkinut Cheru (2006) kuuluu toiveikkaisiin. Hänen mielestään PRS-prosessien myötä on tapahtunut selkeä siirto parempaan köyhyysspolitiikkojen toteuttamisessa ja valtioiden hallitusten aktivoimisessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei ongelmia olisi. Ohjelmat eivät esimerkiksi vielä ole olleet tarpeeksi osallistavia ja tulossuuntautuneita eikä köyhyyteen puututtu tarpeeksi laaja-alaisesti. Tässä näkökulmassa ongelmiin on löytymässä ratkaisuja. Erityisesti köyhyysongelman tiedostaminen ja sen ottaminen poliittiseksi tavoitteeksi kerää kiitosta. Silti toiveikkaat kaipaavat ohjelmiin hienosäätöä, jotta kaikkien ääni kuuluisi. Esimerkiksi Sambian ja Malawin prosessia tutkineet Bwalya, Rakner, Svåsand, Tostensen ja Tsoka (2004) korostavat, että PRSP on vahvistanut demokraattisuutta mutta ongelmia on edelleen. Lisäksi heidän mukaansa BW-instituutioiden rooli ei ole heikentynyt, mikä on ymmärrettävää sillä maat ovat köyhiä ja velkaantuneita. Yksi toiveikkaiden kritiikin kärki on PRS-ohjelmien implementaatio: ohjelmat sinänsä voivat olla hyviä, mutta toimeenpano uupuu (Folscher 2004, Swallow 2005). Lisäksi kritisoidaan rahoittajien, etenkin IMF:n, sitoutumista PRS-ohjelmiin (Driscoll & Christiansen 2004, 21), maiden priorisoimattomuutta PRS-ohjelmiin (Cabral 2005, 26) sekä BW-instituutioiden liian kovia tavoitteita ja seuranta- ja arviointityökalujen kehittämättömyyttä (Holvoet & Renard 2007, Lucas, Evans, Pasteur & Lloyd 2004).

Asteen kriittisempi sävy on UNDP:n McKinleyllä (2005, 2008), jonka mielestä nyky-PRSP-politiikalla MDG:t eivät täyty. Keskiöön pitäisikin tässä katsannossa ottaa inhimillinen kehitys (*human development*) makrotaloudellisen stabiliteetin sijaan. Samalla tavalla Morazán ja Knoke (2005) korostavat, että ohjelmissa pitäisi priorisoida köyhyy-

denvähennykseen eikä budjettikuriin. Vastaavasti Boothin (2005a) mukaan PRSP:t ovat olleet jonkinasteinen pettymys, mutta parempaakaan ei ole tarjolla. Hän tarjoaakin kolme parannusehdotusta: lisää avoimuutta neuvotteluihin, enemmän valtioiden tilanteen huomiointia ja hyväksyvämmän mielipideilmaston luomista kohti valtioita, jotka tukevat kehitystä (*developmental*). Hieman myöhemmin Booth, Grigsby & Toranzo (2006) kaipasivat enemmän valtion yhtenäistä strategista ajattelua ja joustavuutta ohjelmiin. Samansuuntaisesti Driscoll & Evans (2005) hamuavat lisää kokonaisvaltaisuutta, joustavuutta JSA:han ja muuhun prosessiin sekä avun harmonisointia, MDG-lähtöisyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Piron ja Evans (2004, 34) tähdentävätkin, että PRSP saattaa olla turha ja hyödytön rasite avustettavalle maalle mutta mahdollisesti parempi kuin aikaisemmat rahoittajien apumuodot. Oman mallin kehittäneiden, asteen kriittisten, Holmqvistin ja Metell Cuevan (2007) mukaan maat tarvitsevat suunnitelmia, avustajat tarvitsevat työkaluja, joilla antaa apua, ja köyhydenvähennyksen tulee olla tavoitteena. Heidän mukaansa PRS-prosessia pitäisikin tasoittaa, osanottoa laajentaa ja maiden tehdä suunnitelma ilman rahoittajien ohjeita. Tämän jälkeen rahoittajat voisivat konsultoida mutta eivät pakottaa. Nämäkin, asteen kriittiset, näkökulmat poikkeavat tiukan kriittisistä.

Kriittistä näkökulmaa tarjoaa Fraser (2005). Hän kuvaa PRS-ohjelmia lähinnä imperialismin jatkeeksi – keinot ovat vain hienostuneempia. Hänen argumentaationsa PRS-prosessit ovat pohjoisen sosiaaliteknologista kontrollia: ne eivät puutu rakenteellisiin ongelmiin vaan alistavat paikalliset toimijat kansainvälisten rahoituslaitosten tahdolle. Siten PRS-ohjelmat ovat tulleet kuin tilauksesta rahoittajille. Ne näyttävät kumppanuuspainotuksineen paremmilta kuin aikaisempi sokkiterapia, mutta kaikki valta on edelleen rahoittajilla. Fraserin mukaan muutos onkin retorinen ja apu edelleen ehdollistettua. Kriittisessä näkökulmassa teoria ja käytäntö nähdäänkin usein yhteensopimattomina. Hermele (2005, 12) korostaa, että PRS-ohjelmien periaatteet, eli maakohtaisuus, tulossuuntautuneisuus, kokonaisvaltaisuus, kumppanuus ja pitkäkestoisuus, eivät ole toteutuneet käytännössä. Mielenkiintoisen kriittisen näkökulman Maailmanpankin retoriikkaan ottaa Cammack (2004). Hänen mukaansa Maailmanpankki todella tarkoittaa köyhydenvähennystä, kun se puhuu ja kirjoittaa siitä. Cammackin mukaan Maailmanpankki on globaalin kapitalismin ja uusliberalismin asialla, ja se uskoo sen voimaan. Suunta on kuitenkin muuttunut. Ennen 1980-lukua Maailmanpankki keskittyi perustarpeisiin, 1980-luvulla markkinoihin, nyt taas perustarpeisiin mutta kapitalistisen kilpailun mahdollistajana. Hänen näkökulmansa onkin kiintoisa: Maailmanpankki on todella köyhien asialla mutta vain siksi että köyhien ollessa mukana globaali talous pyörii paremmin. Vastaavasti Cornwall ja Brock (2005) keskittyvät retori-

kassa etenkin sanoihin osallistaminen (*participation*) ja voimaannuttaminen (*empowerment*), jotka viestivät, että eri näkökulmia huomioidaan ja eri toimijat saavat vaikuttaa prosessiin. Tämä ei kuitenkaan näy käytännössä, vaan näiden sanojen avulla yritetään tehdä uusliberaali politiikka hyväksyttävämmäksi.

Gould (2005) kuuluu myös kriittisen näkökulman edustajiin. Hänen mielestään uudet hienot termit, kuten kumppanuus (*partnership*) ja omistajuus (*ownership*) on ollut pakko ottaa käyttöön tilanteen rauhoittamiseksi (2005, 140–141). Samalla PRSP:t ovat auttaneet johtopaikan siirtymisen kehityskysymyksissä UNDP:ltä BW-instituutioille (emt. 143). Gouldin mukaan pieniä maakohtaisia eroja ohjelmissa on havaittavissa, mutta PRSP:t ovat vähentäneet valtioiden autonomiaa ja keskittäneet valtaa tiettyihin käsiin, vaikkakin jotkut, hyvin organisoidut kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat saaneet sanansijaa (emt. 143–145). Kuitenkin avun ehdollisuus on pysynyt oleellisesti samana ja valta rahoittajilla. Lainojen ehdot ovatkin pysyneet samoina, eivätkä ne ole muuttuneet köyhyydenvähennystä tukeviksi (emt. 3). Oikeasti tärkeisiin, köyhyyteen vaikuttaviin tekijöihin, kuten kauppaan, tuottavuuteen ja varallisuuksien kasaantumiseen, ei ohjelmissa puututa (emt. 142). Sen sijaan ohjelmat ovat pientä näpertelyä ja uusliberaalin agendan jatkamista. Hän kuitenkin usko salaliittoteorioihin, joissa Maailmanpankki ja muut toimijat nähdään vain välineinä lännen vallan kasvattamiselle kehitysmaissa (emt. 3-4). Enemmänkin hänen mielestään rahoittajat ovat rooliensa vankeja – niiden on pakko saada raha liikkumaan ja siten velkakriisi jatkumaan (emt. 149–150). Gouldin mukaan ongelmat ovatkin ensisijaisesti rakenteellisia, ja näiden rakenteiden tunnustaminen on ensimmäinen askel matkalla parempaan järjestelmään (emt. 151).

Kriittisessä näkökulmassa PRSP-politiikka nähdäänkin rakennesopeutusohjelmien melko suorana jatkeena. Muutokset ovat korkeintaan kosmeettisia. Sen sijaan PRSP:t ovat uusi tapa tarjota apua BW-instituutioille sopivin ehdoin (Killick 2004, 15). Huonoon järjestelmään on lisätty vain köyhyydenvähennys uudeksi tavoitteeksi (Sobhan 2006, 37). Menoa voidaankin kuvata osana uskolonialismia ja läntisen aatteen vientiä kritiikittä (Lendvai & Stubbs 2007). Siten kriittisen näkökulman edustajat kaipaavat kehitysyhteistyöpolitiikassa rakenteellista uudistusta. Rakenteen muutosten tulee olla sekä maan sisäisiä että globaaleja, ja tärkeintä on tasapuolisten mahdollisuuksien tarjoaminen köyhille (Sobhan 2006, 49–50). Yhden osan ratkaisua, tarjoaa Dijkstra (2005, 462–463), jonka mukaan maiden pitäisi itse toteuttaa uudistukset, kun taas avustajien pitäisi keskittyä tekniseen apuun ja avustusten pitäisi olla lyhytkestoisempia keskittyen projekteihin. Samalla pitäisi hyväksyä, että apu ei tuo pikavoittoja. Nykymenossa puuttuu hänen mukaansa maiden oma

tahto ja valta: PRS-paperit kirjoitetaan, koska on pakko ja pohjalla oleva talousteoria on vaihtoehdotonta ortodoksiaa. Samaten Ghanaan paneutunut Whitfield (2005) korostaa, että BW-instituutiot toimivat lähinnä hallinnon osana eivätkä ulkopuolisina. Kriittisen näkökulman tiivistää Weber (2004), jonka mukaan PRSP:t vahvistavat ja uusintavat eriarvoisuutta. Weber (2006) kuvaakin PRSP:a uusliberaalin strategian laajentumana.

Osa kriittisestä näkökulmasta sekoittuu toiveikkaaseen. Tällöin yleensä kritisoidaan voimakkaasti vain yhtä osaa papereista. Esimerkiksi Handicap International (2008) haluaa saada liikuntarajoitteiset ja kehitysvammaiset sekä Minority Rights Group International (Hughes 2005) alkuperäisasukkaat ja vähemmistöt mukaan prosesseihin ja siten prosessit heidän oikeudet huomioiviksi. Vastaavasti monen, kuten Eberlein (2005) sekä Morazánin ja Knoken (2005), mielestä prosessit ovat olleet edelleen liian vähän osallistavia. Ongelmana pidetään myös kansalaisyhteiskunnan sisäisiä suhteita. Esimerkiksi Morrisonin ja Singerin (2007) Bolivian tutkimuksen mukaan osalla kansalaisyhteiskunnan toimijoista on enemmän vaikutusvaltaa kuin toisilla. Kriittistä näkökulmaa osallistamiseen tuovat Molenaers ja Renard (2006), jotka eivät pidä laajaa osallistamista itseisarvona. He argumentoivat, että maissa, joissa institutionaalinen tilanne ja demokratia ovat luonnostaan heikkoja, demokraattista osallistavaa prosessia ei voi istuttaa väkisin. Siten he kannattavat ennemminkin esimerkiksi poliittisten oikeuksien lisäämistä kuin vain kuorutettua ja näennäistä kansalaisyhteiskunnan osallistamista. Lisäksi heidän mallissaan PRSP:t olisivat joustavampia ja ottaisivat paremmin erilaiset institutionaaliset rakenteet huomioon. Lazarus (2008, 1219) jatkaa näitä ajatuksia esittäen, että osallistavan kehikon vieminen heikkojen demokraattisten instituutioiden maihin voi kääntyä itseään vastaan ja johtaa legitimitiivikriisiin. Toisin sanoen vain ohjelmien legitimoimiseksi käynnistetty osallistaminen ei ole kestäväällä pohjalla. Hän kuitenkin painottaa myös paikallisen poliittisen kulttuurin säätelevän osallistavaa prosessia (emt. 1212). Siten osallistaminen tapahtuu hänen ajattelussaan sekä ylhäältä BW-instituutioista että alemmaa valtion rakenteesta käsin.

Muista keskeisistä alueista ympäristökysymysten mukaanottoa on kuvattu valikoivaksi. Toisaalta ympäristökysymykset yleensä sekä ympäristön ja köyhyyden väliset siteet on huomioitu ehkä aiempaa paremmin; toisaalta ympäristökysymyksiä ei juuri priorisoida: talouskasvua pidetään tärkeämpänä. (Waldman 2005) Lisäksi vaikka ympäristöllistä kestävyyttä ei ole juuri noteerattu, maakohtaiset vaihtelut ovat suuria ja toisen sukupolven PRS-papereissa on nähtävissä suunta parempaan (Hugé & Hens 2007). Ympäristökysymysten melko heikkoa mukanaoloa on kritisoitu myös Maailmanpankin omassa, ei tosin virallista kantaa edustavassa, raportissa (Bojö, Green, Kishore, Pilapitiya, Reddy 2004).

Yhden näkökulman edustajat ovat usein myös täysin kriittisiä. Esimerkiksi ohjelmien genderharhaa esitelleen van Staverenin (2008) mukaan ongelmana on ohjelmien tiukka makrotaloudellinen viitekehys, joka ei mahdollista genderin valtavirtaistamista. Papereita on parjattu myös lasten ja lapsikäyhyiden unohtamisesta (Heidel 2005; Marcus, Wilkinson & Marshall 2002). Lisäksi on kritisoitu muun muassa kalastussektorin näkymättömyyttä (Thorpe, Reid, van Anrooy & Brugere 2004), maaseudun tuottavien sektoreiden huomioimattomuutta (Cabral 2005), maatalousopetuksen unohtamista (Sundstøl 2004) ja aikuisopetuksen näkymättömyyttä (van der Veen & Preece 2005). Vastaavasti kansalaisjärjestöjen (2007) yhteisessä kannanotossa keskitytään PSIA:n näkymättömyyteen. Niiden mukaan PSIA pitäisi saada keskeiseksi työkaluksi ja kaikki valtion toimijat toimimaan sen eteen. Siten keskiöön pitäisi nostaa köyhyys ja sosiaaliset oikeudet ja saada keskustelua aikaan niiden tärkeydestä.

Positiivisen näkökulman mukaan PRSP:t ovat selkeä muutos kohti parempaa köyhyyspolitiikkaa. Voipion (2005, 204, 212) mielestä rahoittajien toiminta on todella muuttunut ja etenkin Tansanian toisen sukupolven PRSP:ssa otetaan muutama tärkeä askel ulos uusliberaalista talouspolitiikasta. Osa positiivisen näkökulman edustajista kehuu PRSP-aloitetta, mutta kritisoi maiden toimeenpanoa. Tällöin eroa on kuitenkin vaikea tehdä toiveikkaan ja positiivisen näkökulman välille. Esimerkiksi Cangarajah ja van Diesen (2006) korostavat, että PRSP-mallioppilas Ugandallakin on paljon parannettavaa toteutuksessa. Maailmanpankin ja IMF:n (2004) omassa arvioissa ongelmia onkin lähinnä toimeenpanossa, esimerkiksi PSIA:n integroinnissa ohjelmiin ja kokonaisvaltaisuudessa. Lisäksi toisessa Maailmanpankin raportissa toivottiin maihin parempia seurantajärjestelmiä (Bedi, Coudouel, Cox, Goldstein & Thornton 2006). Viiden PRSP-vuoden jälkeen tehdyssä arvioinnissa (Maailmanpankki ja IMF 2005) ohjelmia keuhuttiinkin pääosin. Arvioinnin mukaan mailla on nyt selkeitä tavoitteita (emt. 14) ja köyhyysanalysointi on parantunut (emt. 50–51). Vastaavasti myös kritiikkiä huomioitiin, ja myönnettiin, että osallistuminen voisi olla laajempaa, mutta tilanne on kuitenkin parantunut (emt. 32–35). Arviointi keskittyikin PRS-ohjelmien kehumiseen pienin varauksin. Esimerkiksi ehdollisuutta pidettiin merkinä vastavuoroisesta vastuullisuudesta (emt. 45–46). Siten sellaisenaan positiivisuus ei juuri poikkea toiveikkuudesta.

Tärkeä sivu- tai monen mielestä pääraide PRSP-keskustelussa on papereiden ja ohjelmien sisältö sekä etenkin niiden taloudelliset painotukset. Toisin sanoen se, ovatko ohjelmat vain kasvua tukevia, vai köyhiä tukevaa (*pro-poor*) kasvua ajavia. Osittain keskustelu on melko ongelmallista, sillä köyhiä auttavasta kasvusta ei ole, Vosin ja Cabezasin

(2005, 66) mielestä, yleisesti hyväksytyä määritelmää. Kuitenkin heidän mukaansa paperit ovat enemmän kasvuun kuin köyhyyteen keskittyviä. Papereiden makrotaloudellista sisältöä tutkineen Gottschalkin (2004, 38) mukaan ohjelmat eivät tue talouskasvua ja köyhyyden vähennystä. Erityisesti hän kritisoi keskittymistä hintavakauden ylläpitoon ja vastasyklisten, eli karkeasti keynesiläisten, toimenpiteiden puuttumista (emt. 18–26). Lisäksi vuoden 2005 WSSD:ssa (2005, 9, 17) PRS-ohjelmien köyhyysmääritelmiä pidettiin melko kapeina ja talouspainotteisina (vrt. köyhyyskeskustelu luvussa 6). Siten on helposti pääteltävissä, että kriitikot ovat oikeassa ja PRSP:t on tehty rahoittajien ehdoilla tukemaan globaaleja markkinoita. Kuitenkin, PRS-ohjelmien sisältötutkimuksen puutetta valittelevan, Sumnerin (2006b) mukaan PRS-ohjelmissa on olemassa sirpaloitunut konsensus köyhiä tukevaan suuntaan. Tästä on merkinä muun muassa kaupan ja pääomien vapauttamisen puuttuminen monesta paperista. Siten ohjelmat eivät välttämättä suoraan tue Washingtonin konsensusta ja makrotaloudellista stabiliteettia, vaan voivat olla siirtymä köyhiä tukevaan suuntaan. Vastaavasti osittain PRS-ohjelmiin keskittynyt Wenden (2008) kuvaili niiden köyhyysdiskurssia melko tekniseksi mutta monipuoliseksi ja myös köyhät huomioonottavaksi. Samansuuntaisesti Porter ja Craig (2004, myös Craig & Porter 2005) kirjoittavat, että PRSP:t ovat osa inklusiivisempaa uusliberalismia eli markkinoihin luottamisen lisäksi ohjelmissa on jonkun verran köyhiä tukevia painotuksia. Silti ne ovat edelleen kaukana sosiaalidemokratiasta tai markkinoiden säätelystä. Myös Ruckert (2006) käyttää uudesta ajattelusta nimeä inklusiivinen uusliberalismi, joka todella tarkoittaa muutakin kuin kasvua. Hän on kuitenkin kriittinen myös tätä pehmeämpää uusliberalismia kohtaan ja on skeptinen, että se voisi todella hegemonisoida uusliberalismin.

2.3.3. Yhteenveto keskustelusta

PRS-ohjelmista käyty keskustelu havainnollistaa hyvin kehitysavun vaikeutta. Juuri mistään ei vallitse edes, Sumnerin termiä lainatakseni, sirpaloitunutta konsensusta. Ongelmia tuottavat totta kai tavoitteet: mikä loppujen lopuksi on tärkeintä. Vastaavasti tavoista ollaan vielä vähemmän yhtä mieltä. Lisäksi keskustelua sotkevat ennakkoluulot ja asenteet. PRSP-kannanotot onkin jaettavissa karkeasti kahtia: ohjelmat joko ovat tai eivät ole hyviä. Toisille PRSP:t ovat uusimperialistista sortoa; toisille ne taas ovat konkreettinen tapa avustaa heikompia. Samaten kritiikki jakautuu karkeasti kahtia: joko ohjelmat tai niiden toteuttaminen ontuu. Siten kritiikin karkea kahtiajako voidaan kärjistää pahoihin rahoittajiin tai pahoihin valtioihin. Joidenkin mielestä ohjelmat toimisivat, jos valtiot vain tekisivät niiden ehdoilla. Tässä näkemyksessä onkin suuria eroja valtioiden välillä. Monet valtiot ovat

korruptoituneita ja epädemokraattisia sekä poliittinen tahto puuttuu. Toiset taas väittävät, että ohjelmat eivät voi poistaa köyhyyttä. Sen sijaan PRSP-(piilo)agendaan kuuluu rahoittajien etu sekä suuryrityksille ja muulle läntisille eliitille sopiva maailmanjärjestys. Tässä näkemyksessä rahoittajat vähät välittävät diktaattoreista ja korruptiosta. Pääasia on, että raha virtaa. Valtioiden tahto voi puuttua, mutta se puuttuu, koska ne eivät halua toteuttaa saneltuja, järjettömiä, uudistuksia. Siten valtioiden välisiä eroja voi olla, mutta ne eivät ole merkittäviä. Myönnän, että kärjistin – etenkin kritiikkiä kohti salaliittoteorioita. Molempien puolien teesit ovat kuitenkin uskottavia. Sekä valtioiden että rahoittajien virheistä riittää raportoitavaa. PRSP:t ovatkin muuttaneet monia asetelmia: usea on esimerkiksi valmis väittämään, että Maailmanpankki on oikeasti hyväntekijä.

PRSP-keskustelu on muuntunut ajassa jonkin verran. Monen mielestä ohjelmat ovat kehittyneet, kun toimeenpano on muuttunut paremmaksi ja virheistä on opittu. Samaten Maailmanpankin ja IMF:n toiminta on terävöitynyt. Toisten mielestä taas ohjelmat ovat muuttuneet entistä vaarallisemmiksi, koska niistä on tullut hyväksytympiä mutta suuri linja on pysynyt samana. Siten myös kritiikki on terävöitynyt ajan myötä. Keskustelu havainnollistaakin, että lähes kymmenen vuotta vanhasta aloitteesta ei ole tullut staattista prosessia. Sen sijaan aloite kuten myös maiden toimeenpano on monen mielestä muuttunut. Viidennen ja seitsemännen luvun analyysissä pystynkin esittämään muuntumisen Tansanian ohjelman avulla.

Kaiken kaikkiaan Maailmanpankin ja IMF:n uutta köyhyyspolitiikkaa on tutkittu paljon. Tutkimukset ovat kuitenkin keskittyneet usein yhteen näkökulmaan ja vielä useammin prosesseihin. Näkemykseni prosessista ja neuvotteluolosuhteista tarjoankin luvussa 5. Teen tämän kuitenkin habermasilaisen ideaalinen puhetilanne -käsitteen avulla, joten näkökulmani on tuore. Lisäksi keskityn prosessiin kuvatakseni olosuhteet, joissa paperit syntyvät. Siten pääpaino on kielellinen ja papereiden sisällöissä. Varsinaisiin papereiden sisältöihin, saati sitten köyhyysdiskursseihin, ei tutkimuksissa olekaan paljoa kajottu. Siten tutkimukseni täyttää aukkoja, joita melko perusteellinen PRSP-tutkimus on jättänyt. Ennen prosessiin ja sisältöihin perehtymistä tarvitaan kuitenkin vielä lisää taustoitusta – tällä kertaa tutkittavasta maasta.

3. TANSANIALAINEN TARINA

Itä-Afrikassa sijaitseva 40 miljoonan asukkaan Tansania on Britannian ja Saksan vanha siirtomaa. Niin BKT- kuin HDI-vertailuissa se on köyhien maiden joukossa. Myös Maailmanpankki luokittelee Tansanian matalan tulotason maaksi, mikä oikeuttaa IDA:n pitkiin pienikorkoisiin tai korottomiin lainoihin. Tansania onkin ollut pitkäaikainen kehitysmää ja Maailmanpankin asiakas SA- ja HIPC-ohjelmien. Tansania on myös Suomen kehitysavun pitkäaikainen kohde ja kumppani. Muutenkin Tansaniassa riittää eri avustajia ja maata – myös PRS-prosessia – on tutkittu paljon.

Tansanian yhdistynyt tasavalta (United Republic of Tanzania) sai alkunsa vuonna 1964, kun vuonna 1961 Britanniasta itsenäistynyt Tanganjika ja Sansibar⁵ yhdistyivät. Evansin ja Ngalwean (2003, 271) mukaan samana vuonna köyhydenvähennys nousi keskeiseksi poliittiseksi tavoitteeksi, koska kansalliset viisivuotissuunnitelmat saivat alkunsa. Maan on kuvattu olleen sosialistinen oman tien kulkija 1980-luvulle asti (esim. Holtom 2005; Evans & Ngalwea 2003, 272–273; Naschold & Fozzard 2002, 1). Suuntaviivat kehitykselle asetettiin Arushan julistuksessa (Arusha Declaration 1967), jonka mukaan maan politiikka perustui sosialismille ja itsenäisyydelle (*self-reliance*). Julistuksessa korostettiin politiikan pohjautuvan muun muassa tasa-arvolle ja demokratialle (emt. 1–3) sekä ihmisille, kovalle työlle ja maataloudelle (emt. 12). Julistettu sosialismi olikin melko maltillista. Presidentti Nyerere (2002) korosti vuonna 1968 kirjoittamassaan teoksessa maan ottavan mallia sekä idästä että lännestä ja siirtyvän hiljalleen omanlaiseen, ihmiskeskeiseen sosialismiin sekä demokratiaan. Tämän sosialismin perustana olivat *Ujamaa*-kylät eli kollektiiviset maatilat. Valtion taloudellinen toiminta laajenikin mutta kuitenkin maahan ei missään vaiheessa kehittynyt täydellistä komentotaloutta. Syynä tähän oli esimerkiksi hallinnon sisäiset näkemyserot. (Mongula 2006, 70–71) Vastaavasti Rugumamu (1997) kirjoittaa itsenäisyyden ja sosialismin illuusiosta; hänen näkemyksessään Tansania on aina kuunnellut rahoittajia eikä sen politiikkaa voi irrottaa globaalista viitekehyksestä.

Holtomin (2005) mukaan Nyereren omapäinen yksipuoluesosialismi sopi hyvin rahoittajien ja avunantajien, myös Maailmanpankin, agendalle, koska maa halusi kehittyä oma-aloitteisesti ja keskittyi muun muassa köyhydenvähennykseen. Kuitenkin 70-luvun lopulla Tansania ajautui talouskriisiin, jonka syynä pidetään maan omapäistä politiikkaa ja globaalien talouden sakkaamista öljykriiseineen. Tuolloin, Holtomin (2005) mukaan, rahaa

virtasi vielä Pohjoismaista, mutta BW-instituutioiden – etenkin Maailmanpankin – kelkka kääntyi kohti rakennesopeutusta ja avun ehdollisuutta. 80-luvun alku sujuikin BW-instituutioita vastustaessa ja talouskriisissä kärvistellessä. Maa teki oman rakennesopeutusohjelman, joka ei juuri tuonut helpotusta ja oli liian maltillinen BW-instituutioille (Naschold & Fozzard 2002, 1–3). Kuitenkin valtion sisällä oli erilaisia poliittisia suuntauksia. Yhdysvalloissa opiskelleiden ekonomistien joukko kannatti kovempia uudistuksia, kun taas monet valtiojohdossa olivat niitä vastaan (Holtom 2005; 2007, 237–238). Rahan tarve oli kova, ja BW-instituutioiden painostus tuotti tulosta. Käännös uusliberalismiin ja rakennesopeutusohjelmiin tapahtui 1984–86 välillä, jolloin myös Nyerere astui syrjään. (Holtom 2005, 562–563)

Rakennesopeutus ei auttanut Tansaniassakaan, vaikka Tansanian kuvattiin olleen mallioppilas hyvine muutoksineen makrotaloudellisissa muuttujissa (Helleiner, Killick, Lipumba, Ndulu & Svendsen 1995). Valtiojohto oli edelleen kriittinen uudistuksille ja vuonna 1994 Tansanian ja BW-instituutioiden välit katkesivat. Syynä välirikoon oli molemminpuolinen epäluottamus. (Gould & Ojanen 2003, 38) Helpotusta toi 1995 julkaistu niin kutsuttu Helleinerin raportti (Helleiner ym. 1995), jossa kritisoitiin valtiojohtoa mutta voimakkaammin Maailmanpankkia ja vaadittiin luottamuksen palauttamista. Raportissa suositeltiin muun muassa suurempaa maaomistajuutta, valtion instituutioiden vahvistamista ja avun harmonisointia. Tansaniassa järjestettiin myös ensimmäiset monipuoluevaalit vuonna 1995 ja uudistukset jatkuivat (Naschold & Fozzard 2002, 3–4). Raportin jälkeen myös Maailmanpankin politiikka lientyi ja Tansaniasta kehittyi uuden agendan koekenttä (Gould & Ojanen 2003, 39–40). Helleinerin raportti johti eri avustajien toiminnan harmonisointiin, joka vähensi transaktio- eli sopimus- ja kaupankäyntikustannuksia mutta samalla vei politiikkaa kohti vaihtoehdottomuutta (Gould & Ojanen 2003, 40–47).

Kaiken kaikkiaan Tansanian historia Maailmanpankin kanssa havainnollistaa hyvin yleisempää muutosta 1960-luvulta nykypäivään. 1980-lukua hallitsivat rakennesopeutusohjelmat ja monin paikoin vastavuoroinen epäluottamus. 1990-luvulla epäluottamus lientyi ja melkein kaikki saatiin toimimaan yhdessä. Toisten mielestä tällöin politiikka nytkähtikin viimeistään oikeaan suuntaan; toisten mielestä taas nykyinen uusliberaali vaihtoehdottomuus ei tuota juuri mitään hyvää. Kuitenkin Ellisin ja Mdoen (2003, 1369) mukaan Nyereren perintö elää ja Tansaniassa ei vielääkään lähdetä yksityistämisen prosesseihin mielellään.

⁵ Sansibar on melko itsenäinen osa Tansaniaa, ja sillä on esimerkiksi omat köyhyysvähennysstrategiansa, joita en tule tarkastelemaan.

Siten 1990-luvun lopun kehityskulku ensimmäiseen PRS-ohjelmaan ja 2000-luvun alun kehitys jakaa mielipiteet.

PRS-prosessin voidaan nähdä käynnistyneen Tansaniassa melko heti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Esimerkiksi Holtom (2007) kuvaa prosessin käynnistyneen 1998. Vastaavasti Gould ja Ojanen (2003, 30) tähdentävät, että suuntaviivoja uudelle näkemykselle ja kokeiluille Tansaniassa ja Ugandassa laadittiin vuonna 1997. Tarkemmin PRS-prosessin kuvaukseen siirryn luvussa 5. Yleisesti keskustelu Tansanian PRS-ohjelmasta on ollut samansuuntaista laajemman PRSP-keskustelun kanssa. Esimerkiksi Nascholdin ja Fozzardin (2002, 50) arvioissa köyhydenvähennyksestä on tullut keskeisempi poliittinen tavoite Tansaniassa vasta 2000-luvulla ja osin PRSP:n ansiosta. Kriittistä näkökulmaakin löytyy laidasta laitaan. YK:n asuinyhteisöohjelman raportissa (UN-HABITAT 2002, 82) suositeltiin enemmän vastuuta paikallishallinnoille, kun taas Ellis ja Mdoe (2003) hamuavat enemmän huomiota, miten paikallishallinnon uudistaminen vaikuttaa maaseudun toimeentuloihin. Heidän kestävät toimeentulot -tarkastelussa pääpaino onkin mikrotason toimijudessa, jota ei ole juuri huomioitu PRS-ohjelmassa. Cooksey (2004) kritisoi kovin sanoin PRS-ohjelmaa muun muassa liian vähäisestä keskittymisestä maaseudun toimeentuloihin, liian pienistä sosiaalisektorin panostuksista ja avun korruptiota lisäävästä vaikutuksesta. Osin vastakkaisesti Eggenberger-Argote (2005) kritisoi PRS-paperia markkinapainotteisuuden ja valtiointerventionismin sekasotkusta, mutta kehui avunantajia painostuksesta kohti vapaampia markkinoita. Vastaavasti kansalaisjärjestö Hakikazi Katalyst (2004) kehui pääosin PRS-prosessia mutta sen mielestä panostukset joillekin sektoreille ovat liian pieniä ja korruptio jarruttaa kehitystä. Lisäksi Maailmanpankin ympäristövertailussa (Bojö ym. 2004) ja Laterveerin ym. (2003) terveystaloustietokavertailussa Tansanian ohjelma oli yksi heikoimmista. Samoin Bellin (2003) melko aikaisessa gendertarkastelussa Tansanian ohjelma sisälsi monia heikkouksia mutta oli etenemässä parempaan suuntaan. Kuitenkin Cherun (2006) analyysissä Tansanian PRS:n toimeenpanoa kuvataan melko onnistuneeksi monella osa-alueella verrattuna muihin maihin. Lisäksi maan toinen PRSP on sisällöltään paljon ensimmäistä monipuolisempi ja kehittyneempi (AFRODAD 2007) sekä vei toimeenpanoa eteenpäin (Booth 2005b).

Suunnilleen yhtä mieltä ollaan, että Tansania on edelleen meidän termeillä köyhä, kehittymätön ja melko epädemokraattinen valtio. Maailmanpankin (2008) vertailussa Tansanian ostovoimakorjattu bruttokansantulo henkeä kohden on 1200 dollaria, joka oikeuttaa valtioiden välisessä vertailussa sijalle 183. Ilman ostovoimakorjausta BKTL on 400 dollaria ja sija pari pykälää alempi. Tansanian talous on kasvanut viime vuosina 1980- ja 90-luvun

takkuamisen jälkeen. Kuitenkin samanaikaisesti väestö on lisääntynyt parin–kolmen prosentin vuosivauhtia. Viime vuosina kuitenkin myös BKT henkeä kohden on kasvanut. Tansanian velka on uusimpien tilastojen mukaan 33,6 % bruttokansantulosta eli ei järjetömän suuri mutta maa on edelleen riippuvainen velkahelpotuksista ja kehitysavusta. OECD:n (2008) tilastoissa Tansanian virallisen nettokehitysavun määrä on noin 15 % bruttokansantulosta ja suurimmat kehysavun antajat ovat IDA, Afrikan kehityspankki ja Iso-Britannia. Lisäksi Tansania saa kehitysapua monelta muulta toimijalta, kuten Yhdysvalloilta ja Skandinavian mailta, huomattavia määriä.

UNDP:n (2008) inhimillisen kehityksen indeksissä (Human Development Index eli HDI) Tansania luokitellaan alhaisen HDI:n maaksi ja sijalle 159. New Economic Foundationin onnellisuusvertailussa Tansania on 134. Tarkemmin hyvinvointi- ja köyhyysmittareihin palaan luvussa 6. Eri vapausvertailuissa Tansania sijoittuu sen sijaan hieman ylemmäksi. Freedom Housen poliittisten ja kansalaisoikeuksien vertailussa Tansania luokitellaan osittain vapaaksi valtioksi. Vastaavasti Economist-lehden demokratiavertailussa Tansania on sijalla 99 ja se luokitellaan hybridiksi, eli demokratian ja autoritäärisen valtion väli muodoksi. Siten valtiota ei voi kuvailla täydelliseksi demokratiaksi, vaikka yksipuoluejärjestelmä on osin murentunut. Sama linja jatkuu muissa vertailuissa. Tansania on Transparency Internationalin korruptiotilastoissa 94. vähiten korruptoitunut valtio, Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksissä 61. ja Heritage Foundationin taloudellisten vapauksien indeksissä 97. Nämä vertailut ja indeksit pystyvät kuitenkin antamaan vain hataran kuvan Tansanian tilanteesta. Toisin sanoen ne havainnollistavat maan olosuhteita mutta eivät kerro lopullista totuutta. Totuutta ja tietoa avaakin tieteenfilosofisia ja teoreettisia lähtökohtia käsittelevä seuraava luku.

4. JÄLKISTRUKTURALISMI JA KONSTRUKTIONISMI

Tutkimus pohjautuu konstruktionistiseen ja jälki- tai poststrukturealistiseen ajatteluun. Konstruktionismilla tarkoitan, että tutkimuksen keskiössä on kieli ja todellisuuden rakentuminen. Vastaavasti jälkistrukturalismilla tarkoitan, että suhtaudun kriittisesti tietoon ja lopulliseen totuuteen. Sen sijaan me elämme tulkinnoissa, jotka ovat aina jollain tavalla vääristyneitä. Sekä konstruktionismin että jälkistrukturalismin voi katsoa olevan osa postmodernistista ajattelua. Tämä ei tosin kerro mitään, sillä postmodernilla voi tarkoittaa lähes mitä tahansa modernin jälkeistä. Sen sijaan relativismi eli karkeasti suhteellisuus kuvailee lähestymistapaani paremmin. Raatikainen (2004, 42–45) jakaa relativismin, ja samalla konstruktionismin, kahtia maltilliseen ja jyrkkään relativismiin. Jyrkässä relativismissa kaikki todellisuudet ovat suhteellisia ja yhteensopimattomia. Sen sijaan maltillinen relativismi ja konstruktionismi, johon tutkimukseni perustuu, tarkoittaa, että todellisuuden rakenne ja näkökulma on suhteellinen. Käytännössä tämä merkitsee, etten pysty luomaan lopullisen totuudellista kuvaa BW-instituutioiden köyhyyspolitiikasta. Sen sijaan voin antaa siihen ainoastaan suhteellisen käsityksen. Saamani ja analysoimani tieto onkin minun aineiston avulla luoma suhteellinen näkemys, joka voi poiketa muiden saamista käsityksistä. Äkkiseltään teoreettiset lähtökohdat voivat kuitenkin tuntua vaikeasti käsitettäviltä. Ne hahmottuvatkin selkeämmin tieteenfilosofian, tarkemmin ontologian ja epistemologian, avulla.

4.1. Tieteenfilosofiset lähtökohdat

Haaparannan ja Niiniluodon (1986, 95) mukaan tieteenfilosofiassa keskeistä on ”tiedettä koskevien käsitysten kriittinen arviointi eli niiden problematisointi, täsmentäminen ja perusteleminen tai kumoaminen”. Toisin sanoen tieteenfilosofia tutkii tieteen ja tieteellisen tiedon luonnetta ja sitä, millaista se voisi olla. Tärkeä osa tieteenfilosofiaa tässä näkemyksessä on tieto-oppi eli epistemologia, joka käsittelee nimenomaisesti tiedon olemusta eli sitä, mitä tieto on. Haaparannan ja Niiniluodon määrittelyn mukaan tieto on ”hyvin perusteltu tosi uskomus” (emt. 19). Vastaavasti tieteellä he tarkoittavat järjestelmällistä uuden tiedon hankintaa (emt. 7). Toinen tärkeä käsite tieteenfilosofiassa on ontologia, ”joka pyrkii yleisesti selvittämään todellisuuden luonnetta ja sitä, mitä todella on olemassa” (Raatikainen 2004, 11). Siten epistemologia ja ontologia linkittyvät tiukasti toisiinsa sillä erotuksella, että ontologia tutkii olemassaoloa sekä todellisuutta ja epistemologia tietoa. Toisin sanoen ontologiassa keskitytään todellisuuden olemukseen ja epistemologiassa tietoon, jolla mahdol-

lisesti voidaan päästä kiinni todellisuuteen. Näin määritelleen epistemologia on alisteinen ontologialle, joka onkin syytä käsitellä ensiksi.

Marsh ja Furlong (2002, 12) jakavat ontologiset lähtökohdat kahteen: foundationalistisiin ja antifoundationalistisiin. Ensimmäisessä uskotaan, että on olemassa todellisuus, joka ei riipu meidän tiedosta. Vastaavasti antifoundationalistit keskittyvät konstruointiin: heidän mielestään kaikki tieto on rakentunut. Minä otan antifoundationalistisen lähtökohdan, kuitenkin sillä varauksella, että lopullinen todellisuus voi olla olemassa, mutta se on merkityksetön. Siten keskityn ainoastaan siihen, miten käsittämämme todellisuus on konstruoitu ja konstroituu. Toisin sanoen en ole kiinnostunut, millaista BW-instituutioiden köyhyyspolitiikka on todellisuudessa, koska lopullinen todellisuus on mahdoton saavuttaa. En siis ota lopullista kantaa lopullisen todellisuuden olemassaoloon. Sen sijaan minua kiinnostaa enemmän, millaiseksi köyhyyspolitiikka on rakentunut. Tarkoituksena ei siten ole tutkia todellisuuden lopullista luonnetta, vaan sitä millaiseksi todellisuus kuvataan ja rakennetaan. Tämä ei suinkaan tarkoita, että raporteissa rakennettaisiin yksi, lopullinen totuus vaan että raportit kuvaavat yhtä, suhteellista näkökulmaa mahdollisesta lopullisesta totuudesta. Tällainen maltillinen konstruktionismi onkin, Raatikaista (2004, 45) soveltaen, erotettavissa jyrkästä konstruktionismista, joka kiistää lopullisen todellisuuden olemassaolon ja jonka mukaan olemassa on eri todellisuuksia joiden vertaaminen on mahdotonta. Siten pystyn vertaamaan rakentamaani todellisuuden konstruktioita toisiin konstruktioihin.

Mitä todella on tapahtunut ja millaista saatu tieto on, avaa tutkimusongelman epistemologiaa. On vaikea arvioida, onko lopullista totuutta oikeastaan olemassa. Muotoilenkin, että lopullinen totuus on jollakin tavalla suodattunut ja siihen voidaan antaa vain erilaisia näkökulmia. Tämä kulkee linjassa konstruktionistisen paradigman kanssa, jonka voi erottaa positivismista, jonka mukaan lopullinen totuus on saavutettavissa ja sitä voi tutkia harhattomasti (ks. esim. Marsh & Furlong 2002, 22–26). Positivismin ja jyrkän konstruktionismin välille mahtuu toki monia muitakin näkemyksiä, joita ei kuitenkaan ole tarpeen eritellä tässä. Sen sijaan tärkeämpää on käsitellä, mitä minä tarkoitan konstruktionismilla. Tarkoitankin, että elämme totuuden tulkinnoissa ja kaikki tieto, mikä on saatavilla, on tulkintaa. Jotkut tulkinnat ovat hegemonisoituneet ja muuttuneet vahvemmiten kuin toiset, mutta lopullisesti hegemonisetaankin tulkinnat eivät ole varmasti totta. Tietämys, että todella voi tietää asioita, onkin ongelmallinen. Epävarmuutta voi luonnollisesti vähentää toimimalla analyyttisesti ja systemaattisesti, mutta konstruktionistisen paradigman mukaan voidaan luoda aina vain yksi näkökulma. Saatu tieto BW-instituutioiden köyhyyspolitiikasta on siten suhteellista ja erilaisia tosiuskomuksia voi perustella ja rakentaa eri tavoin.

Valitsemallani konstruktionistisella paradigmalla tieto on siis suhteellista. Tällainen relativismi eli totuuden, tiedon ja todellisuuden suhteellisuus vaikuttaa lähes käsittämättömältä. Voi tuntua, että on keskellä relativistista suota, jossa mihinkään ei voi luottaa vaan kaikki on suhteellista. Ehkäpä tärkeää onkin tarkastella sitä, miten tieto ja todellisuus ovat suhteellisia. Ei liene kovin mielekästä, että suhteellisuus olisi täysin satunnaista, jolloin millä tahansa tiedolla päästään mihin tahansa todellisuuteen, joka on yhtä hyvä kuin mikä tahansa muu todellisuus. Tässä tilanteessa mukaan tuleekin maltillinen relativismi eli kyse on suhteellisesta todellisuudesta, ei suhteellisista todellisuuksista tai yhdestä ainoasta totuudesta. Siispä luon BW-instituutioiden köyhyyspolitiikasta suhteellisen kuvan, jota ei voi pitää lopullisen totuudellisenä. Tästä päästäänkin helposti suhteellisuuden ansaan: omien käsitysten ei voida väittää olevan muiden käsityksiä parempia, jos kaikki on suhteellistettu. Relativismin ansa purkaantuu osin sillä, että en edes yritä keskittyä varsinaiseen fyysiseen todellisuuteen, joka on merkityksetön. Pelkkä kielellinen kikkailu antaa uutta pureskeltavaa BW-instituutioiden köyhyyspolitiikasta. Lisäksi en halua venyttää relativismia äärimmillään, vaan mielestäni suhteellisenkin tiedon voi arvottaa. Tarpeeksi tyhjentävästi relativismin ansan puran synteesissäni. Seuraavaksi esittelen kuitenkin lyhyesti jälkistrukturalismin ja konstruktionismin tutkimukseni kannalta oleelliset osat. Samalla kuljetan mukana epistemologisia ja ontologisia kysymyksiä luvun – ja myös tutkielman – loppuun asti.

4.2. Jälkistrukturalismista sosiaaliseen konstruktionismiin

Käyttämäni diskurssianalyysi selkiytyy yhden keskeisimmän jälkistrukturalistin ja diskurssianalytiikan kehittäjän Foucault'n avulla. Foucault'n ajattelusta on erotettavissa alkuaikojen arkeologinen ja myöhempi genealoginen kausi, jotka lomittuvat (Winther Jørgensen & Phillips 2000, 19). Arkeologiassaan Foucault (2005, 181–183) keskittyi diskursseihin ja niiden muuntumiseen ja käyttöön. Toisin sanoen hän tarkasteli tietoa ja siten epistemologiaa. Hänen mukaansa mukaan käsitteet, ja siten tieto, eivät ole tarkkoja vaan koko ajan muuttuvia (emt. 33–45). Siten lopullista, muuttumatonta rakennetta ja tietoa ei ole olemassa, vaan sitä tulkitaan ja siitä tehtyjä tulkintoja tulkitaan. Tieto hahmottuukin diskurssien avulla. Diskurssi, Foucault'n mukaan, ”tarkoittaa samasta muotoutumisjärjestelmästä peräisin olevien lausumien kokonaisuutta” (emt. 143). Siten diskurssin käsitteessä keskeinen termi on diskursiivinen muodostelma, joka on saman alueen diskurssien muodostama kokonaisuus (emt. 54–55). Siten karkeasti diskurssi on tapa kuvailla asia, kun taas diskursiiviseen muodostelmaan sisältyy eri tavat kuvailla tietty asia. Tätä määritelmiä diskurssista tulenkin käyttämään väljästi hyväkseni, kun otan diskurssianalyysin lopullisesti

käyttöön luvuissa 6 ja 7. Sen sijaan diskursiivinen muodostelma ei ole keskeinen tutkimuksessani. Kuitenkin Foucault'n arkeologiasta omin tiedon jatkuvan muuttumisen ja tulkitsemisen lähtökohdan. Lopullista pistettä ei ole. Sen sijaan tietoa rakennetaan eli konstruoidaan ja käytetään.

Tiedon käyttöön Foucault keskittyi genealogiassaan. Keskeisenä osana Foucault'n genealogiaa on tiedon ja vallan välinen suhde (Winther Jørgensen & Phillips 2000, 20). Foucault (1980, 119) korostaa vallan produktiivista, tuottavaa, puolta. Hänen mukaansa valta, joka on kuvattavissa kaikkialla olevana verkostona, tuottaa diskursseja ja luo tietoa eikä ole vain rajoittava tekijä. Tarkemmin valtaa ei voi yksilöidä mihinkään, mutta yksilöt ovat vallan käyttäjiä (emt. 98). Vastaavasti totuus on lausumien muodostama paketti, joka on tiukasti kytköksissä valtaan, joka tuottaa sitä (emt. 133). Siten tieto, totuus ja valta ovat tiukasti yhteenkietoutuneita. Ne, joilla on valtaa, voivat määritellä tietoa ja totuutta. Valtaa ei voikaan käyttää kuin totuuden ja tiedon tuottamisen avulla, ja samalla kaikki ovat vallalla tuotetun totuuden vaikutuksen alla (emt. 93). Ehkä helpommin ilmaistuna foucault'laisessa ajattelussa tiedon ja vallan irrottaminen toisistaan on mahdotonta. Sen sijaan me olemme jatkuvasti tiedon ja vallan alaisia. Toisaalta me voimme tuottaa tietoa ja valtaa, mutta toisaalta kaikki tietomme on rakentunut tiedon avulla. Valta-analytiikkaan en kuitenkaan mene tämän syvemmälle, mutta vallan ja tiedon yhteenkietoutuneisuus on keskeinen lähtökohta tutkimuksessani.

Havainnollisemmin tässä esitelty ajattelu hahmottuu Foucault'ta soveltaneiden kautta. Tosin Foucault'n ajatuksia on käytetty ja ymmärretty todella eri tavoin. Yhtä kaikki, foucault'laisen diskurssianalyysin uranuurtaja Said (1979) käsitteli, kuinka orientalismin avulla on pidetty yllä epäsuhtaa lännen ja idän välillä. Orientalismilla Said tarkoitti (Lähi-)idän tutkimusta ja sen mystifiointia. Tarkemmin aseteltuna: länessä luotiin viimeistään 1800-luvulla idästä mystifioitu kuva lännen vastakohtana. Siinä, missä länsi tarkoitti esimerkiksi sivistystä, itä tarkoitti takapajuisuutta. Tästä onkin lyhyt matka imperialismiin. Idän alistaminen on oikeutettua, sillä itä on luonnostaan heikompi. Läntinen, luotu ajatusrakennelma ja diskurssi muuttuivat erityisen vaaralliseksi, kun idässä alettiin itse uskoa niihin. Kaiken kaikkiaan saidilaisen ajattelun avulla voidaankin kritisoida koko läntistä paremmuutta, kehitystä ja BW-instituutioita. Kehitysteoriassa jälkistrukturalistista, usein foucault'laista, ajattelutapaa onkin käytetty hanakasti.

Yksiä kovimpia modernin kehitysteorian kriitikkoja ovat olleet Escobar (1995) sekä Esteva ja Prakash (1998). Heidän avulla hahmottuukin, mitä on moderni kehitysteoria. Escobar (1995, 3-4) esittelee diskurssiteoreettisessa teoksessaan, kuinka läntisillä kehitys-

diskursseilla on luotu kolmas maailma ja kuinka näiden diskurssien avulla on voitu perustella kehittyvien maiden kehittäminen. Hänen mukaansa kehitysdiskursseissa on luotu selkeä ero kehittyvien maiden ja kehittyviä maita uudistavien välille. Samalla on pidetty kolmatta maailmaa huonompana ja epäinhimillisempänä. Käsitteet, kuten köyhyys ja nälkä, ovatkin olleet merkinä kehittymättömyydestä. (emt. 53–54) Escobarin analyysissä näiden käsitteiden, etenkin kehityksen, avulla onkin voitu oikeuttaa länsimainen imperialismi, uusimperialismi, kolonialismi ja uskolonialismi. Toisin sanoen läntisen maailman pidetty paremmuus on mahdollistanut pelaamisen niiden ehdoilla ja kehittyvien maiden sarron. Teoksensa lopussa hän tarjoaa vaihtoehtoja modernille kehitykselle. Tosin yhtä suurta vaihtoehtoa ei hänen mukaansa ole tarjolla. Sen sijaan kolmas maailma -diskurssien purkaminen, länsimaisen hegemonisuuden lopettaminen ja kulttuuristen erojen hyväksyminen olisi tie parempaan. Tämä voisi onnistua tutkimuksen ja ruohonjuuritason toiminnan avulla. (emt. 222–226) Hieman maltillisemmat Esteva ja Prakash (1998) tukeutuvatkin oleellisesti samoihin asioihin: kulttuurien eroavaisuuksiin ja ruohonjuuritason toimintaan. Heidän mukaansa ruohonjuuritason liikkeen avulla luodaankin parempi maailma. Tämä ei kuitenkaan tarkoita paluuta vanhaan eikä uuden totuuden omaksumista (emt. 192, 199) vaan ennemminkin siirtymistä jälkimoderneihin, paikallisiin yhteisöihin.

Ei liene yllättävää, että radikaaleimpia jälkistrukturalistisia kehitysteoreetikkoja on kritisoitu melkein pä yhä kovilla sanankäänteillä kuin he kritisoivat modernia kehitysteoriaa. Monet ovatkin yrittäneet muuntaa jälkistrukturalismia maltillisemmaksi. Myös minä kuulun tähän kategoriaan. Mielestäni on selvää, että läntinen moderni projekti maailmanpankkeineen on syylistynyt moniin ylilyönteihin eikä läntinen kulttuuri ole sen parempaa kuin mikään muukaan. Silti modernia maailmaa ei voi vain korvata uudella, paremmalla maailmalla. Teoriasynteesissäni hahmottelenkin muutaman teoreetikon avulla, millaiseksi ymmärrän maltillisen jälkistrukturalismin, relativismin ja konstruktionismin. Samalla tulen muotoilemaan teoreettisen viitekehitykseni. Ennen synteessin rakennusta tärkeää on kuitenkin laittaa viimeinen palanen paikalleen. Toisin muotoiltuna: käyttämäni konstruktionismi ei hahmotu ilman sosiaalista konstruktionismia.

Sosiaalisen konstruktionismin, joka on konstruktionismin osa-alue ja kumpuaa osaltaan myös jälkistrukturalismista, pioneereja ovat Berger ja Luckmann (1979), joiden mukaan todellisuutta rakennetaan sosiaalisella kanssakäymisellä ja ihmisten välillä. Siten fyysinen todellisuus on erotettavissa sosiaalisesta todellisuudesta. Bergerin ja Luckmannin, ja samalla minun, sosiaalisessa konstruktionismissa fyysinen todellisuus on merkityksetön, kun taas keskiössä on se, miten sosiaalinen todellisuus rakentuu ja on rakentunut. Sosiaa-

linen konstruktionismi on diskurssianalyysissa yleisimmin käytetty taustateoria mutta myös revennyt moneen eri suuntaan (esim. Winther Jørgensen & Phillips 2000, 11). Siksi seuraavassa esitänkin, mitä sosiaalinen konstruktionismi tarkoittaa tässä tutkimuksessa Burria (2003) soveltaen. Ensinnäkin suhtaudun kriittisesti tietoon: tieto on rakentunut sosiaalisissa prosesseissa ja se on historiallisesti ja kulttuurisesti spesifiä (emt. 2–5). Toisin sanoen se, mitä tiedämme, on suodattunut ympäristömme kautta. Lisäksi tietomme on kontingenttia: se voisi olla myös toisenlaista (Winther Jørgensen & Phillips 2000, 11). Myös määritelmät ovat kontingenteja eli mahdollisia mutteivät välttämättömästi juuri sellaisia (emt. 32). Toisin sanoen kaiken voi tehdä ja määritellä toisin. Toiseksi tutkimuksen keskiössä on kieli: sosiaalinen todellisuus on rakentunut ja rakentuu kielen kautta (Burr 2003, 62). Siten ei myöskään voi erotella diskursiivista ja ei-diskursiivista toimintaa (emt. 101–103). Tämä ei suinkaan tarkoita, ettei ei-diskursiivista todellisuutta olisi olemassa vaan että se on merkityksetön. Sosiaalinen konstruktionismi ei myöskään tarkoita tässä tapauksessa mikrotasoa ja keskustelujen tarkastelua, vaan ennen kaikkea makrotasoa sekä todellisuuden ja tiedon rakentumista. Siispä sosiaalinen konstruktionismi ei muuta maltillisen relativistista näkökulmaani. Minun täytyykin edelleen kiinnittää relativistinen lähestymistapani selkeästi.

4.3. Synteesi

Kehitysteoriassa foucault’laista diskurssiteoriaa on kritisoinut muun muassa Parfitt (2002). Hänen mukaansa jälkikehitysteoreetikot, kuten Escobar sekä Esteva ja Prakash narahtavat relativismin ansaan. He kritisoivat kehitysfundamentalismia eli perusteellista yksinkertaistavaa kehitysdiskurssia, jonka he mieltävät länsimaiseksi voimannäytöksi. He hylkäävätkin kehityksen mielekkyyden ja kehitysdiskurssin totuus pohjan. Samalla he kuitenkin haluavat korvata kehitysdiskurssin omalla diskurssillaan. Siten he ovat relativistisen ja foundationistisen ajattelutavan välissä loukussa. He suhteellistavat aikaisemmat diskurssit ja tuovat tilalle uuden foundationalistisen totuuden. Parfitt purkaa rakentamansa foucault’laisen relativismin ansan kahdella tavalla. Ensinnäkin hän tukeutuu Habermasiin ja ideaalisen puhetilanteen käsittelyyn. Ideaalinen puhetilanne ei varsinaisesti pura ansaa, joten siitä enemmän luvussa 5. Sen sijaan Parfittin toinen tapa, derridalainen dekonstruktio, purkaa hänen mielestään ansan. Derridan (2003) mukaan hänen lanseeraamansa dekonstruktio on vaikeasti hahmotettavissa. Hänen mukaansa käsite ei rajoitu mihinkään malliin eikä se ole mikään metodi. Vastaavasti sitä ei voi määritellä tyhjentävästi. Vaikean käsitteestä tekee dekonstruktio; kaikki dekonstruktion määritelmät ovat välittömästi dekonstruoituja kuten itse sana. Dekonstruktio pohjautuu jatkuvaan purkamiseen ja hajottami-

seen. Siten dekonstruktio tuntuu olevan jälkistrukturalismia ja relativismia äärimmilleen vietyinä. Kaikki hajotetaan tai hajoaa eikä mitään kiinnityskohtaa ole olemassa. Vastaavasti jatkuva purkaminen ei tuota lopullisia ajatusrakennelmia ja siten minimoi ekskluusion eli ajatusten ja ihmisten ulossulkemisen (Parfitt 2002, 95). Vastaavasti dekonstruktio pohjautuu päättämättömyydelle, sillä päätökset tuottavat aina ekskluusiota (emt. 105).

Parfittin (2002, 86) mukaan dekonstruktio on yhteensopiva levinasilaisen etiikan kanssa. Levinasin (1996, 82) mukaan minuus rakentuu toiseen vastuussa olemisen kautta. Levinasin ajattelussa onkin keskeistä toiseus ja eettinen suhtautuminen toiseen (Pönni, teoksessa Levinas 1996, 26). Toiseus ei siten ole hänelle negatiivista vaan positiivista. Parfitt (2002, 88) myöntää, että tällainen päättely on toiseuden – ja siten ekskluusion – hyväksymistä sekä päätösten tekemistä eli dekonstruktion vastaista. Kuitenkin, Parfittin mukaan, dekonstruktion voi kiinnittää vähimmän väkivallan periaatteeseen, joka minimoi ekskluusion. Vähimmän väkivallan periaate siten tarkoittaa kehityksen ja päätösten jättämistä lähes avoimeksi. Viimeistä pistettä millekään ei voi antaa, mutta päätöksiä voidaan tehdä, kunhan ne eivät sulje ketään tai mitään radikaalisti ulos. Hienoinen sulkeminen tapahtuukin ekskluusion minimoimisen avulla. Tämä pintapuolinen Parfittin kommentaari mahdollistaa riittävän hyvin dekonstruktion käyttämisen. Kuitenkin tällainen dekonstruktio on melko vaikeasti siirrettävissä käytäntöön. Se antaa kuitenkin periaatteen, jonka mukaan voi toimia ja vastaavasti analysoida BW-instituutioiden köyhyyspolitiikkaa. Osin dekonstruktiiivinen lähtökohta ei rajoitukaan mihinkään tutkimuksen osaan, vaan käytän sitä kaikkiin tutkimuskysymyksiin vastatessa. Sovellettu dekonstruktio ei kuitenkaan pysäytä kokonaan relativistista ongelmaa. Siten tarvitsen vielä yhden osan rakennelmaani.

Toisin kuin Parfitt, ja samalla erisuuntaisesti, Heiskala (2002, 199–206) rakentaa oman konstruktionistisen synteessin hieman kansantajuisemmin. Heiskala ei puutu kehitysteoriaan ja strukturalismiin, mutta silti hänen synteesiään voi käyttää hyväksi kaikessa yhteiskuntatutkimuksessa. Käytännössä Heiskalan synteesi täydentääkin Parfittin näkemyksen. Heiskala nojaa maltillisessa konstruktionismissaan kolmeen tekijään. Ensinnäkin, merkityksistä rakentuneista tavoista kulkee reitti myös perimään ja evolutiivisiin käyttäytymistäipumuksiin. Siten se, miten toimimme, ei ole konstruktiota ei mistään, vaan se pohjautuu sekä luonnollisille taipumuksille että uskomuksille. Toiseksi, ruumiillisuus ja luonto antavat rakentamillamme merkityksille reunaehdot. Kolmanneksi, luonnontodellisuutta ei voi konstruoida miten tahansa. Siten ihmisillä ei ole suoraa pääsyä lopulliseen totuuteen, vaan me elämme tulkinnoissa. Tulkinnat eivät kuitenkaan nouse mistä tahansa, vaan ne perustuvat luonnollisiin rajoihin. Rajat, johon tulkinnat perustuvat, ovat kuitenkin merki-

tyksettömiä tässä tutkimuksessa. Siten en vielääkään ota kantaa lopullisen totuuden olemassaoloon. Nojaankin Heiskalaan melko väljästi. Kuitenkin pystyn toteamaan, että konstruktiot voivat olla joko toimivia tai toimimattomia. Viimeistä pistettä toimivuudelle ei voi antaa, mutta uskottavasti perusteltu, käyttökelpoinen ja koherentti, siis yhdenmukainen, väite on riittävän tarkka. Toisin sanoen en voi väittää mitä tahansa, mutta voin arvottaa väitteen. Arvotus voi tapahtua myös konsensuksen avulla. Toisaalta konsensuksella on helppo argumentoida. Argumentaatioon palaankin luvuissa 6 ja 7.

Siten puran ansan osin parffitilaisittain ja osin heiskalalaisittain. Toisin sanoen otan dekonstruktion ja kontingenssin käsitteiden avulla antiessentialistisen lähestymistavan. En yritä sanoa mitään lopullista mistään. Kaikki tulkinnat ovat aina avoimia uusille tulkinnoille. Tämän avulla pystyn myös pureutumaan aineistoon: asiakirjoissakaan ei voida sanoa lopullista totuutta köyhydenvähennyksestä. Jälkistrukturalistisen ja konstruktionistisen ajattelutavan avulla esitänkin, millaiseksi BW-instituutioiden köyhyyspolitiikka on konstruoinut ja millaista se voisi olla. Lisäksi omalla uskottavalla ja selkeällä toiminnalla saan kirjoitettua järkevää, vaikkakaan en lopullisen totuudellista tietoa politiikasta. Tämä järkevyys rakentuu lisäksi tutkimusetiikan avulla, jota käsittelen aineiston esittelyn jälkeen ennen kuin siirryn analysointiin.

4.4. Tutkimusaineisto

Ennen kuin siirryn aineiston analysointiin, esittelen sen. Aineisto on kovimmassa käytössä luvussa 7 mutta käytän sitä jo seuraavassa luvussa. Tutkimusaineistonani on Tansanian PRS- ja JSAN-asikirjat vuosilta 2000–2007. Yhteensä tutkittavia asiakirjoja on 13. Asiakirjojen sivumäärä vaihtelee 7 ja 144 sivun välillä. Siten materiaalia on runsaasti keskivertograduun verrattuna. Minun ei ole kuitenkaan tarvinnut lukea asiakirjoja kokonaan moneen kertaan läpi. Sen sijaan olen priorisoinut lukemiseni ja perehtymiseni kiinnostaviin ja hyödyttäviin osiin. Lisäksi asiakirjat toistavat itseään. Asiakirjoista PRSP:t ja PR:t ovat maiden itsensä kirjoittamia. Vastaavasti JSAN:it ovat Maailmanpankin ja IMF:n henkilökuntien valmisteleamia. Asiakirjojen lisäksi olen perehtynyt ohjeisiin, joiden pohjalta asiakirjat kirjoitetaan. PRSP:t tehdään järeän PRSP-lähdekirjan pohjalta. Lähdekirja ohjaa kuitenkin ohjelmia vain väljästi. Vastaavasti JSAN:in kirjoittamisen avuksi on tehty ohjenuorat. Aineisto on saatavilla kokonaisuutena Maailmanpankin ja IMF:n Internet-sivuilta, joten aineiston hankinta ei ole tuottanut ongelmia. Asiakirjat ja ohjenuorat olen eritellyt liitteeseen 1. Lisäksi liitteissä 2 ja 3 on Tansanian kahden varsinaisen PRSP:n sisällysluettelo suomennettuna. Aineiston kieli on englanti, mikä voi vaikuttaa hienokseltaan sen tul-

kintaan ja diskurssiymmärrykseen. Siten esittelemäni suorat lainaukset ovat minun kääntämiäni. En kuitenkaan koe kielen olevan millään tavalla rajoittava, tai oikeastaan edes hidastava, tekijä.

Maan olen valinnut oman mielenkiintoni pohjalta. Tärkein kriteeri maavalinnalle on tarpeeksi pitkä ohjelmien kehityskaari: Tansania on PRSP-pioneeri ja siellä on edelleen toimiva ohjelma. Lisäksi Tansaniaa on keuhuttu PRSP-mallioppilaaksi, joten se on edustava esimerkki. Tansanian ohjelmaa onkin tutkittu melko paljon, mikä on sekä hyvä että huono asia. Toisaalta seuraavassa prosessista kertovassa luvussa olen voinut käyttää monia lähteitä. Lisäksi monet lähteet tuovat vertailtavuutta. Toisaalta, jos olisin kirjoittanut tutkimattomasta maasta, olisin saanut enemmän uutta tietoa. Tämä on kuitenkin pieni ongelma, sillä tällaisenaankin tuon esille paljon uusia puolia PRS-ohjelmista. Maavalinta onkin paras mahdollinen: maan olisi voinut valita toisin, mutta se ei olisi muuttanut tutkimusasetelmaa – ainaakaan paremmaksi. Maita on vain yksi, sillä aineiston analysoinnin syvyys olisi kärsinyt, jos maita ja asiakirjoja olisi ollut enemmän. Lisäksi diskurssi-analyttinen kieleen keskittyminen pakottaa perehtymään asiakirjoihin. Tarkoituksena ei ole myöskään tehdä vertailevaa tutkimusta, vaan tutkia köyhyysdiskurssien yleistä linjaa. Siten en voi yleistää loputtomiin, mutta esittelen yhden havainnollisen tapauksen.

4.5. Tutkimusetiikka

Virallisten asiakirjojen tutkiminen ei tunnu tutkimuseettisesti ongelmalliselta. Silti tutkimusetiikkaa ei voi sivuuttaa tässäkin tutkimuksessa, koska tutkijalla on aina vastuunsa. Yleisen tutkijan vastuun lisäksi paneudun seuraavassa kahteen eettiseen kysymykseen: köyhyden käsitteeseen ja etnosentrisyyteen.

Köyhyyden arkuus ja köyhyyden käsitteen eettisyys antaa ajateltavaa käsitteen määrittelemisen näkökulmasta. Monikaan ei halua tulla määritellyksi köyhäksi (esim. Kallio 2004). Lisäksi köyhyyden ja köyhän määrittelemisen ei ole itsestään selvää. Käytänkin köyhyysmääritelmien eettisyyttä hyväksi aineiston analysoinnissa. Toisin sanoen tutkiesani, miten asiakirjoissa kirjoitetaan köyhyydestä, tutkin, onko tapa kirjoittaa eettisesti ongelmallinen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi, vähätelläänkö köyhyyttä asiakirjoissa ja vähätte-lenkö minä köyhyyttä. Siten määrittelen köyhyyden selkeästi, kokonaisvaltaisesti ja leimaamatta. Ongelma on kuitenkin melko pieni, koska tutkimusaiheeni on yleinen enkä esimerkiksi tutki määriteltyjen köyhien arkea. Kuitenkin köyhyyskäsitteen eettisyys liittyy yleisemmin tutkijan vastuuseen. Toinen eettinen kysymys koskee etnosentrisyyttä (ks. esim. Mäkinen 2005, 108–111). Tutkin Tansaniaa: maata, josta ja jonka kulttuurista en tiedä juuri

mitään. Siten voisin helposti lähteä länsimaalaisuomalaisella ylimielisellä asenteella ja kohdella maita tutkimuksessani kohteina, jotka tarvitsevat imperialismin kovaa kättä. Toki kaikkein radikaaleimmat skenaariot tuskin toteutuvat, mutta silti ongelmana on maiden kohteistaminen ja alempiarvoisena pitäminen. Siten voin puusilmänä tehdä samaa, mitä Said (1979) arvosteli. Vaikka tämä voi nopeasti ajateltuna tuntua tyhmältä, ongelma on olemassa, jos tietynlainen tutkijakonsensus vallitsee muiden kulttuurien heikkoudesta. Silloin Saidin mukaan myös tutkimuskohde omaksuu vallitsevan ajatusmallin.

Yleisistä tutkijan vastuu -kysymyksistä tärkeimmät koskevat ehkä tutkielman tyyliä ja asennetta. Olen pyrkinyt tieteelliseen ja analysoivaan tekstiin, eikä tarkoitukseni ole ollut kirjoittaa yksisilmäistä, poleemista pamflettia, jossa haukun Maailmanpankin ja haluan parantaa maailman. Sen sijaan olen alusta loppuun analyyttinen ja johdonmukainen. Toisin sanoin perustelen jatkuvasti mitä ja miksi teen sekä otan muita näkökulmia huomioon ja käsitteelen niitä tosissani.

Hienoinen eettinen ongelma, ja vastuukysymys, on myös konstruktionistinen paradigma (ks. esim. Naukkarinen 1996). Konstruktionistisen paradigman vähäinen ongelmallisuus liittyykin yleiseen tieteellisen tiedon eettisyyteen. Juhani Pietarisen (2002, 59) mukaan tutkimuksen ”perustehtävä on *luotettavan informaation tuottaminen*”. Irvileuan mielestä relativismi ei voi tuottaa luotettavaa tietoa, jos kaikki suhteellistetaan ja tutkija vaikuttaa tutkimustuloksiin. Tämäkin ongelma kuitenkin purkautuu, jos olen johdonmukainen ja perustelen toimintani ja tutkimuksen vaiheet perusteellisesti ja uskottavasti. Siten paradigma ei tuota lisäongelmia; on vain hyväksyttävä, etten esitä absoluuttista totuutta. Toisin sanoen tutkijan vastuu jää minulle.

5. PRS-PROSESSI TEORIASSA JA TANSANIASSA

5.1. Habermas ja ideaalinen puhetilanne

Habermasin ajattelu ja käsitteet ovat keränneet kritiikkiä niin oikealta kuin vasemmalta (Habermas 2004, 358). Moni on lisäksi valmis väittämään, että Habermas on yhdistämättömissä konstruktionismiin tai jälkistrukturalismiin. Kaikesta huolimatta uskallan ottaa kuitenkin käyttöön sekä ideaalisen puhetilanteen (*die Ideale Sprechsituation*) että diskurssietiikan käsitteet – tosin tarpeisiini sovellettuna. Toki Habermas (1987, 16–17) on itse todennut, että nykyistä surrealistista menoa voi analysoida ainoastaan dekonstruktionistisesti. Ensimmäisen kerran Habermas (2004) esitti idean ideaalisesta puhetilanteesta 1962 kirjoittaessaan porvarillisen julkisuuden syntymisestä ja murenemisestä. Tosin impliittisesti: hän kirjoitti yhteiskunnallisen mahdin neutraloinnista ja poliittisen herruuden järjeistämistä, jotka vaativat konsensusta (emt. 334) sekä julkisuusjärjestyksestä, joka purkaa herruuden (emt. 131). Toisin sanoen Habermasin julkisuuden ja samalla neuvotteluolosuhteiden ihanteena oli herruudettomuus – ajatus, jota hän myöhemmin kehitteli pidemmälle. Lisäksi hänen ajattelunsa oli demokraattisen konsensushakuista: paras järjestelmä syntyy kommunikoimalla yhteinen lopputulos. Vuonna 1990 julkaistuun painokseen kirjoittamassaan jälkipuheessa Habermas myönsi, että hänen teoriakehikkonsa oli kehittymätön (emt. 380). Myöhemmin hän myös laajensi ideaalisen puhetilanteen käsitettä diskurssieettisellä lähestymistavalla (emt. 387–389). Diskurssi tarkoittaa Habermasin käytössä tosin karkeasti keskustelua, ei foucault’laista merkitysrakennelmaa. Vastaavasti diskurssin onnistunut päätepiste on konsensus (Habermas 1984, 160). Jatkossa käytän selvyuden vuoksi diskurssia kuitenkin foucault’laisessa tai vastaavassa merkityksessä. Habermasin diskurssin korvaan sanoilla keskustelu ja neuvottelu, mutta diskurssietiikka olkoon diskurssietiikkaa.

Eksplisiittinen ideaalisesta puhetilanteesta tuli vuonna 1972 (Habermas 1984, 177–180). Habermas määritteli ideaalisen puhetilanteen kommunikaatioksi, jota ei häiritä ulkoisilla vaikutteilla ja sisäisellä pakolla. Ideaalisessa puhetilanteessa ei näin ollen ole systemaattisia vääristymiä. Puhetilanteen tulee täyttää seuraavat neljä ehtoa, joista kaksi ensimmäistä on triviaaleja kun taas kaksi jälkimmäistä takaavat keskustelun pakottomuuden.

1. Kaikilla tulee olla samanlaiset keskustelumahdollisuudet ja -oikeudet, kuten kysyä, vastata ja puhua sekä avata keskustelu.

2. Kaikilla tulee olla samat mahdollisuudet tehdä päätöksiä, suosituksia, ilmoituksia sekä problematisoida, kumota ja perustella niitä.
3. Keskusteluun sallitaan mukaan vain ne, joilla on samanlaiset mahdollisuudet tuoda asioita esille, sillä vain keskinäinen yksimielisyys pelisäännöistä takaa läpinäkyvyyden ja vastavuoroisen totuudellisuuden.
4. Keskusteluun sallitaan mukaan vain ne, joilla on samanlaiset mahdollisuudet määrätä keskustelun kulku. Tämä puolestaan takaa keskustelun pakottomuuden ja rikkoutumattomuuden.

Siten lyhyesti ideaalisessa puhetilanteessa kaikkien pitää pystyä keskustelemaan mistä tahansa ja kaikkien pitää pystyä säätelemään keskustelun kulkua. Lisäksi ainoastaan ideaalinen puhetilanne aikaansaa konsensuksen. Samalla tavalla ideaalinen puhetilanne mahdollistaa herruudettoman kommunikaation. Kuten todettua myöhemmin Habermas pehmensi ideaalista puhetilannetta nimittämällä sitä liian konkreettiseksi ilmaukseksi keskusteluehdoista (1987, 22) ja laajensi sitä diskurssietiikallaan (1987, 98–164). Diskurssietiikassa keskeiset käsitteet ovat universaalisuusperiaate (1987, 111) ja diskurssieettinen periaate (emt. 119). Universaalisuusperiaate ”pätee, jos kaikki voivat *pakottomasti* hyväksyä ne seuraukset ja sivuvaikutukset, joita etukäteen näyttää aiheutuvan pätevän normin *yleisestä* seuraamisesta *kunkin* intressin kannalta” (emt. 143, kursivointi alkuperäinen). Siten universaalisuusperiaate on sovellettu kantilainen kategorinen imperatiivi, jonka mukaan pitää toimia siten, että toiminnasta voisi tulla laki. Niinpä universaalisuuteen tulee pyrkiä. Universaalisuusperiaate ei kuitenkaan vielä kerro itsessään juuri mitään, vaan sitä pitää täydentää diskurssieettisellä periaatteella, jonka mukaan ”ainoastaan niitä normeja voidaan pitää pätevinä, jotka saavuttavat (tai voisivat saavuttaa) kaikilta praktisen diskurssin [keskustelun] vaikutuspiirissä olevilta hyväksynnän” (emt. 144). Toisin sanoen diskurssieettisyys tarkoittaa, että päätökset ovat päteviä vain, jos kaikki hyväksyvät ne.

Habermasin teoriaa on kritisoitu etenkin abstraktiudesta ja konsensushakuisuudesta ja siten erilaisuuden unohtamisesta (Parfitt 2003, 63). Kuitenkin teoretisointia on samalla innolla kehuttu ja kehitelty eteenpäin. Esimerkiksi Heiskalan (2000, 173) mukaan herruudettomassa kommunikaatiossa, ja siten ideaalisessa puhetilanteessa, ei ole kyse kaiken kattavasta ihanteesta vaan kritiikin ja analysoinnin mittapuusta. Toisin sanoen Heiskalan mukaan Habermasin mielestä yhteiskunnalliset rakenteet pitäisivät olla vapaita rakenteellisesta alistamisesta ja mahdollista alistamista saisi kritisoida julkisesti. Tilanteeseen sovellettuna on selvää, että PRS-prosesseissa ei ole kyse herruudettomuudesta kommunikaatiosta tai ideaalisesta puhetilanteesta. Siten huomio on, miten kommunikaatiotilanne ei täytä

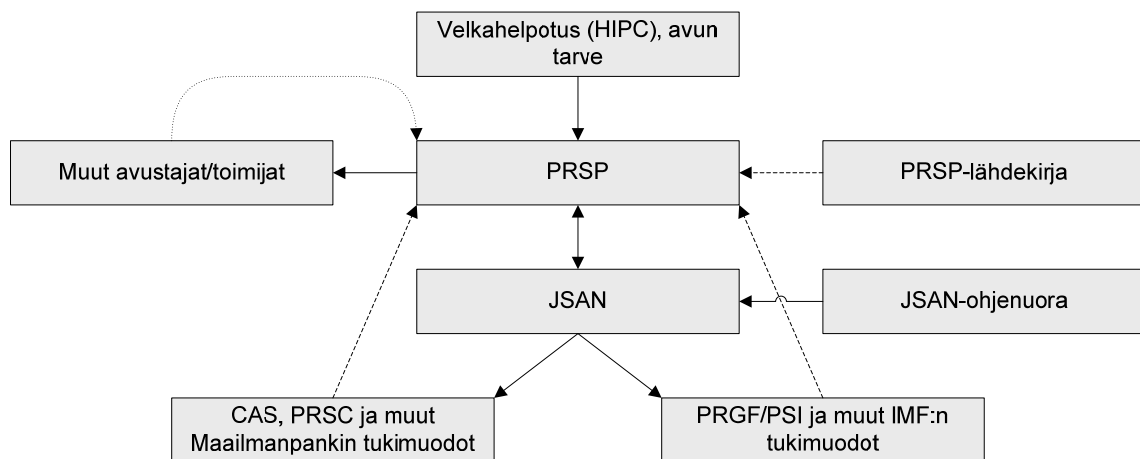
edellä lueteltuja ehtoja. Ehtoja on kuitenkin sellaisenaan melko vaikeaa soveltaa käytäntöön. Vienkin Habermasin teoriaa hieman eteenpäin Blaugin avulla. Blaugin (1999, 11) mukaan Habermasin periaatteet muodostavat ideaalisen puhetilanteen siten, että ideaalinen puhetilanne on sama asia kuin diskurssieettinen periaate, ja se mahdollistaa universaalisuusperiaatteen saavuttamisen. Blaugin näkemyksen mukaan ideaalinen puhetilanne ja diskurssietiikan lähtökohdat ovatkin oleellisesti sama asia. Tässä katsannossa diskurssietiikka viekin ideaalisen puhetilanteen askelta pidemmälle. Lisäksi Habermasin teoretisointi on pohjimmiltaan demokraattista, sillä se puuttuu toimijuuteen (emt. 42–43) sekä tapaan, jolla päätökset tehdään (emt. 43–50). Analysoin molempia aspekteja. Siten tutkin, onko joitakin relevantteja toimijoita jätetty kokonaan ulkopuolelle PRS-ohjelmien muotoiluissa ja onko kaikkien toimijoiden mielipiteet näkyvissä lopputuloksissa. Vastaavasti politiikan muotoutumisen kulku on keskeinen. Eli keskityn, kuka määrittelee mistä keskustellaan, ja kuka määrittelee keskustelun kulun. Lisäksi otan huomioon BW-instituutioiden suhtautumisen kritiikkiin, eli ottavatko ne sitä vastaan ja muuttavatko ne toimintaansa kritiikkiä saadessaan. Blaug (1999, 125) ei kuitenkaan jätä tarkasteluaan tähän, vaan kehittää kolmannen, eli säilytysperiaatteen (*preservation*), jonka mukaan tehdyt päätökset eivät saa estää uusien päätösten tekemistä. Tämä periaate pehmentää Habermasin teoriaa ja mahdollistaa aina uusien ratkaisujen tekemisen. Siten keskustelu ja kommunikaatio ei pääty diskurssieettisen periaatteen ja universaalisuusperiaatteen muodostamiin normeihin, vaan sitä voi aina jatkaa.

En jaa ideaalisen puhetilanteen ja universaalisuuden ihannetta sellaisenaan. Luvussa 4 hahmottelemani jälkistrukturalistisen ja konstruktionistisen viitekehyksen mukaan lopulliseen totuuteen ei ole pääsyä. Siten en voi olettaa, että ideaalisen puhetilanteen toteutuessa BW-instituutioiden köyhyyspolitiikka olisi täydellistä. Sen sijaan tällöin politiikka olisi varmasti laajemmin hyväksyttyä ja siten toimivampaa. Toisin ilmaistuna ideaalinen puhetilanne on toimiva konstruktio mutta ei kuitenkaan kaiken kattava ihanne. Käsittelyssäni ideaalinen puhetilanne ei myöskään ole lopullinen päämäärä, vaan keskustelu tulee avata aina uudelleen ja keskusteluehtoja tarkastella jatkuvasti. Käytän kuitenkin ideaalista puhetilannetta, koska BW-instituutioiden köyhyyspolitiikassa pyritään melko täydelliseen universaalisuuteen harmonisoituine apuineen. Siten pystyn hahmottelemaan, millainen olisi habermasilaisen ihanteelliset neuvotteluolosuhteet. Vastan siis BW-instituutioille heidän omilla aseillaan. Kaiken kaikkiaan ideaalisen puhetilanteen avulla pystyn tarkastelemaan tutkimuskysymystä 1, jonka esittelin johdannossa. Seuraavassa tutkinkin, millaiset ovat maiden, BW-instituutioiden ja muiden toimijoiden väliset neuvotteluolosuhteet, joissa diskurssit rakentuvat. Teen tämän ensinnäkin esittelemällä PRS-proseduurin lähdekirjoi-

neen. Toiseksi tutustutan lopullisiin asiakirjoihin. Kolmanneksi perehdyn PRS-prosessista tehtyihin tutkimuksiin. Siten pystyn hahmottelemaan neuvotteluolosuhteista ja diskurssien muotoutumistilanteesta kuvan, vaikka en ole ollut paikan päällä tutustumassa asiakirjojen ja siten politiikkojen syntyyn.

5.2. Prosessi teoriassa

PRSP:n rooli avun kanavoijana ja avustusjärjestelmän osana on esiteltynä kuviossa 1. Kuvion sisältö on vastaavasti selitetty tässä alaluvussa. PRSP:n tekemisessä aloite on avunsaaja- tai lainaajavaltiolla. Siten PRSP:a ei ole pakko kirjoittaa. Kuitenkin PRSP:n on ehto, jonka avulla pääsee velkahelpotukseen eli HIPC-ohjelmaan. Siten vaikeasti velkaantuneille maille PRSP:n tekeminen on käytännössä pakollista, jotta velkaorjuus helpottaisi edes vähän. Sen sijaan maat, jotka eivät ole järjestömissä veloissa, tekevät PRSP:n oma- tahtoistemmin. Tällöinkin PRSP:n tekeminen on tosin pakollista, jos haluaa tukea Maailmanpankilta ja IMF:lta. Näin ollen apu on ehdollista: sen saanti onnistuu vasta, kun PRS-ohjelma on kirjoitettu.



Kuvio 1: PRSP:n rooli avun kanavoijana ja osana avustusjärjestelmää. Yhtenäinen viiva kuvaa suoraa, katkoviiva epäsuoraa ja pisteviiva heikkoa yhteyttä.

PRSP:n sisällön voi teoriassa kehittää melko vapaasti ja omia näkökulmia painottaen. Kuitenkaan todellisuudessa tilanne ei ole täysin vapaa. Ensinnäkin Maailmanpankki on kehittänyt 1000-sivuisen lähdekirjajärjälkeen (Maailmanpankki 2002) helpottamaan PRSP:n tekemistä. Lähdekirja sääteleekin pitkälle asiakirjojen sisältöjä. Sen tarkoituksena ei kuitenkaan ole antaa maille suoria vastauksia ja patenttiratkaisuja vaan lähinnä tietoa. Se ei myöskään välttämättä edusta BW-instituutioiden virallista politiikkaa. Lähdekirjan pitäisi periaatteessa olla muuttuva ja elävä kokonaisuus mutta sitä ei ole muokattu vuoden 2002 jälkeen. Toiseksi BW-instituutioiden ei ole pakko hyväksyä mitä tahansa sepustusta, vaan ne voivat edelleen itse päättää milloin he antavat lainaa ja milloin eivät.

Maailmanpankki myöntää köyhyyden vähennystukiluottoa (Poverty Reduction Support Credit eli PRSC) budjettitueksi PRSP:n pohjalta. Lisäksi Maailmanpankilla on luita muita laina- ja avustusmuotoja. (Maailmanpankki 2008) Vastaavasti IMF:n lainaohjelma on köyhyyden vähennys- ja kasvuolosuhteet (Poverty Reduction and Growth Facilities eli PRGF). Kolmanneksi PRSP ei suoraan ohjaa BW-instituutioiden politiikkaa. Sen sijaan Maailmanpankki kirjoittaa omat lukuisat ohjelmansa PRS-papereiden avulla. Tärkein Maailmanpankin asiakirjoista on maaohjelma, jota tehtäessä valtiota kuunnellaan. Vastaavasti IMF:n politiikkaa ohjaa PRGF, joka myös rakennetaan PRSP:n pohjalta. Vuonna 2005 IMF lanseerasi lisäksi Politiikkatukivälineen (Policy Support Instrument eli PSI), jonka avulla tuetaan ja neuvotaan maita, jotka eivät halua tai tarvitse rahallista tukea rahastolta. PSI perustuu muun muassa vapaaehtoisuuteen, IMF:n ja valtioiden välisiin neuvotteluihin sekä maaomistajuuden tukemiseen. Lisäksi maiden pitää tehdä aloite sen käyttöönottamisesta ja se on tarkoitettu kypsille vakauttajille (*"mature stabilizers"*). Vuonna 2008 PSI on käytössä viidessä valtiossa, joista yksi on Tansania. (IMF 2008) Neljänneksi Maailmanpankki ja IMF ovat merkittäviä tekijöitä myös teknisessä ohjauksessa. Toisin sanoen ne tarjoavat apuaan papereiden kirjoittamiseen ja muutenkin politiikan muotoiluun. Siten karkeasti valtiot ottavat vastuun politiikastaan, kun taas BW-instituutiot päättävät, miten lainaavat.

PRS-paperin kirjoittamisen jälkeen BW-instituutioiden henkilökunnat antavat palautetta ja suosituksia (Joint Staff Advisory Notes eli JSAN) asiakirjasta. Aikaisemmin henkilökunnat antoivat arvoinnin (JSA) mutta vuoden 2004 PRS-ohjelmien onnistumisarvioinnin (Maailmanpankki ja IMF 2004) jälkeen nimi vaihdettiin. Nimenvaihdoksen lisäksi tarkoituksena oli uudistaa politiikkaa kohti vahvempaa maaomistajuutta. Henkilökunnalle tehdyssä PRSP JSAN -ohjenuorassa (2004) korostetaan, että JSAN:in tarkoituksena ei ole säädellä instituutioiden avustusta toisin kuin vielä JSA:ssa. Muuten JSAN-ohjenuora on melko identtinen vanhan JSA-ohjenuoran kanssa. Ohjenuorassa kuitenkin korostetaan JSAN:in lyhyttä. Niiden pitäisikin olla lyhyempiä kuin JSA:t. JSAN:ssa huomioidaan etenkin, miten PRSP on yhteneväinen BW-instituutioiden ohjelmien kanssa. Jos suuria epäyhteneväisyyksiä ilmenee, politiikasta neuvotellaan. Lisäksi JSAN:ssa annetaan palautetta, miten PRSP:n neljä pääelementtiä on toteutettu. Nämä neljä pääelementtiä ovat osallistavien prosessien kuvaus, köyhyysdiagnoosi, tavoitteet, mittarit ja seurantajärjestelmät sekä ensisijaiset toimenpiteet. Vastaavasti lähdekirjassa (Maailmanpankki 2002, 4) pääelementtejä on lueteltuna viisi: köyhyyden määrittely, köyhyyden vähennystavoitteet, julkisten toimenpiteiden priorisointi, köyhyyden ja politiikan seuranta sekä osallistavan prosessin kuvaus. Siten, vaikka elementtejä on eri määrä, ne kattavat oleellisesti samat asiat.

JSAN:in Maailmanpankin ja IMF:n yhteisyys tarkoittaa, että instituutioiden tulee olla palautteesta yhtä mieltä. Siten palautetta ei kirjoiteta yhdessä, vaan instituutioiden roolituksessa IMF hoitaa makrotalouspolitiikat sekä siihen liittyvät rakenteelliset uudistukset ja Maailmanpankin vastuulla on köyhyys sekä sosiaaliset ja hallinnon uudistukset. Siten Maailmanpankin ja IMF:n toimet on jaettu suunnilleen samoin kuin esitin luvussa 2. Ne toimivatkin yhdessä mutta eri vastuualueilla.

JSAN:in keskiössä on palautteen ja PRSP:n jatkuvuus, joka rakentuu IPRSP:n ja vuosittaisten edistymisraporttien kautta. Siten PRS-prosessi etenee maiden ja instituutioiden välillä seuraavasti. Valtiot kirjoittavat väliaikaisen PRS-paperin eli IPRSP:n annettujen ohjeiden pohjalta. IPRSP:n tarkoituksena on saada raha kulkemaan mahdollisimman nopeasti ja siinä on esitelty, miten valtio tekee PRSP:n. Melko nopeasti IPRSP:n jälkeen maat tekevät lähdekirjan ja muiden ohjeiden avulla PRSP:n. Lopullisen PRSP:n valmistuttua BW-instituutiot kirjoittavat JSAN:in ja ryhtyvät muokkaamaan omaa politiikkaansa yhteneväisemmäksi PRSP:n kanssa. Vuosi PRSP:n kirjoittamisen jälkeen valtiot tekevät edistymisraportin eli PR:n (voidaan käyttää myös lyhennystä APR), jota taas kommentoidaan JSAN:in avulla. PR:n sisältöä ei ole ennalta määrätty mutta sen pitäisi sisältää tietoa vuoden suorituksista, seuraavan vuoden suunnitelman ja raportin, miten PRSP:a kehitetään JSAN:in pohjalta (APR JSAN-ohjenuora 2004). PR:ejä kirjoitetaan kahdesta neljään riippuen PRSP-suunnitelman kestosta. Kolmesta viiteen vuotta ensimmäisen PRSP:n kirjoittamisen jälkeen valtiot tekevät uuden PRSP:n.

Lainajavaltiot, tai niiden hallinnot, ja BW-insituutiot eivät kuitenkaan ole ainoat oleelliset toimijat PRSP:ssa. Ensinnäkin valtioiden sisällä esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja parlamenttien tulisi osallistua PRS-ohjelmien muotoiluun. Toiseksi valtioiden ulkopuolisia avustajia on enemmän kuin Maailmanpankki ja IMF. Näistä oleellisempia ovat valtion sisäiset toimijat mutta myös valtion ulkopuolisia toimijoita voi pitää tärkeinä, sillä monet valtiot tai instituutiot avustavat maita juuri PRS-ohjelmien pohjalta. JSAN-ohjenuoran mukaan PRSP:n pitää sisältää kuvaus osallistavasta prosessista neljän eri toimijan kohdalla. Ensinnäkin osallistamisprosessi tulee kuvata hallituksen sisällä. Toiseksi muiden, eli kansalais- ja naisjärjestöjen, etnisten vähemmistöjen, tutkimuslaitosten ja akateemisten, yksityisen sektorin, ammattiyhdistysten ja eri alueiden edustajien, mukanaolosta pitää olla selvitys. Kolmanneksi tulee kuvata kahden- ja monenvälisen kehityskumppanien mukanaolo. Nämä toimijat eivät tosin osallistu aktiivisesti PRSP:n kirjoitukseen mutta ohjaavat kuitenkin PRSP:n toteuttamista. Neljänneksi prosessikuvaukseen täytyy sisällyttää köyhien ja heidän edustajien konsultointi. Lisäksi paperissa tulee kuvata osallistavan prosessin kehitys

ja sen integrointi valtion muuhun toimintaan. Siten kaikki osallistavan prosessin kuvaus ei liity suoraan PRSP:n kirjoittamiseen. Toisin sanoen selkeitä suuntaviivoja ei ole annettu, ketkä kaikki tai kuka paperin kirjoittaa. Silti osallistavan prosessin ohjeet voidaan laajentaa koskemaan myös kirjoitusprosessia. Lähdekirjassa (Maailmanpankki 2002, 237) kuitenkin korostetaan, että tärkein lopputulos ei ole paperi, vaan julkiset ja yhteisöjen toimenpiteet.

Papereiden ja politiikan sisältöä jonkun verran säätelevän lähdekirjan luku 7 keskittyy valtion sisäiseen osallistavaan prosessiin. Luvussa painotetaan prosessin lopputuloskeskeisyyttä, valtio-, tai hallitusvetoisuutta, inklusiota, läpinäkyvyyttä, kestävyyttä ja jatkuvaa parantamista. Luvussa korostetaan osallistamista hallinnon eri sektoreissa ja parlamentissa sekä myös kansallisella ja paikallisella tasolla. Paikallisessa osallistamisessa korostetaan etenkin haavoittuvien ryhmien ja köyhien mukanaoloa. Luvussa tähdennetään, että osallistaminen ei saa jäädä paikalliseksi näpertämiseksi, vaan että myös isoissa makrotaloudellisissa asioissa laajamittainen osallistuminen on tärkeää. Lisäksi osallistamista pitäisi tapahtua niin ennen kirjoittamista tehtävässä köyhyysdiagnoosissa kuin jatkuvassa seurannassa ja tarkkailussa. Maailmanpankin ja IMF:n roolin pitää jäädä avustavaksi ja helpottavaksi eikä ohjaavaksi. Osallistamista ei kuitenkaan saisi tehdä sen itsensä vuoksi, vaan sen tulee olla järkevää, muuhun toimintaan integroitua ja hyvin suunniteltua. Ongelmana voi myös olla heikko kansallinen kapasiteetti eli esimerkiksi demokraattisten instituutioiden heikkous ja kansalaisyhteiskunnan kehittymättömyys. Osallistamisen painottaminen ei kuitenkaan ole näin vahvaa lähdekirjan muissa osissa. Se tuskin kuitenkaan olisi edes mahdollista, sillä lähdekirja tarkastelee PRSP:n tekemistä laidasta laitaan. Lähdekirjan luku 7 antaa kuitenkin melko hyvän kuvauksen, millainen prosessi voisi olla teoriassa ja ideaalitulanteessa. Seuraavaksi analysoinkin ideaalitulanteista prosessia esittelemälläni habermasilaisella kehikolla.

5.2.1. Teoreettisen prosessin analysointi

Kun prosessia analysoi habermasilaistain, on oleellista määritellä, ketkä kuuluvat neuvottelun vaikutuspiiriin. On eri asia tarkastella prosessia, jos sen mieltää ainoastaan valtion sisäiseksi kuin jos prosessin tai neuvottelun vaikutuspiiriin mielletään osallistuvaksi myös BW-instituutiot ja muut kehityskumppanit. Ensimmäisessä tilanteessa on selvää, että prosessi ei ole vapaa ulkoisista vaikutteista. BW-instituutiot ovat määritelleet, millainen prosessi olisi hyvä. Lisäksi ulkoiset demokratisoituspainot ja muut tekijät vaikuttavat, sillä PRSP ei kuitenkaan ole täydellisesti valtion itsensä alulle saattama prosessi. Ulkoiset vaikutteet eivät kuitenkaan ole pahasta, jos ne ohjaavat prosessin kohti ideaalista puheti-

lannetta. Sen sijaan ne ovat ongelma, jos ne vaikeuttavat sen saavuttamisen. Toisin sanoen, jos prosessista syntyvä politiikka ei täytä universaalisuusperiaatetta, ongelma olisi olemassa. Siten tällöin myöskään diskurssieettinen periaate ei toteutuisi. Sisäinen pakko voidaan kuitenkin eliminoida melko tehokkaasti, jos prosessi todella on lähdekirjan luvussa 7 kuvatun ideaalin kaltainen. Tällönkään tilanne ei tosin vastaisi ideaalista puhetilannetta, sillä valtiojohto määrittelee tavan, jolla neuvotellaan. Muut toimijat voisivat toki tuoda uutta asiaa agendalle, mutta vain vaihtelevasti. Lisäksi muiden toimijoiden päätöksentekokyky on vähintäänkin kysenalainen. Ne voivat toki neuvotella ja keskustella mutteivät niinkään saada tahtoaan välttämättä läpi. Siten on asteen kyseenalaista, tapahtuuko rakenteellista alistamista. Ideaalin ideaalissa ei tietenkään, mutta ideaalissakin PRS-prosessissa valtiojohtolla olisi kyky ajaa joidenkin mielipiteiden ylitse. Ideaaliprosessi olisi kuitenkin avoin, joten säilytysperiaate täytyisi ja toive paremmasta ja universaalimmin hyväksytystä politiikasta tulevaisuudessa eläisi.

Tilanne sähköistyy hieman, jos katsotaan, että PRSP:n vaikutuspiiriin kuuluvat myös valtion ulkopuoliset toimijat. Tällöin päästään kysymykseen avun ehdollisuudesta, jota en kuitenkaan aio tyhjentävästi käsitellä. Kuitenkin, jos ajatellaan, että BW-instituutioilla, ja muilla toimijoilla, ei ole pakkoa antaa lainaa tai apua kuin heille sopivilla ehdoilla, on selvää, että ne kuuluvat mukaan prosessiin. Toisaalta apua ja lainaa saavien tai ottavien valtioiden on käytännössä pakko saada uutta lainaa, apua tai ainakin helpotusta velkaan, joten tilanne monimutkaistuu. Tällä hetkellä on kuitenkin selvää, että apu ja laina ovat ehdollista, joten ulkopuolisia toimijoita voi tarkastella prosessiin kuuluvina. Kysymyksen tärkeys kuitenkin pienenee, sillä, kuten todettua, PRS-prosessi ei suoraan säätele Maailmanpankin ja IMF:n, tai muiden kehityskumppaneiden, politiikkaa. Lisäksi ulkopuolisten mukanaolo ei välttämättä vaikeuttaisi konsensuksen aikaansaamista, sillä valtion sisälle mahtuu jo monia toimijoita. Sen sijaan ongelmallisia muista toimijoista tekee niiden valta. Siten, kun puhetilanteen tarkastelua laajentaa lähdekirjan luvun 7 ulkopuolelle, ideaalisuus karisee. Ensinnäkin BW-instituutiot ovat asettaneet ehdot, tosin melko lievät, PRS-papereiden ja PR:ien sisällöstä. Toiseksi PRS-papereiden sisältö tulee olla yhteensopivaa muiden BW-instituutioiden projektien kanssa. Ongelmat lävähtävätkin käsille. On tietenkin mahdollista, että BW-instituutiot ja valtion kaikki toimijat, sekä mahdollisesti muut kehityskumppanit, saisivat neuvoteltua lopputuloksen, joka miellyttäisi kaikkia, mutta käytännössä tämä alkaa olla mahdotonta. On helppo tehdä oletus, että BW-instituutiot asettuvat helposti viejän paikalle ja valtiot hyväksyvät niiden ehdot pakolla. Tämä ei kuitenkaan ole ilmiselvää. Siten PRS-prosessi mahdollistaa BW-instituutioiden rakenteellisen

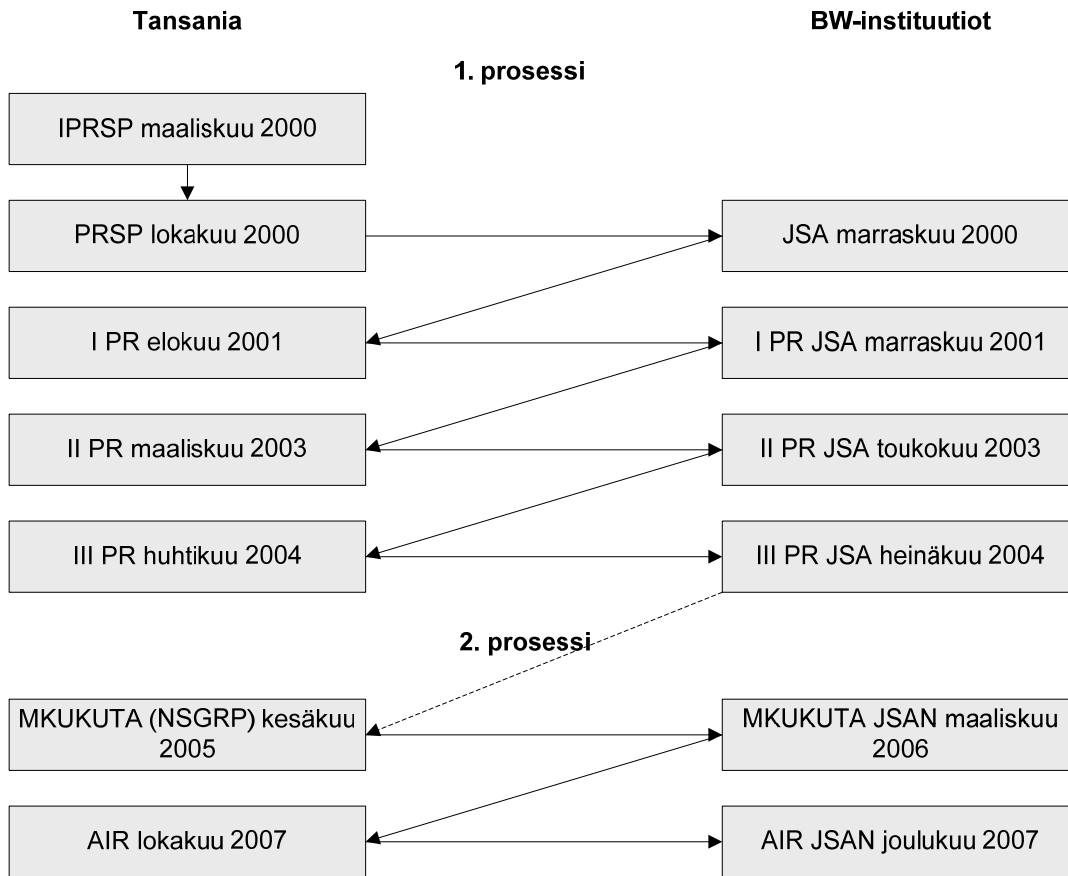
alistamisen mutta ei tee siitä välttämätöntä. Toisin sanoen sekä universaalisuusperiaate että diskurssieettinen periaate ovat vaarassa jäädä toteutumatta. Etenkään politiikan seurauksia eivät välttämättä kaikki valtion sisäiset toimijat niele. Lisäksi BW-instituutiot todella määrittelevät, miten keskustelut etenevät. Valtiojohto saa toki teoriassa ainakin määritellä, mistä keskustellaan, mutta ei enää niin paljoa, milloin ja miten keskustellaan. Samalla myös säilytysperiaatteen toteutumattomuus alkaa uhata: BW-instituutioiden politiikka on ollut melko jatkuvaa ja samalla sulkenut joitakin, ainakin lähi-, tulevaisuuden mahdollisuuksia pois. Kuitenkin pehmentääkseni kritiikkiä, teoriassa puhetilanne todella voi olla ideaalinen. Isoja uhkatekijöitäkin on vain kaksi, joista toinen liittyy suoraan BW-instituutioihin. Uhat ovat siis prosessin valtion sisäinen demokraattisuus ja neuvotteluolosuhteet valtion ja BW-instituutioiden välillä.

Tilanne selkityy hieman, jos tarkastelee PRS-prosesseista tehtyjä tutkimuksia. Tätä keskustelua esittelin luvussa 3, joten en enää mene siihen kokonaisuudessaan, vaan tuon avainkohtia esille. Melko lailla yhtä mieltä ollaan, että valtion sisäisen prosessin demokraattisuus voisi olla parempi. Etenkin kansalaisjärjestöjen, köyhien ja parlamenttien osallistumisen vähyyttä on päivitelty. Tätä ovat tehneet voittopuolisesti muut kuin BW-instituutiot itse, mutta nekin ovat osaltaan myöntäneet ongelmia olevan. Täytyy muistaa, että valtion sisäisen prosessin demokraattisuus on ihanne myös BW-instituutioissa, joten niitä ei voi suoraan syyttää. Kuitenkin syyllistämistä on tehty epäsuoremmin. Joidenkin mukaan BW-instituutiot hyväksyvät valtion sisäisen rakenteellisen alistamisen ja voivat jopa toivoa sitä, jotta politiikka pysyisi heille mieluisana. Tilanne monimutkaistuukin, kun käsitellään BW-instituutioiden ja valtioiden välistä suhdetta. Mitään konsensusta ei vallitse, sillä osan mielestä valtiojohto todella määrää, kun taas osan mielestä BW-instituutiot ovat tiukasti ohjaksissa. Siten monen mukaan Maailmanpankki ja IMF todella alistavat rakenteellisesti valtioita ja määräävät politiikan sisällön. Tämä ei kuitenkaan tutkimustenkaan valossa ole päivänselvää. Parhaiten tilanne aukeaa, kun siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin prosessia Tansaniassa.

5.3. Prosessi Tansaniassa

Tansanian ensimmäinen PRS-asiakirja julkaistiin maaliskuussa 2000. Tämän jälkeen asiakirjoja on julkaistu suunnilleen yksi vuodessa. Vastaavasti BW-instituutiot ovat antaneet palautetta asiakirjoista parin kuukauden viiveellä. Tarkemmin asiakirjat on esitelty kuviossa 2. Kuviossa on myös eroteltu ensimmäinen ja toinen prosessi. Ensimmäisen

prosessin käynnisti IPRSP. Vastaavasti toisen prosessin käynnisti Tansanian toinen varsinainen PRS-asiakirja eli MKUKUTA.



Kuvio 2: Tansanian PRS-asiakirjat ja BW-instituutioiden vastineet

Virallisen tarinan, maaliskuussa 2000 julkaistun IPRSP:n ja lokakuussa 2000 julkaistun PRSP:n, mukaan PRS-prosessi sai alkunsa lokakuussa 1999, kun ministereistä ja keskuspankin johtajasta koostuva komitea perustettiin. IPRSP:n mukaan komitean avuksi perustettiin talousministeriön vetämä tekninen komitea, jossa oli edustajia myös muista ministeriöistä. Teknisen komitean tehtävänä oli tehdä pohjatyö PRSP:n eteen ja organisoida konsultointeja muiden toimijoiden kanssa. Sen sijaan koordinoituvastuu oli apulaispresidentin toimistolla. IPRSP:n mukaan tekninen komitea valmisteli IPRSP:n tammihelmikuussa 2000 konsultoiden keskeisiä avustajia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Valmistelun jälkeen hallitus hyväksyi paperin helmikuussa 2000. Tämän jälkeen alkoi heti varsinaisen PRSP:n valmistelu teknisen komitean vetämänä ja specialistien avustamana. Tekninen komitea piti projektin ohjaksissaan aina toukokuulle, jolloin käynnistettiin alueelliset työpajat. PRSP:n mukaan seitsemässä työpajassa kysyttiin ruohonjuuritoimijoiden mielipiteitä. Työpajoissa oli mukana kyläläisiä, alue- ja kuntahallinnon työntekijöitä ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Työpajoissa keskityttiin määrittelemään köyhyyttä, sen syitä ja keinoja vähentää köyhyyttä. Hieman työpajojen jälkeen järjestettiin konsultointiryhmän

kokous, jossa raportoitiin PRSP:n edistymisestä. Tämän jälkeen asiantuntijat ministeriöistä aloittivat PRSP-luonnoksen tekemisen apunaan muiden toimijoiden konsultoinnit sekä vanhat taustapaperit ja tutkimukset. Avustajien kanssa vastaavasti oltiin tekemisissä kesäkuun lopussa, jolloin järjestettiin tapaaminen, johon osallistui myös edustajisto BW-instituutioista. Vastaavasti heinäkuussa järjestettiin yhden päivän parlamentaarikkojen konsultointi. Elokuussa paperi sai viimeisen muotonsa 25 edustajan kaksipäiväisen kansallisen työpajan jälkeen. Työpajan edustajat kerättiin alueellisista toimijoista, kehityskumppaneista, yksityisen sektorin organisaatioista, kansalaisjärjestöistä, mediasta ja epävirallisesta sektorista. Työpajan jälkeen paperia vielä muokattiin ja se esitettiin hallitukselle hyväksyttäväksi elokuun viimeisenä päivänä.

Virallinen tarina saa silauksen marraskuussa julkaistusta JSA:sta, jota oli työstämässä kaksi IMF:n ja kaksi IDA:n työntekijää, joista toinen oli Kemal Derviş, nykyinen UNDP:n johtaja. JSA:n mukaan PRSP pohjautui laaja-alaiselle osallistavalle prosessille. PRSP-keskusteluissa saatiin aikaiseksi laaja konsensus, joka tukee talouskasvuvetoisuutta ja jo muotoiltua rakenneuudistusagendaa. Samalla JSA:ssa todetaan, että kehityskumppanit tarjosivat PRSP:n tekemiseen teknistä apua. Lisäksi JSA:ssa painotetaan PRSP:n pohjautuvan vahvalle maaomistajuudelle ja kiinteälle ja jatkuvalla konsultatiiviselle prosessille kansalaisyhteiskunnan ja kehityskumppaneiden kanssa. Mielenkiintoisesti JSA:ssa kuitenkin todetaan, että Tansanian hallitus aikoo syventää osallistavaa prosessia PRS:n toimeenpanon aikana ja kansalaisjärjestöt koordinoivat interventioitaan parantaakseen tehokkuuttaan ja osallistumistaan PRS:n seurantaan ja arviointiin. Siten virallisen prosessitarinan mukaan osallistuminen oli laajamittaista ja langat selkeästi Tansanian hallituksella. Mielenkiinto herää kuitenkin, sillä prosessi, joka johti varsinaisen PRSP:n syntyyn, oli todella nopea. Muita toimijoita konsultoitiin todella lyhyissä tapaamisissa ja parlamentilla oli vain lausunnonanto-oikeus yhden päivän ajan keskellä prosessia. Siten prosessi ei sisältänyt suomalaisen tapaan lausuntokierroksia, paperi ei ollut nähtävillä kommentteja varten ja hallituskin toimi lähinnä kumileimasimena. Näkemys saa vahvistusta JSA:sta, jossa todetaan, että osallistava prosessi paranee tulevaisuudessa, vaikka prosessia ei suoraan kritisoitu. Siten voi helposti päätellä, että virallinen, asiakirjoissa esitetty tarina on kaunisteltu toetusversio.

Virallinen tarina mielenkiintoistuu, kun perehtyy PRSP:n ja JSA:n sisältöön. PRSP:ssa on eriteltyä eri toimijoiden mielipiteitä omina kohtinaan. Toimijat jaetaan kolmeen järjestettyjen konsultointien mukaan. Ruohonjuuritason toimijat ilmaisivat mielipiteensä alueellisissa työpajoissa, parlamentaarikot omassa kuuntelemisessa ja monet eri

toimijat kansallisessa työpajassa. Samalla PRSP:ssa todetaan, että eri toimijoiden kantoja on otettu huomioon paperia kirjoitettaessa. Ratkaisu esitellä kannat erikseen ilman kunnan sisällyttämistä paperiin on vähintäänkin outo. Laajamittainen konsensus ei tunnu järjestyvän uskottavalta, jos kaikkien kannat, jotka kuitenkin tuntuvat olevan samanlaisia, esitellään erikseen. Lisäksi, vaikka kannat epäilemättä jollain tasolla vaikuttivat myös muihin kohtiin paperissa, ne jäivät jokseenkin ympärilyöreiksi eivätkä puuttuneet todella siihen mitä tehdään – ainakaan talouspolitiikassa. Tämä käy selväksi JSA:sta, jossa todetaan, että makrotaloudellinen viitekehys säilyy samana kuin PRGF:ssa ja CAS:ssa, jotka julkaistiin aikaisemmin vuonna 2000. Samaten JSA:ssa ja PRSP:ssa kirjoitetaan rakenteellisten uudistusten jatkuvan samalla tavalla kuin ennen paperia. Siten asiakirjojen hieman tarkempi lukeminen paljastaa muutaman selvän sekä osallistavan prosessin että maaomistajuuden heikkouden. Toisin sanoen PRSP:n muotoilussa lähes koko vastuu on ollut tietyistä, pääosin ministeriöiden, toimijoista koostuvalla teknisellä komitealla. Vastaavasti rakenteelliset uudistukset ovat melko lailla valtion päättämättömissä. Kuitenkaan asiakirjat eivät tuo lopullista selkeyttä ensimmäisiin papereihin johtaneista neuvotteluolosuhteista. Se kuitenkin hahmottuu etenkin Holtomin (2007) sekä Gouldin ja Ojaseen (2003) tutkimusten avulla.

Holtomin (2007, 238) mukaan tekninen komitea, joka sai alkunsa 1998, oli Dar es Salaamin yliopiston taloustieteen laitoksen avustama. He vastaavasti tekivät yhteistyötä entisen kollegan, nyt Maailmanpankissa olleen professorin, kanssa. Vastaavasti kansalaisyhteiskunnan osallistuminen prosessiin oli Holtomin mielestä vaihtelevaa. Vuonna 1998 maassa perustettiin kansalaisjärjestökoalitio TCDD (Tanzanian Coalition on Debt and Development) lobbaamaan velkahelpotusta. Vuonna 2000 TCDD ja toinen kansalaisjärjestö TASOET (Tanzania Social and Economic Trust) yrittivät lähteä vaikuttamaan PRSP:n sisältöön Iso-Britannian Oxfamin avustamana. TCDD:n piti aluksi järjestää alueelliset työpajat, mutta se työnnettiin syrjään. Kuitenkin Evansin ja Ngalwean (2003, 275) mukaan TCDD vetäytyi itse. Kaiken kaikkiaan kansalaisjärjestöjen vaikutus jäi kuitenkin todella vähäiseksi. Vastaavasti PRGF:yyn ne eivät päässeet vaikuttamaan ollenkaan. Lisäksi kansallisessa työpajassa viitattiin liitteeseen 9, jossa oli lueteltuna HIPC-velkahelpotusehtoja. Nämä ehdot eivät kuitenkaan suoraan kuuluneet PRS-paperiin. (Holtom 2007, 239–242) Mwakasegen (2001) mukaan ehdoista 25 olikin PRGF:stä ja vain 5 PRSP:sta. Holtom (2007, 243–244) jatkaakin todeten, että PRSP:n omistajuus oli melko heikkoa myös talousministeriön sisällä. Maailmanpankki ei hyväksynyt ensimmäisiä PRSP-luonnoksia ja lopullinenkaan versio ei mennyt sellaisenaan läpi, vaan sitä muokattiin hienoisesti Washingtonissa. Kaiken kaikkiaan Holtom (2007, 244–247) toteaa, että ensimmäisen

PRSP:n tekeminen oli pettymys osallistumisen sekä Tansanian ja BW-instituutioiden välisten suhteiden kannalta. Etenkin talouspolitiikan vaihtoehdottomuus saa häneltä kritiikkiä. Hän kuitenkin korostaa, että PRS-prosessi kehittyy ja luo parempia suhteita hallituksen, kansalaisyhteiskunnan ja BW-instituutioiden välille. Siten, vaikka prosessi oli pettymys, se oli askel eteenpäin. Myös monen muun tutkijan, kuten Mwakasegen (2001) sekä Evansin ja Ngalwean (2003, 279) mukaan PRS-prosessi on lisännyt läpinäkyvyyttä ja keskustelua eri toimijoiden välillä.

Toisenlaisen näkökulman ensimmäisen paperin syntyyn tarjoavat Gould ja Ojanen (2003), joiden mukaan PRSP edustaa vain pienen homogeenisen ryhmän kantaa. Tämä ryhmä koostuu avainministeriöiden ja avustusjärjestöjen ammattilaisista, joten PRSP on vain osoitus teknokraattisesta hallinnosta. (emt. 7) Tämä näkemys saa tukea Evansilta ja Ngalwealta (2003), joiden mielestä pitäisi ymmärtää, että köyhyydenvähennys on poliittinen, ei teknokraattinen kysymys. Väitteensä pohjaksi Gould ja Ojanen (2003, 52–55) kuvaavat, että TCDD julkaisi vastineen IPRSP:lle. Vastinetta ei kuitenkaan huomioitu millään tavalla. Samaten, kuten myös Holtom toteaa, TCDD työnnettiin syrjään alueellisten työpajojen järjestelyvastuusta. Vastaavasti alueellisissa työpajoissa ei annettu mahdollisuutta kertoa mielipidettä esimerkiksi vero-, talous- ja kauppapolitiikasta. Siten kansalaisjärjestöjen osallistuminen prosessiin jäi vaatimattomaksi. Gouldin ja Ojanen (2003, 58) väitteessä konsultointien tarkoituksena oli vain legitimoida teknokraattista kumppanuutta. Esimerkiksi parlamentin kuuleminen jäi kahteen tuntiin lauantaina (emt. 94). Siten *politics* onkin irrottavissa *polycysta*, joista jälkimmäinen, teknokraattinen hallinnointi, on loppujen lopuksi selkeästi määräävämpää. He väittävätkin, että PRSP:t – Tansanian PRS-prosessi mukaan lukien – ovat osoitus uudenlaisesta konsensusajattelusta, jossa vain ne mielipiteet hyväksytään, jotka sopivat uusliberaaliin, ehkä hieman pehmenettyyn, agendaan. Toisin sanoen kansalaisyhteiskunta pääsee kyllä mukaan PRS-prosessiin, mutta vain esittämään agendalle sopivia ehdotuksia. Siten makrotaloudelliset uudistukset jäävät BW-instituutioiden ja heidän hengenheimolaisten määriteltäviksi. Tukea väitteilleen he saavat Mbilinyilta (2002), jonka mukaan kansalaisyhteiskunnan mielipiteet ovat täysin erilaisia kuin vallitseva ideologia. Niinpä, toisin kuin Holtom, Gould ja Ojanen eivät kuvaa prosessien enenevää avoimuutta hyvänä asiana, vaan uusliberalismin laajempaa legitimoimista.

Kolmannen kuvauksen alkuaajan prosessista tarjoavat itsenäiset arviontilaitokset (IEO & OED 2004), jotka pitivät aikataulua erittäin tiukkana. Samalla ne myöntävät, että kansalaisyhteiskuntaa ei kuultu tarpeeksi ja IMF on osoittautunut haluttomaksi keskustelemaan talouspolitiikasta. Ne toteavat myös Maailmanpankin olleen liian tungetteleva pa-

pereiden valmisteluvaiheessa. Samalla IEO ja OED esittävät ristiriidan: kansalaisjärjestöt toivoivat Maailmanpankin puuttuvan enemmän peliin, jotta ne voisivat päästä paremmin mukaan prosessiin, kun taas puuttuminen olisi syönyt maaomistajuutta. Myös monet muut havainnoijat (esim. Walther & Hentschel 2002, 69–71; Evans & Ngalwea 2003; Eberlei & Schröder 2007; Curran 2005; Hartog 2005) ovat noteeranneet alkuaajan prosessin heikkoudet. Curran (2005, 11) kuitenkin toteaa, että kansalaisyhteiskunta onnistui kuitenkin nostamaan julkista tietoisuutta PRSP:sta. Osallistavan prosessin heikkoudella ja BW-instituutioiden–valtio-suhteen ideaalittomuudella voi katsoa olleen monia syitä. Evansin ja Ngalwean (2003, 276) mukaan PRSP:n nopea, keskustelematon aikataulu johtui presidentti Mkapan kiireestä saada jotain aikaiseksi ennen presidenttikauden loppua. Lisäksi valtiojohtossa koettiin, että muut ohjelmat, kuten valtiojohtoinen Tansanian avustusstrategia (Tanzania Assistance Strategy eli TAS) sisälsi paljon samoja asioita ja lisäksi konsultatiivisen kehikon. Vastaavasti Mongula (2006, 75) lisää, että BW-instituutioiden aloitteesta tehty PRSP syrjäytti vuonna 1998 laaditun kansallisen köyhyydenpoistostrategian (National Poverty Eradication Strategy eli NPES). PRGF:n ja CAS:n lisäksi Tansaniassa olikin monia omia hankkeita ja ohjelmia käynnissä samaan aikaan. Siten eri arvioiden mukaan PRSP ei heti alkuun saanut sitä painoarvoa, joka sille ideaalisesti pitäisi kuulua. Tilanne kuitenkin muuttui prosessin edetessä.

5.3.1. Edistymisraportit

Seuraava PRS-asiakirja, ensimmäinen PR, julkaistiin elokuussa 2001. PR:ssa oletetaan, että köyhien näkemykset eivät ole muuttuneet PRSP:sta ja korostetaan, että prosessin edetessä osallistaminen jatkuu. Osallistavan prosessin kuvaus jää kuitenkin valjuksi. Kansainvälisiä toimijoiden kanssa keskustellaan ja konsultoidaan TAS:in alla sekä lisäksi ne osallistuvat konsultointiryhmän (Consultative group eli CG) tapaamisiin ja työpajoihin sekä lukevat PRSP-luonnoksia. Vastaavasti maan sisäiset toimijat, eli köyhien, kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin edustajat, osallistuvat sektorikohtaiseen seurantaan ja toteuttamiseen sekä alueellisiin työpajoihin ja CG:n tapaamisiin sekä lukevat luonnoksia. Lisäksi hallitus keskustelee PRSP:sta neljä kertaa vuodessa ja parlamentti kerran. PR:ssa myös tuodaan esille heinäkuussa järjestetty kansallinen työpaja. Vastaavasti PR:ssa todetaan, että talousuudistukset ovat jatkuneet BW-instituutioiden, lähinnä PRGF:n ehtojen mukaisesti. PR:n vastineessa, marraskuussa ulostulleessa JSA:ssa ollaan lyhytsanaisia osallistavasta prosessista. Siinä todetaan vain, että PR:n valmistelun aikana järjestettiin monia, osallistavia alueellisia ja kansallisia työpajoja ja PR:aa kommentoitiin syyskuun CG:n tapaamisessa.

Vastaavasti maaomistajuus on JSA:n mukaan edelleen vahvaa. Siten virallisista asiakirjoista ei juuri ole pääteltävissä, paraniko prosessi. Ainakaan aikaisempia puutteita ei korjattu, joten voi olettaa, että mahdottoman suurta paranemista ei tapahtunut. Kuitenkin asiakirjoista on luettavissa, että konsultoinnin määrä lisääntyi, ainakin hieman.

PRS-prosessi jatkui vuosina 2003 ja 2004 kahdella uudella PR:lla. Maaliskuun 2003 PR:aa valmisteltiin paperin mukaan köyhiä kuuntelevalla PPA:lla, josta enemmän luvussa 6, köyhyyspolitiikkaviikolla ja monilla eri tapaamisilla. Lisäksi CG ja kehityskumppanit kommentoivat luonnoksia. Vastaavasti toukokuun 2003 JSA:ssa prosessia keuhuttiin avoimeksi ja läpinäkyväksi mutta samalla myönnettiin että sektoripolitiikkojen ja poliittisten prosessien palautejärjestelmässä on parannettavaa. Sama linja jatkui huhtikuun 2004 PR:ssa ja heinäkuun JSA:ssa, jossa tosin määriteltiin osallistavan prosessin olleen tähän PR:iin melko keveä. Näissä kahdessa JSA:ssa määriteltiin myös makrotaloudellisten uudistusten jatkuvan samalla hyvällä linjalla. Uusi kolmivuotinen PRGF otettiin käyttöön vuonna 2003 (IMF 2008). Kuitenkaan uudesta PRGF:sta ei ole mainintoja yhdessäkään PR:ssa tai JSA:ssa mutta vuoden 2004 JSA:ssa kritisoitiin tulevien makrotaloudellisten tavoitteiden eroavaisuutta PRGF:n ja PR:n kesken. Toisin sanoen myöhemmin tehdyn PR:n tulisi mukautua aikaisemmin tehtyyn PRGF:yyyn tai ainakin pitäisi kertoa syy näin pieneen irtiottoon. Kaiken kaikkiaan prosessi nytkähti vuoden 2003 PR:n lyhyttä selvitystä analysoiden ehkä hieman osallistavammaksi mutta suuria muutoksia ei tapahtunut. Kuitenkin BW-instituutiot löysivät prosesseista hieman parannettavaa, joten niidenkään mielestä poliittinen kulttuuri ei ollut paras mahdollinen. Sen sijaan BW-instituutiot–valtio-suhteesta ei pystynyt päättämään oikeastaan mitään.

Kuten todettua, asiaa tarkemmin tutkineiden mukaan prosessi avautui. Tämän vahvistavat myös ulkopuoliset arviointilaitokset. IEO:n ja OED:n (2004) mukaan IMF:n talouspolitiikka on osoittautunut joustavammaksi prosessin edetessä, joten PRGF ei ole säädellyt kaikkea. Myös muuten maaomistajuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on arviointilaitosten mukaan parantunut prosessin edetessä. Kuitenkin maaomistajuus tarkoittaa joidenkin mukaan vain Washington–Dar [es Salaam] -konsensusta Washingtonin konsensuksen sijaan, arviointilaitokset tähdentävät. Samalla arviointilaitokset tosin toteavat, että myös BW-instituutioiden keskinäiset suhteet usein takkuilevat. Lisäksi Curran (2005, 11–12) toteaa, että kansalaisyhteiskunta vahvistui ja sille avautui uusia vaikutusmahdollisuuksia PRS-prosessin myötä. Vastaavasti Evans ja Ngalwea (2003, 284–285) korostavat, että PRS-prosessi on parantunut selkeästi ensimmäisen paperin kirjoittamisen jälkeen. Ennen kaikkea PRSP:n painoarvo on kasvanut ja sen avulla avun harmonisointi on lisääntynyt.

mässä. PRS:n arvon kasvua voi tarkastella usealla tavalla mutta seuraavassa esittelen niistä kaksi keskeisintä. Ensiksi käsittelen köyhyydenseurantajärjestelmää (Poverty Monitoring System eli PMS) ja toiseksi PRSP:n näkymistä budjetissa sekä MTEF-kehystä. Tarkasteluni ei kuitenkaan rajoitu näihin kahteen, vaan samalla käsittelen yleisempää demokration tilannetta Tansaniassa ja eri toimijoiden osallistumista.

5.3.2. PMS ja MTEF

Alkupaloja PMS:lle tarjottiin PRSP:ssa, jossa kerrottiin, että apulaispresidentin toimisto ottaa vastuun seurannasta mutta osallistuminen siihen on laajaa. Vastaavasti data-vastuu säilytettiin tilastokeskukselle sekä ministeriöille, kun taas politiikantekijät apunaan apulaispresidentin toimisto, suunnittelukomissio ja tutkimuslaitokset käyttävät dataa. PRSP:ssa ei kuitenkaan vielä esitelty selkeitä suunnitelmia käytännön toteutuksesta. Ensimmäisessä PR:ssa PMS oli jo selkeytynyt mutta selkein esitys tuotettiin joulukuussa 2001 julkaistussa köyhyydenseurantayleissuunnitelmassa (Poverty Monitoring Master Plan eli PMMP) (Tansania 2001). Aikaisempia versioita PMMP:sta oli tosin olemassa jo ennen ensimmäisen PR:n julkaisua. PMMP:ssa määriteltiin tavat, joilla köyhyyttä seurataan ja arvioidaan. Samaten PMMP käsitti kattavan selvityksen PMS:n institutionaalisesta rakenteesta. PMS:ia vetämään perustettiin ohjauskomitea, jonka osallistujat sisälsivät kansalaisyhteiskunnan, tutkimuslaitosten, kehityskumppaneiden, ministeriöiden ja yksityisen sektorin toimijoita. Sen lisäksi perustettiin neljä teknistä työryhmää, joiden osallistujat kerättiin monesta toimijasta. Kuitenkin vetovastuu jätettiin tilastokeskukselle sekä presidentin ja varapresidentin toimistolle. Näiden lisäksi aluetason toimijat saivat vastuuta datan keräämisessä ja daressalaamilainen tutkimuslaitos REPOA tutkimus- ja analysointityössä. Näiden lisäksi jo olemassa olleet PRS:n tekninen komitea ja ministerikomitea olivat mukana seurannassa. Siten PMS:n organisaatio muodostui melko monimutkaiseksi ja ainakin teoreettisesti laajasti osallistavaksi. PMMP:n jälkeisissä kahdessa PR:ssa organisaatioon ei enää kajottu, vaan se jätettiin ennalleen. Vastaavasti PMS noteerattiin ensimmäisen PR:n JSA:ssa, sitä kehuttiin toisen PR:n JSA:ssa vaikuttavana mutta kolmannen PR:n JSA:ssa nostettiin esille jo kaksi heikkoutta: datan keruu ja paikallistason toimijoiden osallistaminen.

Evansin ja Ngalwean (2003, 282) mukaan osallistuminen PMMP:in tekemiseen oli laajaa, vaikka jotkut kansalaisjärjestöt valittivat, etteivät päässeet mukaan. Samalla he kokevat, että se on hyvä esimerkki maaomistajuudesta ja hajautetusta, osallistavasta, järjestelmästä. Sen sijaan PMMP:ia ja PMS:ia tutkinut Booth (2005b) korostaa, että köyhyydenseuranta kärsii teknokratiasta kuten Tansanian poliittinen kenttä yleensä. Väite saa tukea

Hakikazi Katalystilta (2004), joka korostaa ruohonjuuritason toimijoiden osallistamisen olleen heikkoa mutta paranemaan päin. Samaten Booth (2005b) tuo esille, että PMS kuin myös PRS yleensä jää tällöin helposti vain paperien pyörittelyksi hallinnossa, vaikka maaomistajuus on sinänsä vahvaa. Toisaalta Holvoet ja Renard (2007, 73) pitävät Tansanian hajautettua seurantajärjestelmää avoimena mutta samalla kärsivän mahdollisesti valtatyyjiöstä. Vastaavasti Naschold ja Fozzard (2002, 51) kritisoivat jokseenkin heikkoa köyhyysdataa, joka vie tehoja toimeenpanolta. Vahvin kritiikki PMS:ia kohtaan satelee kuitenkin Gouldilta ja Ojaselta (2003, 58–71), joiden mukaan PMS:iin on otettu mukaan vain ammattimaisia, usein elitistisiä, kansalaisjärjestöjä, jotka tukevat nykyjärjestystä. Siten näennäisen demokraattinen PMS on vain osoitus selektiivisestä kiitotiedemokratiasta (*fast-track*), jossa tärkeintä on saada politiikka näyttämään osallistavalta, mutta sisältö samana. Siten PMS-keskustelu jatkaa samalla linjalla laajemman PRS-keskustelun kanssa. Sen sijaan MTEF- ja budjettitarkastelu tuo uusia näkökulmia prosessiin.

MTEF eli keskipitkän aikavälin menoviitekehys otettiin käyttöön Tansaniassa ennen PRS:n ohjelmaa 1990-luvun lopulla. MTEF:lla tarkoitetaan Tansaniassa talousministeriön vetämää kolmivuotista meno- ja budjettisuunnitelmaa. (Bird 2003) MTEF ei kuitenkaan ole Tansanian vaan BW-instituutioiden luomus (Gould 2005, 2–3). Birdin (2003, 5–6) mukaan parlamentti ei ole mukana Tansanian MTEF-prosessissa eikä hallitukseen kunnolla. MTEF:in hallinta onkin talousministeriön ja Maailmanpankin (Gould & Ojanen 2003, 95) sekä jossain määrin muiden toimijoiden (Evans & Ngalwea 2003, 280) käsissä. Siten sekä Naschold ja Fozzard (2002, 54–55) että Gould ja Ojanen (2003, 94–96) kuvaavat parlamentin roolia PRS:ssa, budjettiseurannassa ja politiikassa yleensä melko vähäiseksi. Myöskään MTEF:in liittäminen budjettiin ei ole ollut sataprosenttista (Naschold & Fozzard 2002, 53) eikä PRSP:n ja MTEF:in yhteensovittaminen täysin ongelmaton (Bird 2003; Naschold & Fozzard 2002, 52; Booth 2005b, 8–9) Silti Bird kehuu Tansanian MTEF:ia onnistuneena menojen säätelijänä. Samaten Rønsholt, Mushi, Shallanda ja Assey (2003) pitivät toimeenpanoa yleisesti hyvänä mutta melko keskusjohtoisena. Siten aluetason toimijat eivätkä monet muutkaan pääse kunnolla puuttumaan peliin. Ongelmana onkin hallinnon osittainen läpinäkymättömyys ja korruptoituneisuus (Naschold & Fozzard 2002, 55). Jotkut tutkijat olivat kuitenkin luottavaisia. Evansin ja Ngalwean (2003, 281–282) mielestä PRS voi vahvistaa demokratiaa Tansaniassa mutta samalla se voi myös heikentää ei-niin-ammattimaisten toimijoiden osallistumista yhteiskuntaan. Mongulan (2006, 74) mukaan PRS päinvastoin on muuttanut suunnittelua vähemmän ammattimaiseksi ja keskusjohtoiseksi. Samaten valtion sisäisten toimijoiden valta on lisääntynyt ja ulkopuolisten

asiantuntijoiden tarve vähentynyt (emt. 78). Vastaavasti Langdon ja Raman (2005, 20) pitävät positiivisena merkkinä kansalaisyhteiskunnan ja parlamentin välisiä siteitä. Sen sijaan Gould ja Ojanen (2003) painottavat, että PRS saattaa myös lisätä teknokraattista hallinnointia sekä syrjäyttää parlamentin ja muut toimijat.

5.3.3. MKUKUTA ja toinen kierros

Tansanian ensimmäinen PRSP-kierros vaihtui toiseen, kun toinen PRSP, tai Kansallinen kasvu- ja köyhydenvähennysstrategia (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty eli NSGRP) julkaistiin kesäkuussa 2005. Viisivuotisesta, siten vuoteen 2010 asti kestävästä strategiasta käytetään myös swahilinkielistä lyhennettä MKUKUTA (Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini). Nimenmuutos henkii ainakin teoreettisesti sekä voimakkaampaa maaomistajuutta että kasvun ottamista tavoitteeksi köyhydenvähennyksen rinnalle. MKUKUTA:ssa noteerataan ensimmäistä kertaa ensimmäisen prosessin monet heikkoudet ja todetaan että niistä on yritetty ottaa opiksi. Vastaavasti osallistavan prosessin esittelyn retoriikkaakin oli reivattu. Uusi prosessi otti esittelyn mukaan huomioon oikeudet, rakenteet, legitimiteetin ja kyvyt. MKUKUTA:n mukaan nyt useampia, eri näkökulmia esittäviä, toimijoita kuunneltiin ja aikaa lisättiin. Tosin MKUKUTA:ssa myönnetään, että jotkut toimijat valittivat liian lyhyttä aikajännettä. Prosessi käynnistettiin köyhyyspolitiikkaviikolla lokakuussa 2003. Konsultaatiot jaettiin kahteen: valtionlaajuisiin (*nationwide*) ja sisäisiin (*internal*). Valtionlaajusten konsultaatioiden suunnittelu aloitettiin joulukuussa 2003. Niissä keskityttiin kuuntelemaan kaikkien mahdollisten toimijoiden mielipidettä ja kärkitoimijoille (*lead*) annettiin suunnitteluvastuuta ja palautteenantomahdollisuus. Myös muut saivat antaa palautetta, sillä luonnos oli nähtävillä Internetissä englanniksi ja sen yhteenveto swahiliksi. Vastaavasti parlamentille järjestettiin erillisiä seminaareja ja strategiasta keskusteltiin valiokunnissa. Samaan aikaan valtionlaajusten konsultaatioiden kanssa järjestettiin hallinnon sisäisiä konsultaatioita, joissa yritettiin saada koko hallinnon konsensus strategian taakse ja vahvistaa kansallista omistajuutta sekä kuunneltiin kaikkia hallinnonsisäisiä toimijoita. Ensimmäisen kierroksen jälkeen järjestettiin syyskuussa 2004 eri toimijoita kerännyt kansallinen työpaja, jossa MKUKUTA:n mukaan vielä esitettiin kriittisiä mielipiteitä liian vähäisestä inklusiosta. Kommenttien jälkeen tehtiin uusi luonnos, josta keskusteltiin köyhyyspolitiikkaviikolla marraskuussa 2004. Tämän jälkeen luonnosta muokattiin vielä uudeksi kommentteja varten. MKUKUTA:ssa todetaan, että toimijoiden mielestä prosessi oli nyt paljon parempi mutta joitakin haasteita silti jäi kuten strateginen priorisointi, budjettiin sitominen ja sektorien välinen yhteistyö.

MKUKUTA:n jälkeen julkaistiin ensimmäinen JSAN maaliskuussa 2006. PRSP:n JSA:n 12 sivusta kolme oli karissut pois mutta uusi, pienempi, sivumäärä oli suunnilleen sama kuin kolmen PR:n JSA:ssa. Siten JSAN ei osoittautunut tavoitteesta huolimatta juurikaan lyhyemmäksi. Vaikka suoraa linjanvetoa BW-instituutioiden politiikasta ei tehty, JSAN:in sisältö pysytteli suunnilleen samana kuin edeltäjässään. JSAN ei kritisoinut MKUKUTA:a liian vähäisestä osallistamisesta tai maaomistajuudesta. JSAN:ssa myös noteerattiin MKUKUTA edeltäjänsä laajempänä ja inklusiivisempänä. Totta onkin, että MKUKUTA:n sisältö ei ollut enää niin tökerö ja esimerkiksi muiden toimijoiden mielipiteet esiteltiin enää lyhyesti. Siten voi olettaa, että ne olivat siirtyneet enenevässä määrin muihin osiin asiakirjassa. Vastaavasti JSAN:ssa huomioitiin talouspolitiikkasuunnitelma toimivaksi ja sopivan tavoitteisiin. Siten voi olettaa, ilman tarkkaa analyysia, että makrotaloudellinen viitekehys säilyi MKUKUTA:ssa suunnilleen samana ja BW-instituutioille mieluisana. MKUKUTA:a päivitettiin lokakuussa 2007 vuosittaisessa toimeenpanoraportissa (Annual Implementation Raport eli AIR). AIR:ssa ei enää keskitytty esittelemään osallistavaa prosessia mutta siinä esiteltiin eri tapoja, joilla myös toimeenpano olisi osallistavaa. AIR:ssa otettiin esille myös valtion sisäisten ja myös ulkoisten politiikkojen ja strategioiden lisääntyvä harmonisointi. Joulukuussa 2007 julkaistussa JSAN:ssa ei myöskään puututtu osallistavan prosessin tai maaomistajuuden heikkouksiin.

MKUKUTA:ssa käsiteltiin PMS:n päivittämistä MKUKUTA-aikakaudelle. Mitään merkittävää reformia ei esitetty tehtäväksi; lähinnä tarkoituksena asetettiin hienosäätäminen ja instituutioiden vahvistaminen. Vastaavasti AIR:ssa esiteltiin tehdyt muutokset, joista kolme nostettiin oleellisiksi. Ohjauskomitea ja tekninen komitea yhdistettiin tekniseksi komiteaksi, teknisten työryhmien kaksi datankeruuryhmää yhdistettiin tilastokeskuksen alle ja hallinnon sisäisiä yhteyksiä parannettiin. Samalla AIR:ssa todettiin, että konsultaatioita oli tehty ja kaikkia osapuolia kuunnellaan. Kuitenkin JSAN:ssa kritisoitiin köyhyydenseurantaa kahdesta syystä. Ensinnäkin data on heikkoa ja toiseksi tuloksia ei ole saatu tarpeeksi tehokkaasti käyttöön. Näistä syistä johtuen JSAN pitää seurantajärjestelmää pääosin rahoittajalähtöisenä. Kaiken kaikkiaan MKUKUTA ja AIR olivat virallista tekstiä analysoiden iso askel eteenpäin osallistamisen kannalta. Kritiikkiin oli paneuduttu ja sille oli todella tehty jotakin. Kuitenkin osallistamisprosessin kuvaus jäi jokseenkin epämääräiseksi, kuten myös Eberlei ja Schröder (2007, 4) toteavat. Siten vaikka prosessi varmasti on kehittynyt jatkuvasti (myös emt. 8–9), ja MKUKUTA:n myötä harppauksella, täydellisesti poliittinen kulttuuri ei varmasti ole avautunut. Lisäksi viimeisimmän JSAN:in heitto PMS:n rahoittajalähtöisyydestä on syytä ottaa tosissaan. Toisin sanoen ehdollisuus ei ole kadonnut

minnekään, vaikka se on voinut hieman pehmentyä. Siten täydellinen maaomistajuus lienee vain kaksi sanaa paperilla. Näin on ollut käytännössä aina. Täydellisesti langat eivät ole olleet Tansanialla koko itsenäisyyden aikana kuten Rugumamu (1997) täryyttää. Tosin täydellinen maaomistajuus lienee täyttä utopiaa, sillä aina on olemassa ulkoisia tekijöitä. Sisäisestikään täydellinen konsensus ei liene mahdollinen, minkä seuraavat kaksi tutkimusta havainnollistavat.

Sekä Curran (2005) että Hartog (2005) kirjoittavat MKUKUTA:ssa kansalaisyhteiskunnan ja myös muiden toimijoiden osallistamisen olleen paljon parempaa kuin PRSP:ssa. Hartog (2005, 46–56, 64, 66) tarjoaa MKUKUTA:a yksityiskohtaisemman kuvauksen prosessista. Ensimmäinen konsultaatiokierros käynnistyi tammikuussa 2004. Vastaavasti toinen konsultaatiokierros toteutettiin saman vuoden elo-syyskuussa ja kolmas konsultaatiokierros, köyhyyspolitiikkaviikko marraskuussa. Hartogin mukaan tällä kertaa hallinnolla oli todella yritystä ottaa mukaan kaikki mahdolliset tärkeät toimijat. Kuitenkin hänen mielestään tälläkään kertaa hallituksen sisäinen tai parlamentin osallistaminen ei ollut täydellistä, vaikka se oli selkeästi parempaa kuin ensimmäisessä prosessissa. Hän pitääkin parlamenttia lähinnä prosessin ohjaajana (*supervisor*) eikä esimerkiksi päättäjänä. Lisäksi Hartog nosti ongelmiksi monen toimijan osallistamisesta seuranneen hallitsemattoman tietotulvan sekä kylä- ja aluetason toimijoiden osallistamisen. Samaten hän kyseenalaistaa, saivatko todella kaikki osapuolet äänensä kuuluville. Ainakaan kaikkia mahdollisia näkemyksiä ei tuotu paperiin ja on mahdollista, että vain hallinnolle mieluisat toimijat saivat todella vaikuttaa. Tästä on esimerkkinä joidenkin kansalaisjärjestöjen kritiikki paperin jälkeen. Vastaavasti Hartog korostaa, että vaikka tällä kertaa voi puhua maaomistajuudesta, ei se vielääkään ollut täydellistä. Etenkin hän kyseenalaistaa maaseudulla asuvien tietoisuuden ja mukana olemisen. Curranin (2005) mielestä tällä kertaa kansalaisyhteiskunnan mielipiteet todella näkyivät itse paperissa. Samalla hän korostaa, että papereiden lisäksi kansalaisyhteiskunta on päässyt voimakkaasti vaikuttamaan prosessiin. Silti talouspolitiikkaan niillä ei ollut sanomista, vaan se jatkoi vanhalla BW-instituutioiden kannattamalla linjalla. Lisäksi Curran korostaa, että täydellisesti kansalaisyhteiskunta ei kuitenkaan ole vielääkään saanut sanaansa kuulumaan, vaan se on lähinnä täydentänyt valtiojohton linjaa. Samaten ongelmana on ammattimaisuus: miten paremmin organisoitu toimijaverkko, sitä enemmän se voi vaikuttaa lopputulokseen.

Kolmannen version MKUKUTA-prosessista tarjoaa AFRODAD (2007), jonka mukaan maaomistajuus kasvoi mutta ehdollisuus ei häipynyt kokonaan. Ehdollisuus vaihtui kuitenkin kovasta HIPC-linkityksestä pehmeämpään politiikkasisältöehdollisuuteen. Siten

BW-instituutioiden vaikutus sisältöön ei ollut enää niin suoraa mutta se ei kuitenkaan kadonnut kokonaan. Lisäksi AFRODAD valittelee PRGF:n joustamattomuutta, osallistamattomuutta ja huonoa linkitystä PRS-ohjelmiin. AFRODAD toi esille monia hyviä puolia ohjelmasta mutta samalla antoi jatkoa varten suosituksia. Ennen kaikkea järjestö kaipasi ohjelman institutionalisointia ja toimeenpanoa, vielä toimivampaa osallistamista, rahoittajien ohjelmien, etenkin PRGF:n, tiukempaa linkittämistä sekä budjettiin sitomista (emt. 27). Lisäksi AFRODAD toi esille muutaman PMS:n heikkouden. Järjestö kaipasi muun muassa parempaa dataa ja paikallistason toimijoiden parempaa vastaanottoa (emt. 18). AFRODAD:in esille nostama PRGF:n keskustelemattomuus ei missään nimessä aukea helpolla eikä asiaa ole juuri tutkittu. Virallisesti IMF voi mukautua maiden omiin politiikkoihin mutta käytäntö on monen mielestä toinen. Vastaavasti virallisesti IMF:n toiminta on pehmentymässä.

Vuonna 2006 IMF:n PRGF vaihtui PSI:ksi Tansaniassa. Toisin sanoen IMF:n lainanotto loppui mutta teknisen avun työntäminen jatkui. On epäselvää, mitä muutos käytännössä aiheutti, sillä PSI kärsii melko kovasta tutkimuksen puutteesta. Kuitenkin ActionAid (2007) on ehtinyt tehlata sen. Syyt ovat perinteiset: IMF tarjoaa vyökiristyspolitiikkaa ja vaihtoehtottomuutta. Lisäksi PSI on tässä näkökannassa uusi tapa pitää kehitysmaat otteessa. Siten järjestön mielestä PSI on sama asia kuin PRGF; erona on vain lainaamattomuus. ActionAidin mukaan IMF:n pitäisikin keskittyä palauttamaan markkinoiden usko maihin eikä niiden politiikan ohjaamiseen. IMF (2007) kutsui ActionAidin raportin kirjoittajia julkaisun jälkeen neuvotteluun. Neuvottelussa IMF:n (2007) henkilökunta käytännössä jyräsi vastapuolen mielipiteet ja teki selväksi, että PSI:t on tehty maiden aloitteesta sekä maaomistajuuteen perustuvien ja alhaalta ylös rakennettujen PRS-ohjelmien pohjalta. Samaten ne hylkäsivät väitteet vyökiristyksestä todeten että PSI-maiden julkinen kulutus on lisääntynyt, koska velkataakka on helpottunut. Sekä AFRODAD (2006) että TASSOET (2006) myöntävät, että PRGF:n avulla talouskasvu saatiin ylös ja inflaatio alas mutta köyhyys ei vähentynyt toivotulla tavalla. Järjestöt toivovatkin osallistavampaa prosessia ja köyhyysvähennystä tukevia politiikkoja. TASSOET (2006) korostaakin, että PSI ei välttämättä muuta mitään, vaan pitää IMF:n talouspolitiikan sanelijan paikalla. Kaiken kaikkiaan PRGF ja PSI eivät kuulu tarkemmin tämän tutkimuksen aihealueeseen mutta ne jättävät ilmaan kysymysmerkkejä. Toisin sanoen ei ole selvää määrittelevätkö valtiot todella talouspolitiikkansa vai ovatko ne vain IMF:n sanelemia. Tilanne on suunnilleen sama sekä PSI:ssa että PRGF:ssa. Tosin PSI on hieman pehmeämpi tapa ohjata politiikkaa mutta ohjauksen rooli ei ole liiemmin muuttunut.

Kaiken kaikkiaan MKUKUTA-prosessin ei voi millään todeta olleen alhaalta ylös tapahtunut, kuten IMF:n henkilökunta väitti. Sen sijaan se oli tiukasti keskushallinnon, etenkin varapresidentin toimiston ja talousministeriön, hyppysissä. Hartog (2005, 66–71) korostaa, että PRS- ja MKUKUTA-prosessit ovat vahvistaneet demokratiaa Tansaniassa, mutta silti hän kutsuu Tansaniaa edelleen pseudodemokratiaksi. Hän valittelee erityisesti johtavan, entisen ainoan puolueen CCM:n valtaa ja parlamentin heikkoutta. Lisäksi hän kyseenalaistaa kansalaisyhteiskunnan edustavuuden ja hallinnon vastuullisuuden. Demokratianäkökulmaa monipuolistaa MKUKUTA:n ja saman vuoden CCM:n vaaliohjelman yhtäläisyyksiä tutkinut Selbervik (2006). Hänen mielestään ohjelmissa on joitakin eroavaisuuksia mutta tärkeimmät sisällöt ovat suunnilleen samanlaisia. Samalla hän jättää kysymyksen ilmaan puoluepolitiikan järkevyydestä Tansanian kaltaisessa maassa, jossa ulkopuoliset toimijat puuttuvat peliin voimakkaasti. Hän kritisoi etenkin tapaa, jolla MKUKUTA lyötiin lukkoon ennen vaaleja amputoiden siten tulevan hallituksen kädet. Siten hallituksen tehtäväksi jäi lähinnä MKUKUTA:n ja monen muun ohjelman eteenpäinvieminen eikä oman agendan muodostaminen. Lisäksi ongelmana Tansaniassa on juuri maan aloitteellisuus. Esimerkiksi Eggenberger-Argote (2005) on mielenkiintoisesti iloinen, kun avustajat ovat saaneet Tansaniaan läpi vapaampia markkinoita kuin valtio itse on toivonut. Siten maan politiikan itsenäisyys ei ole itsestään selvää. Varsinkin, kun monet kehityskumppanit vievät kehitystä samaan suuntaan.

Monet kansainväliset toimijat ovat olleet vahvasti PRSP:n takana Tansaniassa. Esimerkiksi UNDP:n Gedan ja Weeksin (2003) arvioissa UNDP:n rooli alkuaikojen valmistelutyössä ja toteuttamisessa oli vahva. Arvion mukaan jopa liian vahva, sillä monet kansalaisjärjestöt tunsivat itsensä syrjäytetyiksi ja UNDP:n tekninen apu rajoittui usein vain pieneen keskeisten toimijoiden ryhmään (emt. 137). Siten UNDP osin myöntää teknokraattisen ongelman. Muutenkin PRS on lisännyt avun harmonisointia. Osoituksena tästä Maailmanpankin CAS vaihtui yhteiseksi avustusstrategiaksi (Joint Assistance Strategy eli JAS) vuonna 2007. Tosin Maailmanpankin vuoden 2000 CAS:n aikaan otettiin käyttöön myös apuvirtoja harmonisoinut TAS. JAS (Maailmanpankki 2007) jakautuu kolmeen osaan: Tansanian tekemään strategiaan, kehityskumppaniryhmän (Development Partners Group eli DPG) ohjelmadokumenttiin ja Maailmanpankin ohjelmaan. DPG:n jäseninä ovat Tansaniassa toimivat rikkaat kahdenväliset kumppanit, YK-järjestöt, Afrikan kehitys pankki ja BW-instituutiot. Sen sijaan esimerkiksi Kiina ei ole tässä porukassa mukana. Kaiken kaikkiaan JAS:n mukaan Tansania onkin edelläkävijä niin avun harmonisoinnissa kuin tehokkuudessa. Osana tästä avun sitominen suoraan budjettiin on yhä yleisempää. Cheru (2006)

tuokin esille, että vuoden 2006 tienoilla osuus oli noin puolet ja kasvamassa. Ulkoisen harmonisoinnin lisäksi MKUKUTA:ssa otetaan voimakkaasti kantaa myös sisäisen harmonisoinnin puolesta. Siten kaikki toimijat ja kaikki projektit halutaan saattaa MKUKUTA:n alle. Toisin sanoen veto kohti konsensusta on kova.

5.3.4. Johtopäätökset Tansanian prosessista

Tansaniaa on pidetty melko onnistuneena tapauksena niin PRSP:n toteuttamisen (esim. Cheru 2006) kuin kansalaisyhteiskunnan osallistamisen (Morazán & Knoke 2005) kannalta. Silti karkeasti esittelemäni prosessi osoittaa, että Tansaniallakin on rutkasti parannettavaa sekä toteuttamisessa että osallistamisessa. Ideaalisen puhetilanteen valossa ainakin ensimmäinen PRSP saa karun tuomion. Sen sijaan MKUKUTA on jo paljon hienostuneempi ja rakenteellisen vääryyden paikantaminen jää oikeastaan arvailujen varaan. Rönsyilevä mutta melko suppea prosessin esittelyni keskittyi kahteen ulottuvuuteen: valtion sisäisten toimijoiden osallistamiseen sekä BW-instituutioiden ja valtion väliseen suhteeseen. Molemmista tapahtui selkeää parannusta ajan myötä mutta täysin ideaalisia nämä ulottuvuudet eivät olleet edes lopussa.

Alkuvaiheessa PRSP oli käytännössä täysin BW-instituutioiden aloitteesta tekemä hanke, jota ei välttämättä ymmärretty edes Tansanian hallinnossa (esim. Evans & Ngalwea 2003, Gould & Ojanen 2003). Lisäksi talouspolitiikkasisältö oli käytännössä ennalta saneltu. Vastaavasti valtion sisäisiä toimijoita kuunneltiin valikoiden ja niiden mielipiteet eivät juuri vaikuttaneet lopputulemaan eli ensimmäiseen PRS-paperiin. Näin ollen, ensimmäisen PRSP:n teko sisälsi kahdenlaista rakenteellista alistamista. Maailmanpankki ja IMF sanelevat tärkeimmät uudistukset, joita muotoilemaan ei päästetty kaikkia kansallisen tason toimijoita. Ensimmäistä PRS-paperia seuranneissa PR:ssa ongelmiin puututtiin mutta annettua kritiikkiä ei tuotu esille. Lisäksi ongelmiin puuttuminen oli vaillinaista: täydellistä reformia kohti ideaalisuutta ei tehty. Näin ollen rakenteellinen alistaminen ei kadonnut, vaan väheni.

Vastatakseen kritiikkiin IMF ja Maailmanpankki korvasivat JSA:n JSAN:lla sekä IMF otti käyttöön PSI:n PRGF:n tilalle. Muutokset olivat kuitenkin joidenkin arvioiden mukaan lähinnä kosmeettisia. Siten kritiikistä huolimatta politiikan sisältö jatkui suunnilleen samana. Tosin joitakin muutoksia on tapahtunut mutta päälinja, ja ideologia tai oikeaoppisuus, sen takana on pysynyt samana. Siten moni toteaa, että muutoksilla tilanne on saatu näyttämään paremmalta ja legitimizeetti mahdollisesti kasvamaan mutta todellisuus ja ra-

kenteellinen alistaminen eivät ole kadonneet minnekään. Kuitenkin maaomistajuus kasvoi matkan varrella ja monen mielestä MKUKUTA oli jo maan omistama.

MKUKUTA:n neuvotteluolosuhteet olivat mielenkiintoiset. Selvää on, että puhe-tilanne ei tällöinkään ollut ideaalinen. Agendansäätely ja keskustelun ohjaaminen pysyi tiukasti hallinnon hyppysissä. Muut toimijat pääsivät vaikuttamaan, joskaan eivät täydellisesti, paperin sisältöön mutta eivät päässeet juurikaan vaikuttamaan keskustelun kulkuun. On epäselvää, pääsivätkö kaikki toimijat mukaan prosessiin mutta selvempää on että kaikkien toimijoiden näkökulmia ei kuunneltu niin paljoa, että paperi olisi huomionnut kaikki näkökulmat. Lisäksi MKUKUTA:n jälkeen jotkut kansalaisyhteiskunnan toimijat esittivät kritiikkiä. Siten tässäkin tilanteessa ei voi kirjoittaa konsensuksesta. Tärkeämpää on kuitenkin määritellä, onko konsensus riittävä. Tähän ei voi enää vastata suoraan, sillä vaikka kritiikkiä esitettiin, todella monet toimijat tuntuvat olleen MKUKUTA:n takana. Lisäksi osa kritiikistä esitettiin itse MKUKUTA:ssa. Tosin instituutiot eivät ole Tansaniassa ideaalisia ja demokratiakin lähinnä puolittaista. On vaikea edes odottaa, että maassa olisi täydellinen demokratia, sillä sellaista ei ole olemassa. Esimerkiksi Suomessakaan kaikki toimijat eivät saa ääntään kuuluville, vaikka haluavat. Sen sijaan rakenteellinen alistaminen onnistuu Tansanian poliittisessa järjestelmässä varmasti paljon helpommin. Tutkimukset viittaavat siihen, että rakenteellinen alistaminen väheni selkeästi mutta ei välttämättä kadonnut kokonaan. Toisin sanoen on mahdollista, että MKUKUTA jätti järjestelmällisesti jotkut mielipiteet huomiotta. Tästä ei kuitenkaan ole varmuutta, mutta merkit ovat olemassa. Tärkeämpi, ja samalla tähän alistamiseen liittyvä, mahdollinen rakenteellinen alistaminen on kuitenkin valtion ja BW-instituutioiden välisessä suhteessa.

BW-instituutioiden rakenteellinen alistaminen liittyy valtion sisäiseen rakenteelliseen alistamiseen kahdella, toisilleen vastakkaisella, tavalla. Ensinnäkin BW-instituutioiden kanta voi syrjäyttää valtion sisäisiä, eri kannalla olevia, toimijoita. Toiseksi BW-instituutiot voivat ohjata valtioita kohti vähempää rakenteellista alistamista. Merkit ovat olemassa molempiin suuntiin. Toisin sanoen BW-instituutiot ovat yrittäneet jollakin tavalla saada ohjelmia valtioiden sisällä osallistavammiksi, usein jopa väkisin. Merkkejä onkin olemassa, että tämä osallistaminen tapahtuu lähinnä PRS-asiakirjoja tehdessä, joten näennäisen osallistamisen uhka on oikea. Vastaavasti BW-instituutioiden kanta on usein jyrännyt valtion sisäisten toisinajattelijoiden kannat. Lisäksi BW-instituutioiden mahdollinen vaihtoehdottomuus, ainakin IMF:n talouspolitiikassa, on selvää rakenteellista alistamista. Tästä ei kuitenkaan ole selviä merkkejä. Luvun 7 diskursiianalyysi avaa solmua hieman ja tuo esille ortodoksisen talouspolitiikan jatkuvuuden

asiakirjoissa. Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan kerro, että talouspolitiikka olisi täysin IMF:n sanelemaa. Selvää kuitenkin on, että Tansania ei muodosta politiikkaansa tyhjiössä, vaan BW-instituutiot, kuten myös muut kansainväliset toimijat vaikuttavat siihen, jopa pakottaen.

Tansanian prosessi osoittaa että diskurssieettinen periaate ja universaalisuusperiaate eivät toteudu täydellisinä käytännössä. Kuten edellä käsittelin, jotkut toimijat joutuvat hyväksymään lopputuloksen väkisin. Prosessi on kuitenkin parantunut mutta ei ehkä tarpeeksi hyväksi. Lisäksi universaalisuusperiaatteen vakava toteutumattomuus uhkaa, sillä monen mukaan PRSP:t eivät ole vähentäneet köyhyyttä, vaan ovat vain parantaneet makrotaloudellisia muuttujia. Toisin sanoen tällöin monen intressi jää toteutumatta. Köyhyyteen ja sen diskursseihin perehdyn kahdessa seuraavassa luvussa. Samalla käsittelen, millaista on köyhyys, jota halutaan vähentää. Samaten jonkinasteista lukkiutumista eli säilytysperiaatteen vaarantumista on havaittavissa. Toisin sanoen kaikki mahdolliset politiikkavaihtoehdot eivät ole avoinna, vaan uudistukset ovat arvioiden jälkeen jatkaneet samalla linjalla. Tämän tuon paremmin esille luvussa 7. Kaiken kaikkiaan luvussa 7 esiteltävät diskurssit ovatkin Tansanian osalta keskushallinnon kirjoittamia mutta sekä valtion sisäisten että ulkoisten toimijoiden vaikuttamia. Vahvimpia vaikuttajia vastaavasti ovat BW-instituutiot ja samanmieliset valtion sisäiset toimijat.

5.4. Lopuksi

Kuten kirjoitin luvussa 2, osa BW-instituutioiden avun ehdollisuuden vastustajista pitää samalla prosesseja liian vähän osallistavina. Tässä luvussa sen sijaan näytin, kuinka osallistava prosessi on usein maista itsestä kiinni. Siten BW-instituutioita ei voi suoraan syyttää osallistavan prosessin heikkoudesta. Jos ne haluaisivat puuttua osallistavaan prosessiin enemmän, ne voisivat sen tehdä. Tällöin kuitenkin kyse olisi ehdollisuuden lisäämisestä, ei vähentämisestä. Ongelmana onkin enemmän, mitä ehdollistetaan kuin ehdollistetaanko ollenkaan. Siten avun ehdollistaminen voi olla hyvä asia, jos ehdollisuus vie oikeasti – ei näennäisesti – kohti toimivampia instituutioita sekä kohti oikeudenmukaisuutta. Näin ei kuitenkaan varmasti ole, vaan ehdollisuudella voidaan myös viedä politiikkaa tiettyyn suuntaan. Tärkeintä tässä näkemyksessä onkin politiikan suunta, ja kaikki mahdollinen tehdään, jotta tämä suunta säilyy. Suunnalle haetaankin laajempaa legitimitaatiota.

Tansanian prosessi osoittaa politiikan konsensuskeskeisyyden. Asiakirjat esitellään olevan suuren konsensuksen aikaansaamia. Niitä voidaankin kuvata Malikin ja Waglén tavoin makrotason kansalaisitoutumisena. Kuitenkin habermasilainen analyysi osoitti, että konsensuksesta – ainakaan Habermasin tarkoittamassa merkityksessä – ei voi kirjoittaa. Silti

konsensusvietti on kova. Konsensus pitää kuitenkin hylätä kahdesta tärkeästä syystä. Ensimmäinen syy on habermasilainen: konsensus näyttää sinänsä lähestyvän mutta silti siitä ollaan kaukana. Niin kaukana, että sen saavuttamista voi pitää mahdottomana. Erilaisia ideologioita, eri totuuksia, ei voi saada saman totuuden – saman konsensuksen alle. Tästä päätelmästä päästään helposti toiseen syyhyn: koska ideologioita on monia, konsensus on hylättävä. Toisin sanoen, vaikka avun harmonisointi ja keskittäminen budjettiin lisäävät tehokkuutta, ne vievät kohti vaihtoehdottomuutta. Tämä vaihtoehdottomuus tulee dekonstruoida. Sille pitää antaa vaihtoehtoja. Vaihtoehdottomuuden sisältö ei kuitenkaan vielä selvinnyt prosessin käsittelystä. Siten, jotta vaihtoehtoja voisi antaa, on tiedettävä, mille niitä on annettava. Samalla, kun käsittelen vaihtoehdotonta diskurssia luvussa 7, pureudun kahteen myyttiin. Ensimmäinen myytti on luonnollisesti oikea politiikka, oikea totuus, oikea diskurssi. Oikeaa diskurssia ei ole olemassa, on olemassa vain erilaisia diskursseja. Siten on olemassa erilaisia politiikkoja, joiden avulla päästään erilaisiin lopputuloksiin. Näin ollen luvussa 7 perehdyn, mikä on tavoite, mihin halutaan päästä. Toinen myytti on minun rakentama. Huusin vaihtoehdottomuuden purkamiselle. Tein tämän ilman varmoja merkkejä vaihtoehdottomuudesta. Luvussa 7 syvennyinkin, ovatko köyhyysdiskurssit todella vaihtoehdottomia, vai ovatko ne monisyisiä ja vaihtoehdot mahdollistavia.

Habermasilaisella analyysillä pystyinkin päättelemään institutionaaliset neuvotte- luolosuhteet, joissa köyhyysdiskurssit syntyvät. Niinpä tämän luvun jälkeen on selvempää, kuka kirjoittaa ja kenen näkökulmat ovat paperissa. Tästä onkin helppo siirtyä sisältöön eli tässä tapauksessa köyhyysdiskursseihin. Tässä vaiheessa kuitenkin varoitus: asiakirjojen köyhyysdiskurssit eivät kerro kaikkea. Ne eivät välttämättä kerro käytännön toteutuksesta. Toisaalta kansalaisyhteiskunta ja muut toimijat voivat todellisuudessa olla paljon vahvempia ja tehdä työtä ruohonjuuritasolla. Toisaalta asiakirjojen diskurssit voivat muodostaa vain ideaalitulanteen, joka ei toteudu. Lisäksi, vaikka olen kirjoittanut konsensuksesta, täytyy muistaa, että kaikki köyhyys- ja kehityspolitiikka sekä kaikki muu toiminta ei asetu PRSP:n alle. Esimerkiksi monia pieniä hankkeita tehdään PRSP:n ulkopuolelta, vaikka etenkin Tansaniassa tavoitteena onkin toiminnan harmonisointi. Tämä ei kuitenkaan poista diskurssien arvoa tai vähennä niiden voimaa, sillä – kuten kirjoitettua – PRSP:n asema on vahva nykyisessä kehityspolitiikassa. Köyhyysdiskurssit esittävätkin BW-instituutioiden köyhyyspolitiikan todellisuuden kontruktio, joka rakentaa paitsi niiden politiikkaa myös yleisemmin kehityspolitiikkaa. Köyhyysdiskursseihin ei kuitenkaan voi perehtyä, jos ei tiedä, mitä köyhyys on ja miten diskursseja tutkitaan. Siksi seuraava luku sisältää köyhyyskeskustelun ja diskurssianalyysin esittelyn.

6. KÖYHYHDEN TEORIA JA DISKURSSIANALYYSI

6.1. Mitä köyhyys on?

Melko kokonaisvaltainen kuva köyhyydestä yritettiin antaa Kööpenhaminassa vuonna 1995 YK:n sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa (World Summit for Social Development eli WSSD). Huippukokousta pidettiin merkittävänä köyhyyspoiston aloittajana (esim. Baudot 2000, Langmore 2000). Kööpenhaminan sosiaalisen kehityksen julistuksen (WSSD 1995) toisessa sitoumuksessa tavoitteeksi asetettiin absoluuttisen (*absolute*) köyhyyspoistaminen ja kokonaisköyhyys vähentäminen. Toimintaohjelman luvussa kaksi äärimmäinen köyhyys määriteltiin perustarpeiden, eli ruoan, juomaveden, sanitaation, terveyden, yösijan tai suojan, koulutuksen ja tiedon vakavaksi puutteeksi, joka riippuu tulojen lisäksi sosiaalipalveluista. Vastaavasti köyhyys yleensä määriteltiin monisyiseksi ilmiöksi, joka esiintyy kaikkialla. Köyhyyttä oli muun muassa nälkä, huono koulutus, kasvanut kuolleisuus, kodittomuus, turvaton ympäristö ja osallistumisen puute kulttuurielämään. Tällainen monen asian asettaminen yhden termin alle ei kuitenkaan liiemmin selkeyttä käsitettä, vaikka se esittelee hyvin köyhyyspoistamisen monet eri ilmenemismuodot. Selkeämmin köyhyyspoistamisen on pureutunut esimerkiksi Lister (2004, 8), joka kuvaa köyhyyspoistamista pyörän metaforalla. Pyörän keskus on materiaallinen ja vanne suhteellinen sekä symbolinen. Siten Lister mahduttaa omaan köyhyyspoistamukseen niin perinteisen taloudellisen puutteen kuin suhteellisempia tekijöitä kuten ihmisoikeusloukkaukset ja kansalaisuuden puutteen. Listerin metafora antaa hyvän lähtökohdan köyhyyspoistamisen tarkastelulle. Aloitankin köyhyyskeskustelun taloudellisen köyhyyspoistamisen esittelyllä, jonka jälkeen siirryn ei-taloudellisiin tekijöihin.

6.1.1. Taloudellinen köyhyys

Perinteisen Maailmanpankin, ja joskus myös YK:n, käyttämän määritelmän mukaan absoluuttisen köyhyyspoistamisen raja on dollari päivässä. Esimerkiksi viisi vuotta Kööpenhaminan jälkeen laadituissa vuosituhattavoitteissa äärimmäiseksi (*extreme*) köyhyyspoistamiseksi määriteltiin dollari päivässä (ks. YK 2008). Tätä määritelmää on kritisoitu laajalti (esim. Kangas & Ritakallio 2005, 28–29; Pogge 2008, 19–20; Tammilehto 2003; Townsend 2002; Vandemoortele 2002; WSSD 2005). Kritiikin kärki osuu rajan mielivaltaisuuuteen: oikealla määrittelyllä saadaan sopiva määrä ihmisiä köyhiksi. Tosin liudan eri mittareita esittelevät Kangas ja Ritakallio (2005) pitävät tätä kaikkien köyhyysrajojen ongelmana. Silti ongelma on tavallista suurempi tämän köyhyysrajan kanssa, koska se on käytännössä hatusta vedetty.

Vastaavasti WSSD:n 10 vuoden jälkeisessä katsauksessa tähdennettiin, että dollari päivässä määrittely vie huomion pois ei-taloudellisesta ja suhteellisesta köyhyydestä (WSSD 2005, 9–10). Äärimmäistä ja absoluuttista köyhyyttä käytetään termeinä ristiin. Esimerkiksi Langmoren (2000, 36) mukaan absoluuttinen viittaa taloudelliseen rajaan, kun taas äärimäinen on suhteellisempi ei-taloudellinen ilmaus. Kuitenkin WSSD:n ja MDG:n määritelmässä termejä käytetään päinvastoin. Yhtä kaikki, dollari päivässä on taloudellinen ei-suhteellinen eli absoluuttinen tuloköyhyysmääritelmä.

Nykyisin absoluuttisen köyhyyden sijaan painotetaan laajalti suhteellista köyhyyttä. Tosin myös absoluuttinen köyhyys voidaan tulkita suhteelliseksi, sillä kukaan tuskin voi päättää, mikä on sopiva raja. (Kangas & Ritakallio 2005, 29) Suhteellista, tai paremmin suhteellisempaa, tuloköyhyyttä voi mitata muun muassa deprivatiostandardin avulla. Deprivatiostandardi on raja, jota alemmilla tuloilla puute lisääntyy suhteettomasti (ks. emt. 45, Townsend 1979, 248–270). Mittatikkuna on yleisesti hyväksyttävä, normaali, elämäntapa, jota pitää pystyä noudattamaan pysyäkseen mukana yhteiskunnassa. Siten tällainen lähestymistapa lähenee syrjäytymistä, jota käsittelen tarkemmin kohdassa 6.1.3. Kuitenkin, kuten todettua: kaikki köyhyysrajat ovat osin mielivaltaisia. Tästä syystä Hallerödin (2000, 169–170) mielestä erottelua köyhien ja ei-köyhien välille ei voi tehdä, vaan köyhyys on eriasteista ja huonoimmassa asemassa olevat ovat ainakin köyhiä. Osin vastakkaisesti Medeiros (2006) on kehitellyt rikkausrajan, jonka avulla pystytään suuntaamaan tulonsiirtoja väestöryhmien välille. Pidemmälle tässä ajattelussa menee Novak (1995), jonka mielestä köyhyys hahmottuu marxilaisittain luokkaeroina. Siten hänen mielestään köyhyys ei ole puutetta eikä sitä voi määrittellä köyhyysrajojen avulla vaan se on runsauden vastakohta. Toisin sanoen hänen näkemyksessään kaikki ne, jotka eivät kuulu omistavaan luokkaan ja ovat kapitalistien päätösten armoilla, ovat enemmän tai vähemmän köyhiä. Novakin köyhyys ei olekaan enää vain taloudellista, vaan se kumpuaa valtasuhteista. Samalla hän esittää eksplisiittisesti sen, minkä monet kriitikot sisäistävät implisiittisesti.

Townsend ja Sen taistelivat absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden paremmuudesta 1980-luvun alkuvuosina: Senin mukaan oli olemassa absoluuttista köyhyyttä ja äärimmäistä puutetta, kun taas Townsend väitti että absoluuttinen köyhyysrajakin oli kulttuurikohtainen (esim. Subramanian 2004, 9–10; Gordon 2000, 50–52; Lister 2004, 29–30). Nykyisin ei välttämättä enää käydä samanlaista rajanvetoa, vaan fokus on siirtynyt tämän dikotomian poistamiseen. Esimerkiksi Gordon (2000) kuvaa WSSD:n tekemää jakoa jakona suhteelliseen ja absoluuttiseen köyhyyteen kokonaisköyhyyden kuvatessa suhteellista köyhyyttä eli jonkinasteista puutetta ja absoluuttisen täydellistä puutetta. Selkeämmin di-

kotomian purkaa Lister (2004, 20–32), jonka mukaan on erotettavissa kulttuurista riippumaton absoluuttinen ydin, joka hahmottuu perustarpeiden kautta. Perustarvelistasta voidaan kuitenkin taistella. Osittain se on samastettavissa Senin kykyihin. Näitä molempia tarkastelen tarkemmin osiossa 6.1.2. Absoluuttista ja suhteellista köyhyyttä ei voikaan supistaa pelkästään tuloköyhyystarkasteluun vaan tämä jaottelu pätee myös muissa köyhyiden tarkastelutavoissa. Kaiken kaikkiaan absoluuttinen ja suhteellinen köyhyys eivät ole turhia termejä ja jako on tärkeä etenkin köyhyyspolitiikassa: absoluuttisen köyhyiden vähentäminen on selkeästi tärkeämpää mutta suhteellista köyhyyttäkään ei voi vähätellä. Siten lienee selvää, että köyhyiden lisäksi on oleellista tarkastella tuloeroja tai laajemmin epätasa-arvoisuutta. Siten epätasa-arvoisuus ei rajoitu tuloihin, vaikka käsittelen sen selkeimmin seuraavaksi – tulojen yhteydessä.

Suhteelliseen tuloköyhyteen liittyen myös tulojakaumaa mitataan monella eri tavalla. Subramanianin (2004, 5) mukaan tulojakaumaa voidaan mitata joko niin sanottujen eettisten tai kuvailevien mittareiden avulla. Erona on, että eettisissä mittareissa tuloeroja kuvataan hyvinvointitappioina. Yleisemmin käytetyistä kuvailevista mittareista ehkäpä tunnetuin on Ginikerroin, joka on yksinkertainen ja selkeä mutta karkea ja kehittymätön tuloerojen kuvaaja (emt. 6–7). Ginikerroin kuvaa tuloeroja siten, että se saa arvon 0, jos kaikilla on sama tulo ja arvon 100, tai 1, jos yksi henkilö kerää kaikki tulot (esim. Atkinson 2002, 27). Subramanian (2004, 16) argumentoi, että köyhyys ja tuloerot ovat kaksi asiaa, sillä tuloerojen muuttuminen ei välttämättä muuta köyhyiden määrää. Tämä ei mielestäni kuitenkaan missään nimessä poista tuloerojen merkitystä, sillä pienien tuloerojen vaikutus esimerkiksi yhteiskunnan koheesioon on melko kiistaton. Vastaavasti tuloerot vaikuttavat suhteelliseen köyhyteen, vaikka eivät mittakaan täysin samaa asiaa. Siten molempia tarvitaan, sillä köyhyyttä voi kuvata juuri tuloerojen ja niiden polarisoitumisen avulla, vaikka epätasa-arvo ei välttämättä luo köyhyydeksi mielleltävää puutetta. Listerin (2004, 51) mukaan köyhyys onkin ymmärrettävissä epätasa-arvoa luovien ja pahentavien rakenteiden ja prosessien avulla. Tämä näkemys onkin lähellä Novakin valtasuhdeköyhyyttä. Siten globaali epätasa-arvoisuus on samalla myös köyhyysongelma.

Perinteisen näkemyksen mukaan epätasa-arvoisuus on väistämätöntä talouden kasvaessa. Tämä näkemys on kuitenkin ammuttu alas. (Atkinson 2002, Ravallion 2007) Tavat, joilla köyhyyttä ja epätasa-arvoisuutta halutaan vähentää kuitenkin poikkeavat. Toiset pitävät talouskasvua ensisijaisena (esim. Ravallion 2007), toiset taas rakenteellisia uudistuksia sekä tulo- ja muiden erojen pienentämistä eikä avun keskittämistä mielivaltaisesti määriteltyihin köyhiin (esim. Vandemoortele 2002). Sumnerin ja Tiwarin (2005) mu-

kaan tutkijat eivät olekaan yksimielisiä talouskasvun tai edes julkisen kulutuksen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta. Kaiken kaikkiaan tuloköyhyyteen jämähtämistä on kritisoitu paljon. Maailmanpankin entisen pääekonomistin Bourguignonin (2006) mukaan tuloköyhyys onkin melko karkea tapa esittää köyhyys, mutta ongelmana on ollut tehdä laajemmat köyhyystarkastelut helposti ja järkevästi mitattaviksi. Buorguignon kuitenkin myöntää, että edistystä on tapahtunut ja köyhyyttä voi mitata muillakin tavoilla.

Taloudellista köyhyyttä voi mitata ja tarkastella tulojen lisäksi menojen ja kulutuksen avulla. Esimerkiksi Halleröd (2000) argumentoi, että, koska köyhyys tarkoittaa matalaa taloudellista elintasoja, pitää mitata kulutusta. Siten kulutuksen ja menojen tarkkailu on tärkeä lisä köyhyyden mittaukseen. Tosin kulutuksen ja tulojen erottelu voi olla vaikeaa ja osin teennäistä, sillä esimerkiksi voidaan tarkastella sekä kulutusta että tuloja, joilla eletävä elämä tai perustarpeiden tyydyttäminen on mahdollista.

Löyhästi taloudelliseen tarkasteluun voi liittää toimeentulojen (*livelihoods*) tai kestävien toimeentulojen (*sustainable livelihoods*) tarkastelun, joka laajentaa perinteistä taloudellista ajattelua. Ellisin ja Freemanin (2004, 8) mukaan toimeentulolla tarkoitetaan kaikkia niitä tapoja, joilla tehdään elanto. Vaikka toimeentulo ei suoraan tarkoita köyhyyttä, toimeentulotarkastelun avulla pystytään kuitenkin tutkimaan tehokkaasti mikrotason toimijuutta ja makrotason taloudellisia uudistuksia yhdessä (emt.). Vastaavasti Remenyi (2004, 207–211) tarkastelee toimeentulokeskeisessä köyhyyspyramidissaan köyhyyden syvyyttä. Toisin sanoen, mitä vähemmän on toimeentulo- ja elinkeinomahdollisuuksia ja mitä riippuvaisempia avusta köyhät ovat, sitä syvempää köyhyys on. Vastaavasti Chambersin (1995) mielestä toimeentulo ei tarkoita myöskään pelkästään työtä vaan myös esimerkiksi ruokaa, tuloa ja turvallisuutta. Lisäksi hänen mielestään toimeentulojen tulee olla kestäviä ja köyhille pitää taata turvaverkkoja.

Kaiken kaikkiaan taloudellisen köyhyyden mittaaminen on etenkin taloustieteilijöiden heiniä ja pohjautuu usein hyötyajattelulle (Ruggeri Laderchi, Saith & Stewart 2006, 24–25). Dikotomia rahaa ja hyötyä ajattelevaan taloustieteilijään ja laajamittaista hyvää elämää tavoittelevaan yhteiskuntatieteilijään on kuitenkin kestävä, sillä molemmissa ryhmissä löytyy molempien laitojen kulkijoita. Suurin osa on puolestaan jossain välillä. Esimerkiksi sosiologi Halleröd (2000) pitää köyhyyttä taloudellisena ilmiönä. Tässä näkökulmassa köyhyydenvähennys voi parantaa esimerkiksi köyhien terveyttä, mutta köyhyys ei tarkoita enää mitään, jos kaikki mahdollinen tuodaan samaan käsitteeseen. Taloudellinen hyvinvointi takaakin perustan hyvälle elämälle. Kaikki eivät kuitenkaan ole tällä linjalla: monen mielestä etenkin kehitysmaissa kapea taloudellinen köyhyysajattelu vääristää tilan-

netta ja saa sen näyttämään liian hyvältä (esim. Tammilehto 2003). Monet taloustieteilijät ovatkin kehittäneet inhimillisen kehityksen lähestymistapaa. Kaikkea kukaan ei kuitenkaan köyhyydeksi tunnu mieltävän. Sen sijaan köyhyyteen on annettu erilaisia ei-taloudellisia näkökulmia.

6.1.2. Kyvyistä oikeuksiin

Yksi tärkeimmistä taloudellisen köyhyysnäkemysten haastajista on kyvyt (*capabilities*). Tässä, Senin (2000b, 87; 2006, 34) kehittämässä, näkökulmassa köyhyys tarkoittaa kykyjen puutetta (*deprivation*) eikä alhaista tulotasoa. Senin (2000b; 18, 74) mukaan kyvyt, tai olennaiset vapaudet, mahdollistavat sellaisen elämän, jota arvostetaan ja on syytä arvostaa. Sen sijaan tuloilla ei voi mahdollistaa suoraan erilaisia arvostuksia eivätkä tulot kerro yleisestä hyvinvoinnista, kuten terveydestä ja koulutustasosta (emt. 80). Sen ei kuitenkaan pidä tulotarkastelua turhana, sillä tulot ovat yksi – mutta vain yksi – tapa luoda kykyjä. Vastaavasti kyvyt ovat luontaisesti tärkeitä, kun taas tulot vain välineellisesti. (emt. 87) Senin kykyajattelu on vapauslähtöistä, ja hän argumentoi, että vapaudet ovat sekä itsessään että välineellisesti tärkeitä (emt. 18). Lisäksi, kuten voi olettaa, Senin mielestä tassa-arvo on tärkeää myös kykyjen, ei vain tulojen suhteen (emt. 92–94). Lisäksi tuloerot lisäävät kykyköyhyyttä, vaikka eivät välttämättä tuloköyhyyttä (2006, 36). Kyvyt ovat kaiken kaikkiaan työkaluja, joilla voidaan saavuttaa haluttuja asioita, kuin myös haluttuja asioita itsessään. Toisin sanoen ne antavat erilaisia toimintamahdollisuuksia. Kykytarkastelu jää kuitenkin melko vajaaksi pelkästään Seniin pureutumalla; hän ei ole esimerkiksi määritellyt selkeästi mitä kykyihin sisältyy. Sen sijaan Nussbaum (esim. 2006, 58–59) on listannut kymmenen kykyä. Nämä ovat elämä, terveys, ruumiillinen koskemattomuus, aistit, mielikuvitus ja ajattelu, tunteet, käytännöllinen järki, yhteys muihin, muiden lajien oikeudet, leikkiminen sekä ympäristön hallinta. Nussbaum tähdentää, että lista on muuttuva ja melko abstrakti, jotta sitä voi soveltaa eri kulttuureihin. Lisäksi Nussbaumin listan kyvyt ovat oikeuksia (*entitlements*), jotka tulisi taata jokaiselle.

Senin kykyajattelua, ja sen soveltuvuutta köyhyyteen, on myös kritisoitu. Kritiikkiä on sadellut tietenkin perinteisen tuloköyhyyteen nimiin vannovilta. Tätä kritiikkiä en kuitenkaan käsittele, vaan esittelen lisää tapoja kehittää kykyinäkökulmaa edelleen. Nussbaum (2006, 61–68) kritisoi Senin ajattelun vapauskeskeisyyttä. Nussbaum perustelee, että on olemassa sekä positiivisia että negatiivisia vapauksia. Lisäksi joidenkin vapauksien avulla mahdollistetaan sorto ja epätasa-arvoisuus, kun taas oikeasti tärkeät vapaudet ovat perustavia oikeuksia eivätkä ole muilta pois. Vastaavasti, Nussbaumin mukaan, tulee olla oikeus

valita myös vapauksia rajoittava elämä, jota pitää myös arvostaa, eikä samaa vapauskäsitystä pidä ajaa kaikkialle. Toisenlaista kritiikkiä tarjoaa Gasper (2002), joka pitää kykytarkastelua liian taloustieteellisenä ja riittämättömänä vangitsemaan inhimillistä kehitystä (*human development*) sekä hyvinvointia. Hän tosin myöntää, että kyvyt ovat oleellisesti parempi tapa tarkastella kehitystä kuin pelkkä talouskasvu, mutta kykynäkökulma on kehittymätön inhimillisen toiminnan ja olemisen tarkastelussa. Kuitenkin Nussbaumin kykyajattelu poistaa osan näistä ongelmista. Vastaavasti Ruggeri Laderchi ym. (2006, 34) korostavat, että kykynäkökulma on individualistinen eikä se pysty vangitsemaan köyhyyden dynamiikkaa.

Kykynäkökulmaan liittyy tiukasti UNDP:n käyttöön ottama inhimillisen kehityksen käsite. Gasper (2002) korostaa, että osa kykykritiikistä osuu myös inhimilliseen kehitykseen, vaikka ne eivät ole sama asia. Käsitteen oppi-isänä pidetään Haqia (esim. 1995), joka on korostanut sen ihmiskeskeisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta. Hänen mukaansa inhimillinen kehitys sisältääkin taloudellisia, poliittisia ja kulttuurisia näkökulmia ja pohjaa neljälle pilarille: tasapuolisuudelle (*equity*), kestävyydelle (*sustainability*), tuottavuudelle (*productivity*) ja voimaannuttamiselle (*empowerment*). Inhimillisen kehityksen julistajina ovat toimineet etenkin Inhimillisen kehityksen raportit (Human Development Report eli HDR). Ensimmäisessä, vuoden 1990, raportissa inhimillinen kehitys määriteltiin ihmisten mahdollisuuksien parantamiseksi. Kehityksen tärkeimpinä, mutta ei ainoina, osina pidettiin pitkää ja terveellistä elämää, tiedon hankkimista ja riittävää elintasoa. Muita tärkeitä osia olivat muun muassa poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset vapaudet. Lisäksi tavoitteena oli luoda kykyjä ja saada ihmiset käyttämään niitä. (UNDP 1990, 10) Köyhyyden kannalta käsitettä reivattiin oleellisesti vuoden 1997 raportissa, jolloin köyhyys määriteltiin inhimillisen kehityksen mahdollisuuksien kieltämiseksi (UNDP 1997, 15). Samalla selvennettiin, että tämä köyhyys rakentui tuloköyhyydelle sekä tarpeiden ja kykyjen puutteelle mutta pääosin viimeiselle (emt. 16). Kaiken kaikkiaan, ainakin Senin (2000a) arvion mukaan inhimillisen kehityksen käsite on ollut odottamaton menestys. Samalla hän peräänkuulutti käsitteen monisyisyyttä ja avoimuutta muokkaukselle. Siten inhimillinen kehitys kuten myös siitä johdetut indeksit eivät saa olla jämähtäneitä vaan avoimia uusille tarkasteluille. Tällöin ongelmaksi McNeillin (2007) mielestä voi kuitenkin muodostua käsityksen laajeneminen ja liiallinen problematisointi, jolloin inhimillisen kehityksen teho laskee talouskasvu- ja tuloköyhyydeltä tarkasteluiden vastavoimana.

Inhimillistä kehitystä kuvaamaan on laadittu Inhimillisen kehityksen indeksi (Human Development Index eli HDI), joka koostuu kolmesta osasta: odotetusta eliniästä,

lukutaidosta ja ostovoimakorjattuna bruttokansantuotteesta (UNDP 1990, 13). Vastaavasti vuonna 1997 esitelty Inhimillisen köyhyyden indeksi (Human Poverty Index eli HPI) käsittää samat osat mutta eri tavalla laskettuna. Osat ovat väestöosuus, jonka odotetaan kuolevan ennen 40 ikävuotta, lukutaidottomuus, väestöosuus, jolla on perusterveydenhuolto ja juotavaa vettä sekä alle viisivuotiaiden aliravittujen lasten osuus. Vuoden 1997 raportissa samalla myönnettiin, että köyhyyslaskuri ei ole joustava maiden suhteen eikä pysty ilmaisemaan köyhien lukumäärää kehittyneissä maissa. (UNDP 1997, 18) Nämä tavat laskea inhimillistä kehitystä ja köyhyyttä eivät ole kaikenkattavia. Esimerkiksi Ranis, Stewart ja Samman (2006) lisäsivät HDI-tarkasteluun 31 muuttujaa, kuten ympäristöllisen kestävyys- ja terveyden epätasa-arvon, saadakseen hyvinvoinnin paremmin laskettavaksi. Kuitenkin McNeill (2007) pitää ongelmana myös liian monen asian kvantifiointia. Siten ensimmäisten mielestä kaikki muuttujat pitää ympätä yhteen indeksiin, toisten mielestä indeksi pitää jättää simppeleiksi ja kolmannet haluavat mitata kaiken erikseen ilman yhteisindeksejä. Kaiken kaikkiaan inhimillisen köyhyyden mittaamisessa ongelmana on Bourguignonin (2006) mukaan hyvien mittarien luonti. Toisaalta koko köyhyyden mittaamisen mielekkyyden voi kyseenalaistaa, sillä monisyistä ilmiötä ei saa vangittua yksinkertaistettuna.

UNDP:n lisäksi Maailmanpankki on ottanut asiakseen laajentaa dollari päivässä köyhyyttään. Sen Maailmankehitysraportti (World Development Report eli WDR) 2000/2001:n teemana oli köyhyys. Raportissa (Maailmanpankki 2001, 15) korostettiin köyhyyden moniulotteisuutta mutta ennen kaikkea materiaalista köyhyyttä sekä terveyden ja koulutuksen puutetta. Samalla kuitenkin valiteltiin kahden viimeisen mitattavuutta ja korostettiin dollari (tai joissain maissa kaksi dollaria) päivässä -rajan mielekkyyttä mitattaessa köyhyyttä (emt. 17–18). Lisäksi köyhyyden yhteydessä käytettiin termejä mahdollisuus (*opportunity*), voimaannuttaminen ja turvallisuus (*security*) (emt. 1) sekä haavoittuvuus, sananvallattomuus (*voicelessness*) ja voimattomuus (*powerlessness*) sekä avuksi otettiin köyhien omia näkemyksiä (emt. 19). Siten raportissa otettiin selkeästi askelia kohti moniulotteisempaa köyhyyskäsitystä. Silti kritiikki raportin julkistamisen jälkeen oli voimakasta. Esimerkiksi Skirbekk ja St. Clair (2001) korostavat, että köyhyyden käsitteen laajennuksella ei ole merkitystä, jos politiikka ja sen prioriteetit eivät muutu. Lisäksi heidän mukaan ongelmana on köyhyyden mittaus tuloköyhyytenä: muut köyhyyden ulottuvuudet jäävät julistuksen tasolle. Samansuuntaisesti Townsend (2002, 366) peräsi Maailmanpankkia ottamaan käyttöön WSSD:n köyhyyskäsitteen. Vastaavasti Tammilehto (2003, 24) pitää ongelmana muiden köyhyyden ulottuvuuksien mitattavuutta: hänen mukaansa huono mitattavuus johtaa helposti mielivaltaisuuteen eikä politiikan prioriteetteihin haluta koskea.

Maailmanpankin ja UNDP:n lisäksi OECD:n kehitysyhteistyön osasto (Development Assistance Committee eli DAC) on antanut oman lisänsä köyhyyden määrittelyyn. DAC:in (2001, 37) köyhyyskäsite pohjautuu taloudellisille, inhimillisille, poliittisille, sosiokulttuurisille ja suojeleville kyvyille. Siten DAC:in köyhyyskäsitys on myös selkeän kykykeskeinen. Tämä ei kuitenkaan ole koko kuva, sillä luetellut eri kyvyt voidaan tulkita karkeasti niin ihmisoikeuksiksi (poliittiset) ja perustarpeiksi (inhimilliset) kuin myös haavoittuvuudeksi (suojelevat) ja syrjäytymiseksi (sosiokulttuuriset). Tarkkaavainen tajusi, että näitä köyhyysnäkökulmia ei ole vielä käsitelty – mutta ei huolta: ne käsitellään. Laajaksi käsitetyn köyhyyden mittaamiseen DAC (2001, 41–43) suositteli kuitenkin Maailmanpankin ja UNDP:n indeksejä ja yksittäisiä mitattuja muuttujia.

Lähellä kykytarkastelua on köyhyyden mieltäminen perustarpeiden puutteena. Tästä esimerkkinä on jo esitelty WSSD:n (1995) absoluuttisen köyhyyden käsite, joka kattoi ruoan, juomaveden, sanitaation, terveyden, yösijan tai suojan, koulutuksen ja tiedon puutteen. Tämä ei tietenkään ole ainoa mahdollinen perustarvelista. Esimerkiksi Doyal ja Gough (1991) määrittelivät perustarpeiksi fyysisen terveyden ja autonomian, joka jakautuu ymmärrykseen, mentaaliseen terveyteen ja mahdollisuuksiin. Ehkä tunnetuimman listan on kuitenkin laatinut Maslow (1943), joka laittoi tarpeet hierarkkiseen järjestykseen. Toisin sanoen ylemmät tarpeet ovat tärkeitä ja haluttuja vasta, kun alemmat tarpeet ovat täytetty. Tarpeet järjestyksessä alhaalta ylös ovat fysiologiset, turvallisuuden, rakkauden, arvostuksen ja itsensä toteuttamisen tarpeet. Tarpeiden ja kykyjen lähimaastoon sijoittuu myös kolmas köyhyyden tarkastelutapa: ihmisoikeudet.

YK:n (1948) ihmisoikeusjulistuksessa on lueteltuna liuta oikeuksia sanan- ja koontumisvapaudesta kidutuksen kieltämiseen. Yhteys köyhyyden ja ihmisoikeuksien toteutumattomuuden välille vedettiin YK:n ihmisoikeuskokouksessa Wienissä 1993 (Lister 2004). Yhtäläisyyttä voimistettiin vuoden 2000 HDR:ssa (UNDP 2000). Usein yhtäläisyys köyhyyden ja ihmisoikeuksien välillä on tosin implisiittinen. Esimerkiksi köyhyydestä ja ihmisoikeuksista kirjoittava Pogge (2008) ei vedä suoraa yhtäläisyyttä näiden kahden välille, mutta hänen mielestään ihmisoikeudet ovat ne standardit, jotka tulisi taata kaikille. Selkeämmin yhtäläisyyden vetää Osmani (2005), jonka mukaan monet ihmisoikeudet ovat kykyoikeuksia. Tällöin, koska kykyjen puute on köyhyyttä, ihmisoikeuksien puute on köyhyyttä. Lisäksi Listerin (2004, 162) mielestä ihmisoikeudet ovat oiva lisä köyhyystarkasteluun, koska ne ottavat huomioon toimijuuden. Vastaavasti HDR:n (UNDP 2000) mukaan oikeuksien avulla voidaan puuttua köyhyyden syy–seuraus-suhteisiin ja köyhyyden prosesseihin. Lisäksi ihmisoikeudet ovat raportin mukaan tärkeitä ihmisarvon ja vapauksien

kannalta. Raportti korostaakin etenkin taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen mutta myös poliittisten ja kansalaisoikeuksien tärkeyttä köyhyyspoistossa. Tämä näkemys ei kuitenkaan ole ongelmaton, sillä esimerkiksi Nussbaumin (2006, 52–56) mukaan kyvyt ja ihmisoikeudet ovat lähellä toisiaan mutta kyvyt ovat ihmisoikeuksia selkeämmin ilmaistu ja takaavat positiivisen vapauden. Toisin sanoen kykynäkökulma pakottaa valtiot ja muut toimijat antamaan mahdollisuuksia eikä ainoastaan poistamaan esteitä ja epäoikeudenmukaisuuksia. Lisäksi, Nussbaumin mukaan, kykynäkökulma ei ole sidottu mihinkään kulttuuriin, kun taas ihmisoikeuksien nähdään usein olevan valistuksen jatketta. Tämä ei kuitenkaan hänenkään mielestä poista ihmisoikeuksien arvoa, jotka takaavat kaikille tietyt oikeudet. Osmanikaan (2005; 207, 215) ei tee suoraa yhteyttä näiden kahden välille, vaan hänen mukaansa vain niiden ihmisoikeuksien, joita pidetään perustavina kykyinä tietyssä yhteiskunnassa, toteutumattomuus on köyhyyttä. Tämä jaottelu poistaa ongelmia läntisinä pidettyjen, ja usein väärinkäytettyjen, ihmisoikeuksien soveltuvuudesta mutta ei kuitenkaan sellaisenaan tarjoa juuri lisää kykynäkökulmaan. Kyvyt, tarpeet oikeudet ja inhimillinen kehitys eivät tyhjennäkään köyhyyskenttää, vaan köyhyyteen on muitakin näkökulmia.

6.1.3. Syrjäytymisestä muihin köyhyystarkasteluihin

Köyhyyttä voi tarkastella syrjäytymisen (*social exclusion*)⁶ käsitteen avulla. Köyhyyden ja syrjäytymisen välisestä yhteydestä selkeän esityksen on muotoillut Lister (2004, 81–87), jonka mukaan käsitteiden suhde voidaan ymmärtää kausaalisenä, toinen osana toista tai osittain päällekkäisenä. Hänen omasta mielestään syrjäytyminen laajentaa köyhyyden käsitettä ja tuo esille tärkeitä näkökulmia (emt. 98). Yleisesti syrjäytyminen voidaan ymmärtää yhteiskuntaan, tai vastaavaan, osallistumisen (*participation*) tai yhteiskunnassa mukana olemisen (*inclusion*) puutteena (emt. 78–81). Syrjäytyminen on vahvasti eurooppalainen termi mutta sitä on sovellettu myös muualle (esim. Ruggeri Laderchi ym. 2006, 35; Saith 2001; Sen 2000, 23). Seuraavassa tarkastelen termiä lähinnä ei-eurooppalaisessa kontekstissa. Goren (1995, 6) mukaan syrjäytymisen käsite on hyödyllinen myös muualla, koska syrjäytyminen korostaa köyhyyden moniulotteisuutta ja ihmisen sosiaalisuutta. Vastaavasti Ruggeri Laderchi ym. (2006, 37) alleviivaavat, että syrjäytyminen vangitsee köyhyyden lähestymistavoista parhaiten kurjuuden prosessit ja dynamiikan. Saithin (2001) mukaan syrjäytymisen avulla pystytäänkin hahmottamaan aikaa ja eri tapoja,

⁶ Käytän suomennoksena termiä syrjäytyminen, vaikka se viittaa passiivisempaan – ja osittain syrjäytyneen itsensä aiheuttamaan – prosessiin ja tilaan kuin englanninkielinen vastine. Käytän tätä suomennosta, koska se on yleisin, vaikka en itse pidä sitä parhaana sanana vangitsemaan sosiaalisen eksklusion (niinpä!) luonnetta.

joilla syrjäytyminen ja kurjistuminen tapahtuvat. Siten osallistumattomuus johonkin toimintaan voi johtaa kierteiseen prosessiin ja alati heikkenevään tilaan (Sen 2000c, 13). Tämä prosessi on jaettavissa aktiiviseen ja passiiviseen osaan (emt. 14–18). Aktiivinen osa, suomeksi syrjäyttämisen, tarkoittaa valtion tai vastaavan aktiivisia toimia pitääkseen tietyt ihmiset tai ryhmät ulkopuolella. Vastaavasti passiivisessa osassa, eli syrjäytymisessä, ei ole osoitettavissa syrjäyttäjää, vaan asia vain tapahtuu. Passiivinen syrjäytyminen on tosin liian laimea ilmaus: passiivisellekin syrjäytymiselle voi tehdä jotain ja se on ongelma. Toisin ilmaistuna toimijat voivatkin syrjäyttämisen lisäksi ottaa mukaan (*include*) (Rodgers 1995, 51–52).

Syrjäytymisestä on eriteltävissä eri ulottuvuuksia, joiden avulla käsitteestä saa selkeästi paremman otteen. Silver (1995) erottaa perinteisestä syrjäytymisajattelusta kolme paradigmaa: solidaarisuuden, erikoistumisen ja monopolin. Karkeasti solidaarisuudessa keskeistä ovat kulttuurirajat ja ryhmädynamiikka, erikoistumisessa osaaminen ja individualismi sekä monopolissa kansalaisoikeudet. Näiden kolmen ideologisen lähtökohdan avulla onkin helpompi ymmärtää eri köyhyys- ja syrjäytymiskäsityksiä. Toisensuuntaisesti Bhalla ja Lapeyre (2004, 17–26) erottelevat sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen eksklusion tai syrjäytymisen. Siten voi olla syrjäytynyt niin kulutuksesta, peruspalveluista ja työstä kuin yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja eri mahdollisuuksista. Listaa havainnoi ja täydentää Rodgersin (1995, 47–48) käyttämät syrjäytyminen maasta ja turvallisuudesta. Näiden lisäksi on irrotettavissa syrjäytyminen mistä tahansa ryhmästä kuten kylä- tai uskonnollisesta yhteisöstä, mistä seurauksena on kurjuutta ja köyhyyttä (de Haan 1999, 6–7). Siten syrjäytymistä voi tapahtua monella eri tasolla: maailmasta kotiin (Rodgers 1995, 52). Osallistuminen sekä ryhmään ja yhteisöön kuuluminen on myös itsessään tärkeää (Sen 200c, 13). Esimerkiksi Ellisin ja Freemanin (2004, 11) mukaan Keski-Afrikan maaseudulla köyhyys nähdään juuri syrjäytymisenä tai osallistumattomuutena yhteisöön. Lisäksi syrjäytyminen voidaan ymmärtää osittain voimattomuuden (*powerlessness*) käsitteen kautta (esim. Lister 2004, 172–174; Tammilehto 2003, 32–36). Tässä näkemyksessä köyhillä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa elämäänsä puhumattakaan yhteiskunnasta laajemmin. Voimattomuuteen ratkaisuna onkin voimaannuttaminen (*empowerment*)⁷, jolla tarkoitetaan vaikutusvallan ja -mahdollisuuksien antamista voimattomille (esim. Lister 2004, 173–174).

⁷ Empowerment, jolle on annettu leegio suomennoksia, on myös esimerkki uudesta laajalle levinneestä iskusanasta, jota voidaan käyttää kuvaamaan melkein mitä tahansa. Esimerkiksi luvussa 3 esittelin Cornwallin ja Brockin kriittisen näkökulman. Myös muualla tässä tutkielmassa sana vilisee, kuitenkin ilman kriittistä tarkastelua.

Voimattomuus johtaa helposti suojattomuuteen ja haavoittuvuuteen (*vulnerability*), joka on taas yksi näkökulma köyhyyteen. Chambers (1995, 175) määrittelee haavoittuvuuden kaksiosaiseksi: ulkoiseksi riskeille ja uhille altistumiseksi sekä sisäiseksi puolustuskyvyttömyydeksi eli vaikeudeksi selviytyä aiheuttamatta menetystä. Lisäksi Chambers (1995, 190) korostaa, että köyhät joutuvat usein valitsemaan huonojen tulojen ja huonon turvallisuuden välillä. Siten haavoittuvuus tarkoittaa oman elämän hallitsemattomuutta ja riippuvuutta muista. Yksinkertaisemmin mitattavuutta hamuavat Kamanou ja Morduch (2002, 15) määrittelevät haavoittuvuuden nykyisen ja odotetun köyhien määrän erotuksena. Toisin kuin edelliset, Lister (2004) käsittelee haavoittuvuutta lähinnä eri ryhmien tarkastelussaan. Sekä haavoittuvuus että köyhyys ja epätasa-arvoisuus ovatkin painottuneet moneen ryhmään tai vähemmistöön. Ehkäpä eniten huomiota on kerännyt köyhyyden naiseus ja naisistuminen. Sukupuolen tai genderin huomioon ottavaa inhimillistä kehitystä voi tarkastella UNDP:n GDI:lla (gender-related development index), joka on muuten sama kuin HDI mutta ottaa sukupuolierot huomioon. Toinen UNDP:n mittari GEM (gender empowerment measure) keskittyy naisten yhteiskuntaan osallistumiseen eli parlamenttien, teknisten ja hallinnoivien ammattien sekä BKT:n sukupuoliosuuksiin. (UNDP 1995, 72–86) Kuitenkin Chant (2006) pitää molempia mittareita riittämättöminä ja hamuaa GPI:n (gender-related poverty index) käyttöönottoa. Tämä indeksi voisi sisältää ajankäytön, työpanoksen ja kulutuksen. Köyhyyden sukupuolittuneisuutta lisääkin naisten riippuvuus ja uhrautuvuus sekä tasa-arvottomuus niin kotona kuin yhteiskunnassa (Lister 2004, 55–61). Köyhyyden käsittely onkin tärkeää myös kotien sisällä ja erilaiset kotitaloudet tulee ottaa huomioon (esim. Chant 2006). Senin (2000b, 104–107) mukaan ongelmana onkin etenkin tyttölasten ravintoon ja terveyteen panostaminen. Lapsuus ja myös vanhuus ovatkin haavoittuvia ajanjaksoja (Lister 2004, 67–69). Iän ja sukupuolen lisäksi myös etnisyys ja vammaisuus voivat lisätä haavoittuvuutta ja siten köyhyyden riskiä (emt. 61–67). Samaten horisontaalinen eli kulttuuristen ryhmien välinen epätasa-arvo on myös köyhyysongelma (Stewart 2002).

Kehitysmaissa köyhyys on maaseutuvoittoista. Maaseudun köyhyyteen on pureutunut etenkin YK-järjestö Kansainvälinen maatalousrahasto (International Fund for Agricultural Development eli IFAD), jonka köyhyysraportissa (IFAD 2001) vaadittiinkin juuri maaseudun köyhyyteen puuttumiseen. Epätasa-arvoisuutta ja köyhyyttä onkin oleellista tarkastella tilassa. UNU-WIDER (World Institute for Development Economics Research of the United Nations University) käynnistikin kaksi kirjaa poikineen projektin tilallisista epätasa-arvoisuuksista kehitysmaissa 2000-luvun alussa. Loppukatsauksessa projektiveturit

Kanbur ja Venables (2005) totesivat, että eriarvoisuus oli huomattavaa sekä kaupunkien ja maaseudun välillä että eri alueiden välillä. Huolestuttavinta oli epätasa-arvoisuuden esiintyminen yhdessä poliittisten ja etnisten jakojen kanssa. Tilan lisäksi aika tuo oman lisänsä köyhyyteen. Kangas ja Ritakallio (2005, 41–43) tähdentävät köyhyyttä tutkittaessa on paineutettava myös köyhyyden keston ja sosioekonomiseen liikkuvuuteen. Siten on väliä, kuinka pitkään on köyhä ja miten köyhyydestä voi päästä ulos esimerkiksi elämäntilanteen muuttuessa tai sukupolven vaihtuessa. Tila ja aika eivät kuitenkaan saa vielä köyhyyttä tyhjenemään.

Laajan ja melko kattavan näkökulman köyhyyteen tarjoaa Remenyi (2004, 199–201), joka käsittelee köyhyyttä pääomien kautta. Hän jakaa pääomat taloudelliseen, likvidiin, inhimilliseen, institutionaaliseen, sosiaaliseen ja luonnon pääomaan. Näistä inhimillinen pääoma tarkoittaa taitoja ja perustarpeita, institutionaalinen osallistumista yhteiskuntaan ja pääsyä palveluihin, sosiaalinen osallistumista yhteisöön sekä luonnon pääoma elinympäristöä. Tämä resurssikeskeinen pääomatarkastelunsa tuo kuitenkin vain vähän lisää jo tarkasteltuihin köyhyysnäkökulmiin. Luonnon pääoma voidaan kuitenkin laajentaa koskemaan ympäristöä, joka on – usein vain implisiittisenä – osana joissain köyhyysnäkökulmassa. Ympäristö onkin niin välineellisesti kuin suoraan kytköksissä köyhyyteen. Toisin sanoen ympäristölliset olosuhteet vaikuttavat hyvinvointiin suoraan (Veenhoven 2006, 77) mutta voivat myös rajoittaa muiden köyhyyden osien toteutumista (Sen 2000b, 70). Samaten haavoittuvuus voidaan laajentaa ympäristöön eli haavoittuvat kärsivät pahiten ympäristön pilaantumisesta (Chambers 1995, 189–190). Lisäksi Remenyi (1999, 204) ottaa tarkastelussaan huomioon myös toivottomuuden ja passiivisuuden, jotka voidaan tulkita myös osaksi hyvää elämää ja hyvinvointia. Suuri osa hyvinvointitarkastelusta sisältyy kuitenkin jo inhimillisen kehityksen käsitteeseen. Siten hyvinvointia voi mitata UNDP:n indekseillä. Kuitenkin myös WHO on kehittänyt omat elämänlaatumittarinsa (Quality of Life eli QOL), jotka sisältävät hengellisiä ja psykologisia kysymyksiä. (Sumner 2006a) Vastaavasti Veenhoven (2006) jakaa elämänlaadun neljään osaan. Nämä osat ovat ympäristön elettävyys, ihmisen elintaito, elämän hyöty tai merkitys ja elämän arvostus. Elämänlaatu ei kuitenkaan liity suoraan köyhyyteen, joten takaisin köyhyyden käsitteeseen.

Listerin (2004, 10) mukaan monesti köyhyyskeskustelussa on ongelmana köyhien määrittäminen ulkopuolelta ja heidän näkeminen avuttomina uhreina. Ongelma toki häviää, jos köyhyyttä käsitellään laaja-alaisesti ja köyhät huomioon ottaen. Osa ongelmasta silti aina jää. Kaikissa mittareissa ja määritelmässä ongelmana on, kuka mittarit on suunnitellut ja kuka määrittelee, kuka on köyhä (ks. emt. 43–50). Siten köyhyyden käsittely on

poliittista: kysymys on valinnoista ja köyhyys voidaan kuvata melkein miten haluaa. Joidenkin mukaan ongelma ratkeaa, jos köyhät itse määrittelevät, mitä köyhyys on. Tästä näkökulmasta käytetään nimeä osallistava köyhyyslähestymistapa (Participatory Poverty Approach eli PPA). PPA:n pioneeri on ollut Chambers (1995, 188–191), joka listasi kurjuuden kahdeksan ulottuvuutta: köyhyyden, sosiaalisen huonomuuden, eristyneisyyden, fyysisen heikkouden, haavoittuvuuden, kausiluontoisuuden, voimattomuuden ja nöyryytyksen. Hän ymmärtää köyhyyden fyysisten perusedellytysten, avujen ja tulojen puutteena. Sen sijaan Chambersin kurjuusnäkemys on moniulotteisempi ja käsittää monia eri arvostuksia. Lisäksi hänen mukaansa köyhien arvostukset ovat monimuotoisempia ja heikommin mitattavia kuin yleensä odotetaan. Samaten köyhien näkökulmassa köyhyys on paikallista eikä universaalia, joten pienimuotoinen, monipuolinen ja köyhät huomioiva analyysi ja politiikka olisivat Chambersin mukaan parasta. Maailmanpankki antoi oman ansiokkaan osansa PPA:iin *Voices of the poor* -projektissaan. Kolmeosaisen kirjasarjan kaksi ensimmäistä osaa (Narayan, Chambers, Kaul Shah & Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher & Koch-Schulte 2000) tarkastelivat köyhyyttä moniulotteisesti köyhien näkökulmasta. Köyhyyttä tarkasteltiin kattavasti muun muassa turvallisuuden, syrjäytymisen, kehon, hyvinvoinnin sekä köyhien ja instituutioiden välisen suhteen näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan projekti toi esille vakuuttavasti köyhyyden moniulotteisuuden ja vaikeuden lähestyä sitä yksinkertaisesti ja kaikki osat huomioiden. Schech ja vas Dev (2007) pitivätkin projektia esimerkkinä Maailmanpankin osittaisesta avautumisesta kuuntelemaan muiden mielipiteitä mutta valittelivat samalla projektin valikoivaa näkymistä WDR:ssa. Ruggeri Laderchi ym. (2006, 339–340) pitivät juuri pieniä aineistoja ja köyhien kuuntelemista PPA:n hyvänä puolena. Ongelmana, sen sijaan, heidän mukaansa on PPA:n vaikutus: esimerkiksi PRS-ohjelmiin vaaditaan PPA:n tekemistä, mutta se toimii lähinnä ohjelmien koristeena. Lisäksi he pitivät ongelmana lähestymistavan yltiösubjektiivisuutta: objektiivinen tila jää hämärään. Toisaalta täydellinen objektiivisuuskaan ei ole mahdollista.

Vastakkaisen ja samalla täydentävän näkökulman PPA:lle tarjoaa Øyen (2002), joka erittelee miten köyhyyttä on tuotettu. Hänen käsityksessään köyhyydestä, kuten muistakin ilmiöistä, on luotu ja muotoutunut diskursseja. Siten köyhyydenpoisto ja -vähennys eivät välttämättä tarkoita kaiken köyhyyden vähennystä vaan ainoastaan diskurssiivisesti tuotetun köyhyyden vähennystä. Esimerkiksi Pithouse (2007) kritisoi *Voices of the poor* -projektia epätarkaksi ja esittävän vain Maailmanpankin politiikkaa hyödyttävää köyhyyttä. Tämä väite saa tukea Gouldilta ja Ojaselta (2003, 58–71), jotka analysoivat Tansanian PPA:n olevan vain joidenkin toimijoiden näkökannat huomioiva. Siten käytetty köyhyys-

näkökulma voi vain legitimoida politiikkaa ja valtasuhteita. Esittelemäni Novakin (1995) valtasuhdeköyhyys onkin perinteisen, tuotetun, köyhyden kritiikkiä. Suomessa diskursiivisesti köyhyyttä on tutkinut Kallio (2004), joka haastatteli helsinkiläisiä. Tutkimuksessa ilmeni, että köyhyyteen ei haluttu samastua, vaan köyhyys on muiden ongelma. Siten köyhyyttä on tuotettu ja siihen on liitetty negatiivisia mielikuvia. Tällainen diskursiivinen ja sosiaalista todellisuutta rakentava näkökulma onkin mielenkiintoinen. Se, miten BW-instituutiot käsittelevät ja konstruoivat köyhyyttä ja köyhyyspolitiikkaa, muokkaa varmasti köyhyyskäsitettä ja ihmisten mielikuvaa köyhyydestä. Lisäksi köyhyyskäsittekeskustelun jälkeen on selvää, että, vaikka PRS-paperit eivät ole pelkästään Maailmanpankin, ja IMF:n, tekemiä (ks. luku 5), niiden köyhyyskäsitte heijastaa BW-instituutioiden politiikkaa. Tällä tarkoitan, että BW-instituutioiden kanta on näkyvässä asiakirjoissa. Asiakirjoissa konstruoitu köyhyysdiskurssi kertoo osaltaan, mitkä ongelmat koetaan tärkeiksi. Diskurssien ymmärtäminen ei kuitenkaan ole mahdollista tutustumatta diskurssianalyysiin.

6.2. Diskurssianalyysi

Analysoin aineistoa diskurssianalyttisesti eli keskityn kieleen ja tapoihin kirjoittaa sekä sosiaaliseen todellisuuteen. Diskurssianalyysini pohjautuu luvun 4 teoreettiselle keskustelulle, joten seuraavassa käsittelem lähinnä, miten olen soveltanut diskurssianalyysia käytäntöön. Diskurssin käsitän melko eheäksi merkityssystemiksi, joka rakentuu sosiaalisesta todellisuudesta ja jolla rakennetaan sosiaalista todellisuutta (ks. Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 17–29). Toisin sanoen diskurssi on kuvattavissa tavaksi puhua tai kirjoittaa jostain tietyistä asiasta tai ilmiöstä. Keskiössä onkin, miten asiakirjoissa kuvataan asioiden tilaa. Diskurssit eivät kuitenkaan vain kuvaile asioita, vaan diskursseilla todella tehdään asioita. Toisin sanoen kiinnostus on nimenomaan kielenkäytössä ja merkityksissä sekä siinä, miten kieli rakentaa todellisuutta. Merkitykset vastaavasti ovat kulttuurisia ja luotu ihmisten välisessä kanssakäymisessä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 17–18, 54) Siten kyse on, miten asiat kuvataan ja miten tämä kuvaus rakennetaan. Yhtä tärkeää on myös, miten asioista ei kirjoiteta ja miten niitä ei kuvata. Kyse on valinnoista ja käytetty diskurssi heijastaa painotuksia.

Keskeisellä sijalla analyysiani on konteksti, jossa asiat esitetään. Konteksti voidaan jakaa karkeasti lause- ja kulttuuriseen kontekstiin. Lausekontekstilla tarkoitetaan sanan suhdetta ympäröivään tekstiin. Vastaavasti kulttuurinen konteksti tarkoittaa diskurssien asettamista yhteyteen, missä ne on lausuttu tai kirjoitettu. (Jokinen ym. 1993, 37) Käsitteilyssäni keskityn molempiin. Siten en irrota sanoja lauseyhteydestään. En myöskään lähde

analysoimaan aineistoa ennakkokäsityksittä, vaan liitän aineiston köyhyyspolitiikkaan ja BW-instituutioiden toimiiin Tansaniassa. Kulttuuriin sitominen tarkoittaa myös, että asioille luotavat merkitykset ovat sidoksissa laajempiin käytänteisiin ja kulttuurisiin merkityksiin (Jokinen ym. 1999, 56–57). Toisin sanoen sanoille annetut merkitykset ja kielenkäytön muodostamat merkityssysteemit eli diskurssit ovat kulttuurisia ja tutkin niitä kulttuurisina. Kulttuurisen kontekstiin liittyy tiukasti institutionaalinen konteksti eli karkeasti neuvotteluolosuhteet, jotka esittelin edellisessä luvussa. En kuitenkaan lähde näiden kahden kontekstin erottelussa liian pitkälle, vaan olen tuonut esiin tarvittavan määrän tietoa molemmista. Kulttuuriin sitominen ei kuitenkaan tarkoita tapauksessani tiukkaa kriittisyyttä. Tiukalla kriittisyydellä voidaan tarkoittaa poliittisten päämäärien ajamista ja poleemisuutta (Jokinen ym. 1999, 86). En kuitenkaan sulje pois kaikkia ennakkokäsityksiäni, vaan tiedostan kriittisen asenteeni.

Diskurssit eivät ole yksiselitteisiä, vaan ne voivat olla hienoisesti ristiriitaisia. Vastaavasti diskurssit eivät ole lopullisia vaan muuttuvia ja kontingenteja (Laclau & Mouffe 2001, 113). Siten diskurssien sisäiset ja väliset valtasuhteet ovat tutkimuksessani keskeisellä sijalla. Näitä valtasuhteita voidaan kuvata hegemoniakäsitteen, jota olen jo käyttänyt tutkimuksessani, avulla. (Jokinen ym. 1993, 75–108) Käytössäni hegemonia tarkoittaa hallitsevaa tapaa tarkastella tiettyä asiaa. Siten hegemoninen diskurssi luo järjestystä ja peittää alleen muita tapoja. Hegemonisuus ei kuitenkaan tarkoita diskurssin lukkiutumista paikoilleen, vaan hegemonia voi esiintyä vain, kun on eri mahdollisuuksia kuvata asia (Laclau & Mouffe 2001, 134). Toisin muotoillen hegemonisuus ei ole vaihtoehtotonta, vaikka voi esiintyä vaihtoehtottomana. Hegemonia auttaa diskurssien rakentumisen ja dialogin tarkastelussa. Toisin sanoen tutkin, miten yksittäisissä diskursseissa se, mistä saa puhua, rakentuu ja miten diskurssien väliset voimasuhteet muotoutuvat. Hegemoninen diskurssi voikin ajaa yli kaikki muut tavat käsitellä asiaa (Jokinen ym. 1993, 76–79). Hegemonisuus rakentuu muun muassa yksinkertaistamalla tietoja ja käytäntöjä, konsensukseen ja konventioihin vetoamalla sekä diskurssien piirteitä yhteen kietomalla (emt. 95–96). Hegemonisuuden ja diskurssien rakentumisen lisäksi tutkin hegemonisia diskursseja ja ylipäänsä diskursseja. Tämän teen etsimällä ja yhdistämällä diskurssien osia (emt. 80) intuitiivisesti, käyttämällä apunani kohta esittelemiäni tapoja ja tarkalla luennalla. Etsimisessä otan myös huomioon edellä käsitellyt kulttuurin ja instituutiorakenteen. Kaiken kaikkiaan neuvotteluolosuhteet säätelevätkin köyhyysdiskurssien rakentumista merkittävästi. Diskurssien väliset voimasuhteet muotoutuvatkin pääosin edellisessä luvussa käsittelemiäni neuvotteluolosuhteissa. Lisäksi otan huomioon aikajänteen ja diskurssien muovautumisen ajassa.

Apthorpen (1996) neljä köyhyyspolitiikan analysointitapaa auttaa löytämään köyhyysdiskursseja aineistosta. Nämä tavat ovat selkeästi analysointia varten, eikä niitä siten voi sotkea löydettyihin diskursseihin. Tavoista kaksi keskeisintä on kehystäminen ja nimeäminen (*framing and naming*). Toisin sanoen tutkin, millaisia nimiä ja latauksia asioille annetaan sekä missä yhteyksissä asioista kirjoitetaan. Köyhyyspolitiikassa tämä tarkoittaa ennen kaikkea, miten köyhyyttä kuvataan ja millaisissa yhteyksissä köyhyys esiintyy. Lisäksi kuvauksessa tulee ottaa huomioon kielikuvat, metaforat ja muut tyyllilliset yksityiskohtat. Vastaavasti kehystäminen, jota voidaan kuvata myös tiettyjen näkökulmien painottamisena, voidaan nähdä tyyllillisenä yksityiskohtana. (Gasper & Apthorpe 1996, 6-8) Nimeämisen ja kehystämisen avulla köyhyyden käsittely voidaan jakaa karkeasti taloudelliseen rationalismiin ja holistiseen humanismiin. Näistä ensimmäinen keskittyy robusteihin koviin menetelmiin, kuten taulukoihin ja numeroihin, kun taas jälkimmäisessä pääpaino on muun muassa kulttuurisessa identiteetissä. (Apthorpe 1996, 24–25) Kaksi muuta Apthorpen analysointitapaa on numerointi ja koodaaminen (*numbering and coding*). Numerointi ja kvantifiointi tarkoittavat köyhyyspolitiikassa ensisijaisesti, miten köyhyyttä mitataan. Numerointi liittyy siten keskeisesti köyhyyden määrittelyyn. Koodaamisella Apthorpe tarkoittaa laajemmin kuvaamisen tyyliä. Hän jakaa tyylin karkeasti kahtia realismiin ja uusklassismiin. Näistä ensimmäinen pyrkii yksityiskohtaiseen asioiden kuvaamiseen, kun taas jälkimmäinen yksinkertaistaa ja yleistää. Koodin avulla ei kuitenkaan voi tehdä suoraan johtopäätöksiä kirjoittajien arvostuksista tai edes taloudellinen–humanistinen-jaosta (emt. 30). Toisin sanoen uusklassismi on eri kuin taloustiede ja realismi eri kuin humanismi. Kaiken kaikkiaan tapa kirjoittaa köyhyydestä on konstruktio; aina voitaisiin kirjoittaa toisellakin tavalla (ks. emt. 28). Tätä havainnollistavat seuraavassa esiteltävät eri tavat ymmärtää köyhyysdiskursseja ja eri köyhyysdiskurssit. Esittelemäni köyhyysdiskurssit eivät kuitenkaan enää rajoitu köyhyyden määrittelyyn ja köyhyyskuvaukseen, vaan käsittelevät myös köyhyyspolitiikkaa, joka Saaren (2005) mukaan tarkoittaa köyhyyden vastaisia institutionaalisia rakenteita ja uudistuksia. Samaten en hae esittelemiäni muiden rakentamia diskursseja suoraan aineistosta, vaan pystyn niiden avulla löytämään diskurssit paremmin. Siten nämä diskurssit toimivat – kuten Apthorpen analysointitavat – löyhinä diskurssityökaluina, joiden avulla haen aineistosta diskursseja.

Veit-Wilson (2000) on erotellut seitsemän eri diskurssia. Näistä diskursseista humanistisia ovat rakenteellinen, syrjäytymis-, behavioralistinen ja egalitaarinen diskurssi. Rakenteellisessa diskurssissa köyhät eivät pysty osallistumaan valtaväestön elämäntyylisiin ja köyhyys vähenee rakenteellisin muutoksin. Syrjäytymisdiskurssissa huomio on elämänta-

voissa ja yhteiskuntaan osallistumisessa. Behavioralistisessa diskurssissa köyhien käyttäytymistä pidetään ongelmana. Egalitaarisessa diskurssissa huomio on tuloeroissa ja tassa-arvoisuudessa: yhteiskunnan pitäisi olla mahdollisimman tasainen. Vastaavasti asosiaalisia diskursseja ovat tilastotieteellinen epätasa-arvo-, taloustieteellinen ja legalistinen diskurssi. Tilastotieteellisessä diskurssissa keskeistä on tilastojen muuttuminen paremmannäköisiksi. Taloustieteellisessä diskurssissa huomio on markkinoiden toimivuudessa ja rationaalisessa käyttäytymisessä. Legalistisessa diskurssissa keskitytään köyhien avustamiseen kohdennetuilla tuilla. Toisin kuin Veit-Wilson, Dean (2001, 69) on erotellut neljä tapaa suhtautua epätasa-arvoisuuteen. Hänen mukaansa köyhyyteen voidaan puuttua meritokraattisesti ja turvaten markkinoihin, valtion väliintulolla ja sosiaalisella oikeudella, sosiaalisella koheesiolla ja yhteisöihin luottaen sekä välinpitämättömyydellä ja uskomalla selviytymiseen. Eri tavoista suhtautua köyhyyteen on lyhyt matka köyhydenvähennyksen argumentaatioon, josta seuraavaksi.

6.2.1. Argumentaatio ja retoriikka

Perelmanin (1996, 181) mukaan kaikki, mikä ei pyri yleispätevyyteen, on retoriikkaa. Köyhyyspoliittisissa asiakirjoissa ei voi realistisesti pyrkiä yleispätevyyteen, joten niiden kielenkäyttö voidaan ymmärtää retorisenä. Argumentaatio ja retoriikka voidaan jakaa kahtia puolustavaan ja hyökkävään. Puolustavassa argumentaatiossa vahvistetaan omaa asemaa, kun taas hyökkävässä puretaan vastustajan asetelmaa ja argumentaatiota. (Jokinen ym. 1999; 126–127, 155). Keskityn tutkimuksessani puolustavaan retoriikkaan, sillä varsinaista vastapuolta ei ole olemassa. Tällä tarkoitan, että asiakirjoja ei ole kirjoitettu ensisijaisesti tietylle ryhmälle. Argumentaatio on siten todellisuuden ja tiettyjen diskurssien puolustamista ja tekemistä vakuuttavaksi. Vastaavasti argumentaatio itsessään voi olla diskursiivista. Toisin sanoen tietyillä diskursseilla voidaan puolustaa tiettyä asiaa tai todellisuutta (ks. emt. 126). Kaiken kaikkiaan, koska esitetty todellisuus on suhteellinen, argumentaatiolla konstruoidaan todellisuutta uskottavaksi. Vastaavasti argumentaation analysointi tapahtuu osin samoilla periaatteilla kuin diskurssien analysointi. Tutkinkin sanavalintoja sekä miten asiat ilmaistaan ja mitä jätetään ilmaisematta. Siten argumentaation ja kuvailemisen tavat ja diskurssit voivat sekoittua keskenään.

Erikseen argumentaatioon perehdyn pääosin yhteiskuntapoliittisten argumentaatorakenteiden avulla. Heiskala (2007) jakaa argumentaation tai oikeutuksen tavat neljään: hyötyyn, arvoihin, oikeuksiin ja kykyihin. Hyödyllä tarkoitetaan välineellistä taloudellista tai muuta helposti mitattavaa suuretta. Hyödyn mittaamisessa on keskeistä rationaalisen

valinnan teoria eli se, että ihminen pyrkii maksimoimaan oman hyötynsä. Arvot kertovat hyvästä elämästä ja siitä, mitä pidetään tärkeänä. Vastaavasti oikeuksilla tarkoitetaan sitä mitä saa tehdä ja mihin kaikilla on oikeus. Kyvyillä taas tarkoitetaan mahdollisuutta elää sellaista elämää, jota voi arvostaa (Sen 2000b; 18, 74). Tämä on erotettavissa arvoista, sillä kyvyissä lähtökohta on elinmahdollisuuksissa, kun taas arvot perustuvat hyveille. Näitä argumentaatorakenteita en käsittele suoraan diskursseina, vaan työkaluina hahmottaa diskursseja aineistosta.

Nämä neljä tapaa on edelleen jaettavissa eri tulkinnan asteille. Monologisella tulkinnalla tarkoitetaan, että argumentaatiotavasta esitetään vain yksi näkemys, jota ei voi muunnella. Tästä asteesta seuraavat ovat kulttuurisesti muuntuva ja dialoginen tulkinta. Kulttuurisesti muuntuvalla tulkinnalla otetaan huomioon kulttuuriset erityispiirteet, ja dialogisessa tulkinnassa mahdollistetaan keskustelu. Neljäs aste, konstruktivistinen tulkinta liittyy laajemmin konstruktivistiseen tai konstruktionistiseen paradigmaan ja tutkimusotteeseen, joka ohjaa tätä tutkimusta. Argumentaatorakenteista hyötyargumentaatio mahdollistaa vain monologisen tulkinnan; kolmea muuta argumentaatorakennetta voidaan tulkita kaikilla asteilla. Tulkinnan asteet havainnollistavatkin, miten eri näkökulmia otetaan huomioon. Käytänkin näitä neljää tulkinnan astetta argumentaatorakenteiden analysoinnin lisäksi löyhästi hyväkseni muussa analysoinnissa.

Argumentaation, sekä yleisemmin diskurssien ja kuvailun, vaarana on essentialismi eli yksinkertaistettu asioiden luonteen vangitseminen. Gasper (1996) esittelee essentialismina suorittavaa essentialismia (*performative essentialism*), luontaisia hyveitä (*'inherent virtues'*), ohjailevaa essentialismia (*prescriptive essentialism*) ja leimaamisen essentialismia (*essentialism in labelling*). Nämä neljä eri muotoa toimivat väljänä analyysin tukena eli etsin tutkin asiakirjojen essentialistisuutta. Siten tutkin esitetäänkö joidenkin asioiden toimivan aina tietyllä tavalla eli seuraako jostain luontaisesti jotakin. Vastaavasti tietty nimi voi aina saada saman yksinkertaistetun vahvan latauksen ja tietty asia voidaan leimata joksikin. Lisäksi tutkin esitetäänkö joku poliittinen keino kritisoida hyvänä tai pahana. Kaiken kaikkiaan argumentaatio ja diskurssianalyysi sekä köyhyyden teoria tarjoavat pohjan aineiston diskurssianalysoinnille, jolla tutkielma jatkuu.

7. ASIAKIRJOJEN KÖYHYYS

7.1. PRS-lähdekirjan ja JSAN-ohjenuoran köyhyys

Ennen kuin esittelen ja analysoin PRS-asiakirjojen sisältöä tuon esille, millaiseksi köyhyys kuvataan PRSP-lähdekirjassa. PRSP-lähdekirjasta (Maailmanpankki 2002) on vaikeaa irrottaa yhtä tiettyä näkemystä köyhyydestä. Osittain syynä on, että eri luvuilla on omat kirjoittajansa. Maailmanpankin mukaan kaikki kirjassa esitetty ei olekaan sen näkemysten ja virallisen politiikan mukaista. Silti se on hyvä johdatus Maailmanpankin – ja myös IMF:n – ajatteluun ja toimii todella hyvänä pohjana PRS-papereiden köyhyyskäsitteille. Lisäksi, kuten totesin luvussa 5, lähdekirja ja varsinkin Maailmanpankin tekninen ohjaus yleensä ovat keskeisiä PRS-ohjelmien muotoilijoita.

PRSP-lähdekirjan johdannossa köyhyyteen annetaan neljä eri ulottuvuutta. Ensimmäinen ulottuvuus, mahdollisuuksien puute, kattaa tulojen ja menojen lisäksi inhimillisen pääoman sekä sosiaaliset ja fyysiset avut (*asset*). Näihin on sisällytettyä infrastruktuuri, eli esimerkiksi vesi, sanitaatio ja liikenne, sekä maa ja luotto. Vastaavasti, toisella ulottuvuudella, kyvyillä tarkoitetaan koulutusta ja terveyttä. Kolmas näkökulma turvallisuustaso viittaa haavoittuvuuteen ja riskeille altistumiseen. Riskit voivat olla luonnonmullistuksia, ympäristöongelmia, terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia. Neljännellä ulottuvuudella, voimaannuttamisella, tarkoitetaan köyhien ja muiden syrjäytyneiden mahdollisuutta vaikuttaa instituutioihin, jotka vaikuttavat heidän hyvinvointiinsa. Neljän köyhyysulottuvuuden lisäksi johdannossa erotetaan toisistaan krooninen ja hetkellinen köyhyys. (emt. 2–3, 8–13) Nämä neljä ulottuvuutta esiintyvät kirjan läpi melko vaihtelevasti. Joissakin kappaleissa ne otetaan selkeästi esille, toisissa niitä käsitellään implisiittisesti ja kolmansissa ei lainkaan. Esimerkiksi jo johdannossa käsiteltäessä eri tavoitteita ja mittareita köyhyys irrotetaan kuvaamaan ainoastaan taloudellista köyhyyttä, kun taas koulutus, terveys, turvallisuus ja voimaannuttaminen käsitellään erikseen (emt. 15).

Syvemmälle lähdekirjan köyhyysanalytiikkaan vie luku 1, joka käsittelee köyhyyden mittaamista ja analysointia. Köyhyyden mittaustavoista nostetaan ensimmäisenä esille kulutusköyhyyden mittaaminen. Samalla korostetaan, että kulutusnäkökulma on tuloköyhyyttä mielekkäämpi tapa ymmärtää ja mitata ilmiötä. Kulutusköyhyyden jälkeen esitellään ei-taloudelliset mittaustavat, joita esitellään kolme: terveys ja ravitsemus, koulutus sekä rikkausindeksit, joissa on yhdistettynä eri mittareita. Lisäksi luvussa otetaan esille subjektiivisia mittaustapoja. Luvussa korostetaan myös köyhyysrajan tärkeyttä (emt. 39),

vaikka myönnetään, että rajat ovat mielivaltaisia (emt. 34). Köyhyysraja voi luvun mukaan olla joko absoluuttinen tai suhteellinen. Perinteisen köyhyyden kohtaannon (*incidence*) lisäksi suositellaankin köyhyyden syvyyden ja vaikeuden mittausta. Lisäksi luvussa esitellään maantieteellisen, tai tilallisen, köyhyyden tarkastelua, jota tehdään myös luvuissa 16 ja 22, sekä köyhyyden tarkastelua niin kotitalouksien sisällä ja välillä kuin eri ryhmien välillä. Myöskään köyhyyden kestoa ja muuttumista ajassa ei ole unohdettu. Tuloerojen tarkastelussa tuodaan esille perinteisen Ginin lisäksi pari kehittyneempää mittaustapaa. Luvussa 1 otetaan esille myös termi haavoittuvuus, joka määritellään riski joutua köyhyyteen tai syvempään köyhyyteen tulevaisuudessa. Kuten voi olettaa, haavoittuvuus liittyykin pääosin taloudellisen köyhyyteen. Haavoittuvuutta pidetään tärkeänä juuri köyhyyden dynamiikan tarkastelussa. Luvussa ei kuitenkaan jämähdetä pelkästään kovaan määrälliseen dataan, vaan korostetaan, että laadullisella datalla voidaan täydentää määrällistä tarkastelua.

Kuten todettua, alussa esitelty linja ei jatku selkeänä läpi kirjan. Esimerkiksi jo toisessa luvussa esitellään tuloerojen mittaamista jatkettun Gini-indeksin ja Gini-elastisuuden avulla. Tällä tarkoitetaan tuloerojen muuttumista eri poliittisten ratkaisujen yhteydessä. Samalla luvussa hylätään köyhyysrajatarkastelu. Luvun keskiössä ovat talouskasvu ja Pareto-tehokkuus, joka tarkoittaa, että joitain auttavat muutokset eivät saisi olla muilta pois. Vastaavasti myöhemmin otetaan käyttöön osittain kestävät toimeentulot-tarkastelutapa (emt. luvut 7 & 15), PPA (emt. luku 7) turvattomuus ja eristäytyminen (emt. luku 16) sekä sosiaalinen inkluusio (emt. luku 23). Luvussa 7 myönnetään myös määrällisen tarkastelun vaikeus haavoittuvuutta määriteltäessä ja PPA:ssa. Kuitenkin luvussa 3 korostetaan köyhyyden mittaamisen tärkeyttä. Tosin tässäkin luvussa otetaan esille vuosituhtavoitteen. Siten köyhien mielipiteitä, toimijuutta ja syrjäytymisnäkökulmia otetaan teoksessa vaihtelevasti huomioon. Vastaavasti teoksessa otetaan esille, että köyhyydellä on poliittisia, kulttuurisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Näillä tarkoitetaan valtiokohtaista vaihtelevuutta sekä osallistumista yhteisöihin ja yhteiskuntaan. (emt. osa II, 3–4) Lisäksi luvussa 10 otetaan köyhyyden sukupuolittuneisuus voimakkaasti huomioon. Linja tässäkin ei tosin pysy kasassa koko teoksen läpi, vaan sukupuolta käsitellään melko vaihtelevasti.

Köyhyyteen tarjotaan myös lääkettä laidasta laitaan. Talouskasvu on läpi teoksen tärkeimmäksi luokiteltu parantaja, mutta avuksi tarjotaan myös esimerkiksi kaupungistumista (emt. 139) sekä subsidiariteettia, hallinnon hajauttamista (emt. 322) ja yhteisölähtöistä kehitystä (emt. 307). Lisäksi myönnetään, että vaikka vapaakauppa (emt. luku 13) ja makrotaloudellinen stabiliteetti (luku 12) ovat parasta köyhyyspolitiikkaa, myös valtion toimilla voidaan vaikuttaa (emt. osa II, 18) ja turvaverkkojen roolia korostetaan (emt. luvut 12 & 17).

Valtion rooli palvelujen tarjoajana tosin halutaan minimoida (emt. esim. luvut 19, 22 & 23). Kaiken kaikkiaan lähdekirjassa löytyy tavaraa melko lailla laidasta laitaan, mutta selkeästi eniten painotetaan taloudellista köyhyyttä. Tätä laajennetaan ensimmäisenä terveydellä ja koulutuksella, joiden jälkeen mahdollisia muita näkökulmia, esimerkiksi infrastruktuurin tärkeys, otetaan vaihtelevasti huomioon.

Virallisen BW-instituutioiden mielipiteeseen ja papereita ohjaavaan rooliin päästään JSAN-ohjenuoraa (2004) tarkastelemalla. Ohjausnuoran mukaan köyhyysdiagnoosin arvioinnissa pitää keskittyä kolmeen asiaan: köyhyysdataan, köyhyiden tekijöihin ja aikaisempien politiikkojen toimivuuteen. Köyhyysdatassa keskeistä on köyhyiden jakautuminen tilallisesti ja ryhmien välillä, määrällisen datan laajennus laadullisella tiedolla sekä eri toimijoiden pääsy dataan. Vastaavasti köyhyiden tekijöistä keskeisiä ovat tulo- tai kulutusköyhyiden ja muiden ulottuvuuksien, eli terveyden, koulutuksen, luonnonresurssien jakautumisen, haavoittuvuuden ja vaikutusvallan riistämisen (*disempowerment*) laajuus ja muutos ajassa. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota köyhyiden sukupuolittuneisuuteen, avujen ja resurssien jakautumiseen sekä köyhyidenvähennyksen taloudellisiin, sosiaalisiin ja institutionaalisiin esteisiin. Kolmannessa huomioitavassa asiassa, aikaisemmissa politiikoissa, pitää huomioida makrotalouspolitiikka, rakenteelliset ja sektorikohtaiset politiikat, julkinen kulutus ja palvelut, rajoitteet sekä inkluoivat politiikat. Ohjenuorassa painotetaan että köyhyysdiagnoosin palautteen antamisen lisäksi pitää keskittyä köyhyyspolitiikan sisältöön. Köyhyyspolitiikan sisältö määritellään melko laveasti painottaen kasvua mutta myös julkiset palvelut ja suojeleva lainsäädäntö huomioidaan.

Kaiken kaikkiaan Maailmanpankin ja IMF:n ohjaava köyhyyskäsitelmä on melko laaja. Se ei rajoitu pelkästään taloudelliseen köyhyyteen, joskin taloudellinen köyhyys on vallitseva. Kaikkia miellettyjä köyhyiden ulottuvuuksia BW-instituutiot eivät kuitenkaan noteeraa. Esimerkiksi WSSD:n tarpeet, ihmisoikeudet, syrjäytyminen tai Nussbaumin kynnäkökulma eivät juuri ole näkyvissä. Kuitenkin Sen ja inhimillinen kehitys ovat jo vahvemmin mukana kuvioissa. Köyhyysnäkökulma on silti todella vaihteleva, ja valtioille jää melko vapaa rooli oman köyhyysnäkökulman kehittämisessä. Köyhyiden käsittely diskurssityökalujen avulla tekee asetelmasta mielenkiintoisemman. BW-instituutioiden näissä papereissa esittelemä köyhyys on kuvailtavissa Apthorpin kehikon mukaan uusklassiseksi ja taloudelliseksi. Köyhyyttä ei yritetäkään kuvata yksityiskohtaisesti, vaan tarkoituksena on vangita sen suuria linjoja saada se helposti mitattavaksi. Tämä ei kuitenkaan päde täydellisesti, sillä myös subjektiivisia ja laadullisesti kuvailevia näkökulmia otetaan huomioon. Vastaavasti taloudellisen köyhyiden ylivaltaa pehmentävät jotkut holistisemmat painotuk-

set. Veit-Wilsonin diskursseista lähimmäksi osuvat asosiaaliset taloudellinen ja tilastotieteellinen diskurssi. Pääpaino on tilastoissa ja markkinoiden toimivuudessa. Kuitenkaan diskurssi ei mene yksi–yhteen Deanin meritokraattiseen markkinauskoon, vaan myös yhteisöjä ja sosiaalista koheesiota käsitellään.

Papereissa keskiöön nousee talouskasvu. Se kuvataan essentialistisesti hyvänä asiana ja se on essentialistisesti keino, jolla köyhyyteen puututaan. Kasvulle ei juuri esitetä vaihtoehtoja. Vielä vähemmän sitä kyseenalaistetaan. Toinen essentialismi liittyy yksityistämiseen, jota ei kyseenalaisteta. Siten paperit voidaan nähdä vahvana hyötyajattelun edistäjänä. Tosin myös kykyjä, inhimillisempää ulottuvuutta ja maakohtaista varioivuutta otetaan jonkun verran huomioon. Kuitenkaan lähdekirja, ja lyhyt ohjenuora eivät tuo talouskasvulle ja hyödyille vaihtoehtoja, vaan ovat vaihtoehdottomia. Esimerkiksi ympäristöä tai hyvää elämää ei oikeastaan käsitellä eikä niillä argumentoida. Papereista puuttuu myös keskustelevuus ja rakentuvuus. Asiat lähinnä vain ovat. Toki eri näkökulmia ja vaihtoehtoja voi olla olemassa ja niitä voi esittää mutta siltikään erilaiseen ajatteluun ei kannusteta. Kaiken kaikkiaan lähdekirja, jos sitä luetaan ja noudatetaan, sekä JSAN-ohjenuora sitovat valtioita jonkun verran kohti tietynlaista diskurssia mutta eivät kuitenkaan anna yhtä ehdotonta näkökulmaa. Siten PRS-papereiden köyhyyttä voi lähteä tulkitsemaan puoliavoimin silmin.

7.2. Analysoinnin rakenne

Analysointiosion aloitan esittelemällä, miten köyhyys määritellään asiakirjoissa. Tämän teen sekä kuvaamalla asiakirjojen sisältöä että peilaamalla sitä köyhyyden teoriaan. Köyhyyden määrittelyn ja asiakirjojen sisällön havainnollistaminen auttaa ymmärtämään, miksi köyhyys mielletään. Siten se toimii hyvänä johdantona varsinaiselle diskurssianalyysille, jonka teen esittelemieni diskurssityökalujen avulla. Diskurssityökalut selventävät, miten asiakirjoissa kirjoitetaan köyhyydestä mutta ne eivät vielä tuo esille asiakirjojen diskurssia, jonka tuon esille vasta diskurssityökalujen jälkeen. Irrotan asiakirjoista yhden pääasiallisen köyhyydiskurssin, joka tuo esille oleellimmat asiat asiakirjojen köyhyyskuvauksesta. Tämä asiakirjojen köyhyysdiskurssi ei kuitenkaan tyhjennä asiakirjojen köyhyyskuvausta, vaan olen lisäksi erotellut kaksi sitä tukevaa apudiskurssia, jotka olen nimenmynyt tilastolliseksi lumediskurssiksi ja objektiiviset köyhät -diskurssiksi. Nämä apudiskurssit osin määrittelevät köyhyysdiskurssia ja osin tuovat esille asioita, joita köyhyysdiskurssi ei tuo. Köyhyysdiskurssit vastaavatkin toiseen tutkimuskysymykseen, joka on millaisilla tavoilla köyhyydestä kirjoitetaan asiakirjoissa, eli millaisia köyhyysdiskurssit ovat.

Diskurssin jälkeen siirryn asiakirjojen argumentaatioon, jonka avulla pystyn erottelemaan aineistosta kaksi taustadiskurssia eli hyöty ja resurssit -diskurssin ja inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssin. Nämä kaksi taustadiskurssia esittelen vasta argumentaation analysoinnin jälkeen. Taustadiskurssit selventävätkin taustalla olevia syitä ja ideologioita sekä luovat diskurssille pohjaa. Niillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä köyhyysdiskurssiin, vaan ne monipuolistavat asiakirjojen köyhyyskuvausta ja hahmottavat argumentaatiota. Taustadiskurssit ja argumentaation analysointi vastaavatkin kolmanteen tutkimuskysymykseen, eli miten asiakirjoissa argumentoidaan ja mitkä ovat diskurssit köyhyysdiskurssien taustalla. Taustadiskurssien esittelemisen jälkeen olenkin valmis pelaamaan diskurssia ja tuomaan esille sitä rajoittavan tekijän eli ortodoksisen talouspolitiikan. Samalla nostan koko luvun ajan mukana pitämäni jälkistrukturalismin ja konstruktionismin kirkkaampaan valoon.

Tämän luvun alaluvut etenevät väljän kronologisessa järjestyksessä. Toisin sanoen käsittelen PRSP:n erillään MKUKUTA:sta. Näiden kahden keskeisimmän asiakirjan suomennotet sisällysluettelot ovat liitteinä 2 ja 3. Lisäksi tuon esille edistymisraporttien tuomia uusia ulottuvuuksia. Aikaan sitominen havainnollistaa, miten diskurssi ja köyhyysmäärittely muuttuvat asiakirjojen vaihtuessa. Tämä muuttuminen auttaa samalla ymmärtämään diskurssin rakentumista. Toisen PRS-asiakirjan eli MKUKUTA:n diskurssia voikin kuvata ideaalisempaan kuin ensimmäisen. Tämä hahmottuu sekä luvussa 5 esittelemäni prosessin että seuraavaksi esittelemäni sisällön muuttumisen kautta. Aikajärjestys auttaa kuitenkin samalla tavoin hahmottamaan, mikä ei muutu ja mikä sitoo asiakirjoja ja niiden diskursseja yhteen. Yhteensitovat asiat tuovat myös esille jatkumon Maailmanpankin ja IMF:n ajattelussa, minkä avulla sidon tämän luvun alun taustalukuun. Varsinainen taustaan pelaaminen tapahtuu kuitenkin vasta aivan luvun lopussa ja seuraavassa eli tutkielman päättävässä luvussa.

7.3. Köyhyysmäärittely

Ensimmäisen kierroksen asiakirjojen köyhyysnäkökulma laajeni jatkuvasti prosessin edetessä. IPRSP:ssa esitelty näkökulma oli todella kapea, kun taas viimeiseen eli kolmanteen edistymisraporttiin mennessä moni köyhyys eri ulottuvuus tai näkökulma olikin katettuna.

Läpi ensimmäisen kierroksen asiakirjojen tuloköyhyys säilyi selvästi vahvimpana tarkastelutapana. Ensimmäisessä asiakirjoissa käsitettä köyhä käytetään voittopuolisesti tarkoittamaan ainoastaan tulotasollisesti köyhiä. Esimerkiksi IPRSP:ssa käytetään sanapareja

köyhyys ja hyvinvointi sekä tuloköyhyys ja keskeinen inhimillinen kehitys. Vastaavasti toisessa PR:ssa otetaan esille, että ravitsemusta parannetaan parhaiten lisäämällä tuloja, sillä köyhät ovat useimmin aliravittuja. Lisäksi tuloköyhyys käsitellään aina ensimmäisenä köyhyyden eri ulottuvuuksista. PRSP:ssa jaetaan köyhyys kahtia tuloköyhyyteen ja ei-tuloköyhyyteen. Siten sana köyhyys saa laajemman merkityksen kuin sana köyhä. Kuitenkin myös köyhyys tarkoittaa melko usein vain tulotasollista köyhyyttä. Nämä samastukset ja tyypistykset eivät tietenkään suoraan määrittele, että ainoastaan tuloja pitää kasvattaa. Ne kuitenkin vievät osaltaan siihen suuntaan. Jos köyhyyttä pidetään pahimpana ongelmana ja jos köyhyys samastuu alhaiseen tulotasoon, paras keino on nostaa tulotasoa. Niinpä muut näkemykset, vaikka ne otetaan selkeästi esille, jäävät melko helposti tuloköyhyyden varjoon.

Tuloköyhyyttä käsitellään asiakirjoissa lähinnä absoluuttisena köyhyytenä. Tästä kertovat IPRSP:ssa määritellyt kaksi köyhyysrajaa, jotka ovat 0,5 ja 0,65 dollaria päivässä. Myöhemmin, varsinaisessa PRSP:ssa, alempi raja nimetään ruokaköyhyysrajaksi ja ylempi perustarveköyhyysrajaksi. Rajojen nimeäminen poistaa niiden mielivaltaisuutta, mutta köyhyysrajojen kyseenalaisuutta ei huomioida ja rajat ovat lisäksi Maailmanpankin rajaa alemmat. Sen sijaan suhteellinen köyhyys ja tuloerot jäävät vähälle huomiolle. Tuloeroja vain sivutaan PRSP:ssa ja Ginikerroin otetaan mukaan vasta toisessa PR:ssa. Tosin tällöinkin tuloerot eivät ole loputtoman selkeästi esillä. Siten eriarvoisuutta ei pidetä niin merkittävänä ongelmana kuin absoluuttista puutetta – lähinnä rahasta. Tämä on osin ymmärrettävissä maan köyhyyden ja puutteen määrän takia. Silti tuloeroihin – ja samalla vaikkapa yhteiskunnan koheesioon – voisi kiinnittää paljonkin huomiota. Toisin sanoen eriarvoistavien rakenteiden tarkastelu jää vähäiseksi. Tosin BW-instituutiot painostavat jonkun verran tarkastelemaan köyhyyden ja talouskasvun välistä yhteyttä. Vastaavasti tuloköyhyyden vastaparia menoja ei sellaisenaan käsitellä ellei köyhyysrajojen nimiä pidetä merkinä tästä. Taloudelliseen köyhyyteen löyhästi liittyviä toimeentuloja käsitellään asiakirjoissa lisääntyvästi mutta melko vähän. Toimeentulotarkastelu otetaan esille selkeästi vasta toisessa PR:ssa, jossa esitellään maaseudun kehitysstrategia, jonka tehtävänä on luoda kestäviä toimeentuloja ja kestäväää talouskasvua. Tämä viestii kahdesta asiasta. Ensimmäinen kestävä toimeentulo mainitaan selvästi tärkeänä tavoitteena ja toiseksi ennen talouskasvua. Tämä toimeentulojen maininta jää kuitenkin yhdeksi harvoista, eikä tätä järjestystä esiinny muualla asiakirjoissa. Toimeentulotarkastelun vähäisyys on sinänsä ymmärrettävää, sillä mikrotaasolle asiakirjat eivät voikaan päästä.

Tuloköyhyyteen on asiakirjoissa sisällytetty muitakin asioita kuin pelkät tulot. Maatalous koetaan osaksi tuloköyhyyttä kuten myös esimerkiksi tiet ja työllisyys. Nämä tuloköyhyyden yhteydessä mainitut asiat laajentavatkin asiakirjojen tuloköyhyyden pelkistä rahallisista tuloista. Lisäksi tuloköyhyyden yhteydessä käsitellään maantieteellisiä ja ryhmien välisiä eroja. Esimerkiksi PRSP:ssa tuloköyhyydessä erotellaan käsittely maaseudun ja kaupunkien välillä ja otetaan esille nuoret ja vanhat sekä suuret perheet. Lisäksi asiakirjassa tuodaan esille köyhyyden naiseus ja huoltosuhde.

Asiakirjojen yliajava teema, talouskasvu, tukee parhaiten juuri tuloköyhyyttä. Köyhyyttä halutaan vähentää nimenomaan talouskasvun avulla, ja se käsitellään käytännössä aina ensimmäisenä lääkkeistä. Kaiken kaikkiaan PRSP:ssa tuloköyhyyteen puututaan ensisijaisesti talouskasvun, järkevän (*sound*) talouspolitiikan ja makrotaloudellisen stabiliteetin avulla. Makrotaloudellinen stabiliteetti ja tiukka budjettikuri on läpi asiakirjojen rajoittava tekijä, jolle kaikki muu on alistettuna. Kuvaava on ensimmäisen PR:n toteamus ”makrotaloudellisen tilanteen jatkuva vakautuminen (*consolidation*) asettaa hyvän pohjan tehokkaalle köyhyydenvastaiselle taistelulle” (I PR, 12). Stabiliteetti toimiikin osana ortodoksista talouspolitiikkaa, josta kertoo myös markkinoihin ja yksityistämiseen luottaminen. Toisessa PR:ssa tosin todetaan, että yksityistämisen tulisi tukea talouskasvua, työllisyyttä ja köyhyydenvähennystä. Kuitenkin kolmannessa PR:ssa todetaan, että yksityistäminen voi lisätä työttömyyttä lyhyellä aikavälillä mutta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä yksityisen sektorin kehitys lisää työllisyyttä. Kaiken kaikkiaan ortodoksista talouspolitiikkaa pidetäänkin asiakirjoissa essentialistisesti hyvänä asiana. Niin hyvänä, että sitä ei kyseenalaisteta ja sille alistetaan kaikki muut toimet.

Talouskasvua ei käsitellä pelkästään sellaisenaan, vaan ennen kaikkea korostetaan köyhiä tukevan kasvun (*pro-poor growth*) merkitystä. Köyhiä tukeva kasvu jää jokseenkin laimeasti määritellyksi mutta sillä tarkoitetaan lähinnä maatalousvetoista kasvua. PRSP:ssa otetaan esille maataloussektorin taloudellinen kasvu, jotta köyhien toimeentulot saadaan kasvuun. Maataloussektorin kehityksessä kiinnitetään huomiota markkinalähtöisyyteen ja muun muassa infrastruktuuriin. Talouskasvuun panostaminen ei kuitenkaan ole yksisilmäistä, vaan toisessa ja kolmannessa PR:ssa käsitellään – tosin laimeasti ja JSA:n käskystä – talouspolitiikan, kasvun ja köyhyydenvähennyksen välistä suhdetta. Esimerkiksi toisessa PR:ssa korostetaan, että ”haaste on jäljellä, miten hyvä makrosuorituskyky muutetaan mikrotason hyödyiksi” (II PR, 20). Lisäksi kolmannessa PR:ssa maatalouden rinnalle otetaan ruokaturvallisuus mutta sitä tarkastellaan ainoastaan maataloussektorin kasvun avulla.

Talous- ja yhteiskuntapolitiikka ei kuitenkaan nojaa pelkästään taloudellisen kasvun tukemiseen. Esimerkiksi turvaverkot tuodaan esille PRSP:ssa mutta vain irtonaisena julistuksena. Sen sijaan ensimmäisessä PR:ssa mainitaan, että hallitus on asettanut turvaverkkoja, kuten mikrolainaohjelmia. Asiakirjassa mainitaan myös, että budjettiresurssit pyritään suuntaamaan köyhiä avustaviksi, sosiaalipalveluihin panostetaan ja köyhille pyritään luomaan vaihtoehtoisia tulonlähteitä. Toisessa PR:ssa tuodaan esille, että minimieläkettä ja virkamiesten palkkoja on lisätty. Lisäksi samassa asiakirjassa esitellään esimerkiksi työllisyyden hyvinvointipalvelujen kehittämistä. Uudet aloitteet – tai ainakin niihin syydettyt rahamäärät – jäävät tosin melko pieniksi. Vastaavasti asiakirjoissa tuodaan myös esille, kuinka lainsäädäntöä on muutettu. Esimerkiksi kolmannessa PR:ssa tuodaan esille, että lainsäädännöstä pyritään poistamaan naisia syrjivät kohdat. Talouskasvun lisäksi toinen vahva tapa vähentää köyhyyttä on budjettiresurssien lisäämistä avainsektoreille, jotka ovat ala-asteen (*primary*) koulutus, perusterveydenhuolto, maatalous, tiet, vesi, oikeuslaitos ja HIV/AIDS. Näistä HIV/AIDS saadaan kunnolla mukaan kuitenkin vasta ensimmäisessä PR:ssa. Avainsektorilähestymistapa määrittelee tuloköyhyyden ja kasvun ulkopuoliset prioriteetit. Siten se toimii myös köyhyydenmäärittelijänä. Samalla se tyypistää köyhyyskuvausta melkoisesti, sillä muut esiteltävät ulottuvuudet jäävät väkisin osittaiseen paitsioon. Kuitenkaan edes avainsektoreille ei pystytä kohdentamaan niin paljoa resursseja kuin haluttaisiin, sillä stabiliteetti, budjettikuri ja ortodoksinen talouspolitiikka rajoittavat panostusten määrää.

Kyvyt ovat jollain tavalla läsnä papereissa. Senin määritelmää arvostettavasta elämästä ei esitellä, mutta etenkin koulutus ja terveys laajentavat köyhyysnäkökulmaa tuloköyhyydestä. Toisin sanoen paremman terveyden ja koulutuksen avulla luodaan paremmat mahdollisuudet elämään, jota voi arvostaa. Tämä ei kuitenkaan ole pääpaino asiakirjoissa, vaan terveyttä ja koulutusta korostetaan sellaisenaan. Lisäksi kyvyiksi määritellään välillä tyypistäen vain koulutus. Myöskään kykytasa-arvoisuutta ei asiakirjoissa käsitellä kovin kattavasti. Toki eri ryhmät, kuten naiset ja lapset, otetaan jollakin tavalla huomioon, mutta pääpainona on ennen kaikkea edes jonkunlaisten elinmahdollisuuksien luonti, ei kyvyiltään tasapuolinen yhteiskunta. Toisin muotoillen terveys- ja koulutuspalvelut halutaan toki taata kaikille mutta mitään ei tehdä sen eteen, että kaikki saisivat yhtä hyvät palvelut. Myöskään Senin painottamia vapauksia ei asiakirjoissa tuoda oleellisesti esille. Vastaavasti Nussbaumin lista puuttuu melkein kokonaan tarkastelusta. Esimerkiksi ruumiillista koskemattomuutta, aisteja ja yhteyttä muihin ei asiakirjoissa oikeastaan käsitellä. Tosin ensimmäisessä PR:ssa on maininta seksuaalirikoslaista, joka suojelee naisten ruumiillista koskematt-

tomuutta. Samalla tavalla kuin kyvyt, inhimillisen kehityksen käsittely jää melko epäselväksi. Toki keskeiset inhimillisen kehityksen osa-alueet eli terveys ja koulutus ovat jollain tavalla katettuna mutta ne typistetään koskemaan vain alhaisimpia perustarpeita. Vastaavasti näihin liittyvät YK:n vuosituhattavoitteet tuodaan esille toisessa PR:ssa mutta ne jäävät vähäiseen rooliin.

WSSD:n perustarvelista käydään asiakirjoissa läpi yösijaa tai suojaa lukuun ottamatta läpi. Siten esimerkiksi asunnottomia ei papereissa huomioida. Muut perustarvelistan asiat arvioidaan paperissa eri tavoin. Vahvimmin huomioon otetaan koulutus. Kuitenkin koulutus typistetään koskemaan pääosin ainoastaan ala-astekoulutusta, joka on oleellisempi perustarve kuin esimerkiksi korkea-asteen koulutus. Tämän lisäksi terveyttä, ruokaa, vettä, sanitaatiota ja tietoa käsitellään melko hyvin. Terveys tosin typistetään usein vain selviytymiseksi, mikä viestii hyvinvoinnin osittaisesta unohtamisesta. Käytännössä siten pidetään riittävänä, että ihmiset säilyvät hengissä eikä terveydentilasta kanneta huolta. Tosin tämä typistäminen voi johtua myös resurssipulasta. Jos terveydenhuoltoon varatut resurssit ovat puutteelliset, halutaan ensisijaisesti vähentää kuolleisuutta. Vasta, kun resurssit saadaan kasvuun, voidaan keskittyä myös sairastavuuteen ja terveyteen kokonaisvaltaisemmin. Tietoa käsitellään melko suppeasti valtion toimien parempana informointina. Nämäkin maininnat jäävät tosin vähiin eikä esimerkiksi median roolia oikeastaan tarkastella. Perustarpeet eivät kuitenkaan ole näkyvästi käsitteenä läsnä. Perustarpeiden ilmeisesti oletetaan tyydyttyvän, kun tulot ovat yli ylemmän köyhyysrajan eli 0,65 dollarin päivässä. Vastaavasti ruoan nähdään olevan kunnossa yli puolen dollarin päivätuloilla. Toki asiakirjoissa käsitellään kuitenkin jollakin tavalla ruokavarmuutta ja ravitsemusta. Toisin sanoen myös maaseudun tuotantoon kiinnitetään huomiota mutta tärkeämpänä maaseututuotannossa pidetään sen kasvua ja tuottavuutta eikä ruoan takaamista ihmisille. Muita esittelemiäni tarpeita asiakirjoissa käsitellään vielä huonommin. Doyalin ja Goughin tarpeista autonomia eli ymmärrys, mentaalinen terveys ja mahdollisuudet jää lapsipuolen asemaan. Köyhien itsenäisyyden tarve tuodaan esille mutta irtomainintana. Lisäksi ymmärrys tulee osin käsiteltä koulutuksen ja tiedon sekä mahdollisuudet koulutuksen ja hallinnon meritokratian avulla mutta selkeästi kohti autonomiaa asiakirjat eivät vie. Vastaavasti Maslow'n tarpeista parhaiten käsitellään alhaisimmat tarpeet eli fysiologiset ja turvallisuuden tarpeet. Tämä on ymmärrettävää, sillä Tansaniassa näitä tarpeita ei ole vahvasti tyydytetty. Kuitenkaan turvallisuuttakaan ei asiakirjoissa ole koettu keskeiseksi köyhyyskysymykseksi, vaikka se on esillä silloin tällöin.

Ihmisoikeudet jäävät asiakirjoissa melko pahasti paitsioon. Vasta kolmannessa PR:ssa ihmisoikeudet otetaan selvästi itsenäisenä huomioon. Kuitenkaan siinäkään ihmisoikeuksien puutetta ei mielletä köyhyudeksi. Sellaisenaan ihmisoikeuksia käsitellään lähinnä hallinnon yhteydessä. Ensimmäisessä PR:ssa todetaankin, että ihmisoikeuskomissio perustetaan. Muuten UNDP:n erittelemistä eri oikeuksista parhaiten käsitellään taloudelliset ja vaihtelevasti myös sosiaaliset oikeudet. Sen sijaan kulttuuriset, poliittiset ja kansalaisoikeudet jäävät hajamainintojen varaan. Kuitenkaan ihmisoikeuksia ei kyseenalaisteta. Toisin sanoen ihmisoikeudet jäävät vain muiden köyhyysnäkökulmien varjoon.

Syrjäytymistä käsitellään asiakirjoissa pääosin työllisyyden kautta. Lisäksi syrjäytyminen tulee mukaan enenevästi eikä PRSP sitä oikeastaan käsittele. Esimerkiksi työllisyys otetaan selvästi esille vasta ensimmäisessä PR:ssa. Lisäksi työttömyys koetaan tulo- köyhyysongelmana eikä syrjäytymistä lisäävänä mekanismina. Työllisyyden lisäksi asiakirjoissa käsitellään muun muassa koulupudokkaita ja kerjäläisten eristyneisyyttä. Lisäksi aktiivista syrjäytymistä, ei tosin näin mainiten, pyritään estämään läpinäkyvällä hallinnolla. Syrjäytymisprosessi ja sen mukana tuoma kurjuus ei asiakirjoissa ole vahvasti läsnä. Silverin syrjäytymisparadigmoista jollain tavalla näkyvissä ovat erikoistuminen ja individualismi. Toisin sanoen asiakirjoissa korostetaan osaamista, ja osittain inhimillistä pääomaa, sekä jollain tavalla kansalaisoikeuksia. Sen sijaan solidaarisuutta eli kulttuuria ja ryhmiä ei käsitellä. Vastaavasti sosiaalista, poliittista ja taloudellista syrjäytymistä eikä syrjäytymistä maasta, turvallisuudesta ja yhteisöstä sellaisenaan käsitellä. Näistä syrjäytymisistä jotenkin esillä ovat kuitenkin sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen syrjäytyminen. Esimerkiksi iskusana voimaannuttaminen on asiakirjoissa mukana samoin kuin ihmisten mukaan saaminen päätöksentekoon. Siten osallistaminen koetaan tärkeäksi ja usein ainoaksi lääkkeeksi syrjäytymiselle. Lisäksi syrjäytyminen turvallisuudesta käsitellään erittäin suppeasti. Siten jollain tasolla yritetään tuoda esille, että yhteiskunnasta pitäisi saada inklusiivisempi. Tämä jää kuitenkin vajaaksi, sillä maininnat eivät ole selvästi luettavissa. Vastaavasti kulttuuria ja eri etnisiä ryhmiä ei oteta huomioon. Sen sijaan kulttuurisia tapoja pidetään jopa esteenä köyhyydenvähennykselle. Tämä viestiikin asiakirjojen kulttuurisen varioivuuden vähäisyydestä.

Haavoittuvuus otetaan asiakirjoissa esille mutta erittäin hatarasti. Lisäksi haavoittuvuus saadaan selkeästi mukaan vasta kolmannessa PR:ssa. Esimerkiksi toisessa PR:ssa äärimmäistä haavoittuvuutta ei osata määritellä, vaikka se mainitaan. Ulkoiset riskit käsitellään osittain mutta sisäistä puolustuskykyä ei oikeastaan ollenkaan. Siten vähäinen painopiste on, miten valtio voisi taata jonkinlaisen turvallisuuden. Sen sijaan ihmisten omia

vaikuttamismahdollisuuksia ei käsitellä hirvittävän hyvin. Tosin elinmahdollisuudet ja siten puolustuskyky kasvaa, kun köyhyys vähenee. Siten köyhyys on tiukasti kytköksissä haavoittuvuuteen. Toisin sanoen asiakirjojen yleinen köyhyyskuvaus kertoo osittain myös haavoittuvuuteen suhtautumisesta. Kapeasti määritelty köyhyys ei käsittelekään parhaalla mahdollisella tavalla puolustuskykyä. Eri ryhmät otetaan esille haavoittuvuuden yhteydessä mutta myös muuten. Tosin gendertarkastelu ei ole loputtoman monipuolinen vaikkakin jatkuvasti monipuolistuva. Muutenkin eri ryhmät jäävät osittain vain maininnan tasolle. PRSP:ssa ryhminä mainitaan orvot, vammaiset (*handicapped*), pakolaiset ja erittäin vanhat. Myöhemmin, toisessa ja kolmannessa PR:ssa käsitellään nuorten heikkoja työmahdollisuuksia ja kolmannessa PR:ssa listaan lisätään AIDS:ia sairastavat. Sen sijaan kulttuurisia ryhmiä ei käsitellä. Muuten kuitenkin tilallinen epätasa-arvoisuus tulee jollakin tavalla käsiteltyä. Vastaavasti köyhyiden pituuteen ei kiinnitetä huomiota.

JSA potki prosessia kohti parempaa ympäristöanalytiikkaa. Kuitenkin parhaimmillaankin prosessi käsitteli ympäristöä lähinnä välineellisesti tärkeänä käsitellen pääosin ympäristö–köyhyys-suhdetta. Lisäksi ympäristön korostettiin olevan resurssipesä, joka kannattaa pitää siksi kunnossa. Osittain läsnä oli myös ympäristöhaavoittuvuus ja eri ympäristöriskit. Sen sijaan asiakirjoissa ei käsitelty ympäristöä itsessään tärkeänä. Tämä tendenssi näkyy myös laajemmin, sillä hyvinvointi käsitetään asiakirjoissa todella kapeasti lähinnä turvallisuuden kautta. Toki asiakirjoissa on otettu huomioon sosiaalisessa hyvinvoinnissa oikeus rauhaisaan elämään ja vapautteen mutta nämä heitot jäävät oikeastaan irrallisiksi julistuksiksi. Lisäksi hyvinvointia ja siten turvallisuutta käsitellään asiakirjoissa verraten vähän.

PPA on asiakirjoissa mukana todella vähäisesti, vaikka se tehdään säännöllisin väliajoin. Esimerkiksi PRSP:ssa PPA esitellään erikseen, kuten myös eri toimijoiden näkemykset. Siten ne jäävät irrallisiksi. Lisäksi PPA:n tuoma lisäys köyhyysnäkökulmaan on pieni, jos sitä vertaa Chambersin esiin ottamiin kurjuuden ulottuvuuksiin. Etenkään sosiaalisen huonommuutta ja nöyryytystä asiakirjoissa ei oteta juurikaan huomioon. Lisäksi kausiluonteisuudesta muistuttaa ainoastaan ensimmäisen PR:n maininta neljännesvuodessa kerätyn aineiston mahdollisesta kausittaisharhasta. Asiakirjojen tapa käsitellä PPA:ta heijastaa laajemmin suhtautumista kriittisiin köyhyysnäkökulmiin, joista nostin selkeästi esille Novakin valtasuhdeköyhyyden. Valtasuhteita, tai miten köyhyyttä on rakennettu, ei asiakirjoissa kyseenalaisteta tai käydä läpi. Siten asiakirjoja ei voi millään tasolla pitää kriittisinä tai radikaaleina köyhyyskentän tai globaalin kapitalismin puhdistajina, vaan ne jatkavat vanhoja perinteitä. Toisin kirjoittaen asiakirjat ovat melko konservatiivisia eri näkemyk-

sissään eivätkä halua myllätä nykyistä maailmanjärjestystä. Vaikka tämä ei ole yllättävää, totaalinen kritiikittömyys kannattaa huomioida. On ymmärrettävää, että oma tapa tehdä köyhyyspolitiikkaa tuodaan esille eikä muita, vaihtoehtoisia tapoja käsitellä tai edes kritisoida. Kuitenkin tällainen käsittely tuo mukanaan vaihtoehtottomuuden tunteen. Asioiden ilmaistaan olevan tietyllä tavalla ja tietyt politiikat johtavat haluttuihin lopputuloksiin. Aikaisempia, mahdollisesti epäonnistuneita, politiikkoja ei huomioida. Siten yleisölle, eli tässä tapauksessa kaikille, ei anneta vaihtoehtoja pohdittavaksi, vaan saatu lopputulos esitellään ainoana oikeana objektiivisena köyhyyspolitiikkana. Näin ollen keskustelevuus puuttuu. Tämä keskustelemattomuus ei kuitenkaan pysy täysin kasassa, sillä asiakirjoissa tuodaan esille ongelmia toimeenpanossa tai pääosin rahoituksessa. Tämä on kuitenkin melko merkityksetöntä, koska toimeenpano vain toteuttaa valittua politiikkaa eikä enää aseta sille vaihtoehtoja. Merkittävämmän JSA:t antavat jonkinasteista kritiikkiä ja ohjaavat asiakirjoja kohti muita tarkastelutapoja ja vaihtoehtoja – tosin melko lievästi. Ne toimivatkin dialogissa asiakirjojen kanssa. Tämä dialogi on yksipuolinen, sillä PRSP:ssa ja PR:ssa ei huomioida JSA:ta millään tavalla. Siten habermasilainen konsensus, johon myös vedotaan, on nähtävissä asiakirjoissa. Samaten asiakirjat eivät kyseenalaista omaa ideaalisuuttaan, vaikka JSA:t näin tekevätkin.

7.3.1. Kohti laajempaa köyhyyden määrittelyä

MKUKUTA:n sisältö on joiltain osin oleellisesti erilainen kuin ensimmäisen PRSP:n. Kuitenkaan MKUKUTA ei sisällä hirvittävän radikaalia suunnanmuutosta, joten sen voi hyvin nähdä jatkavan PRSP:n perinnettä. Samalla MKUKUTA hakee vaikutteita muualta. Heti sen taustaosion alussa todetaan, että MKUKUTA pohjautuu osittain Tansanian kehitysvision tavoitteisiin. Nämä ovat korkea ja jaettu kasvu, korkean laadun toimeentulo, rauha, vakaus ja yhtenäisyys, hyvä hallinto, korkealaatuinen koulutus sekä kansainvälinen kilpailukyky. Lisäksi MKUKUTA:n kerrotaan olevan sitoutunut YK:n vuosituhattavoitteisiin. Vuosituhattavoitteet olivat osittain nähtävissä PRSP:ssa mutta nyt ne on tuotu selkeästi heti alussa ilmi. Tämä onkin linjassa luvussa 2 esiteltyjen Driscollin ja Evansin määrittelemien kahden PRSP-sukupolven välisten erojen kanssa. Lisäksi uusi termi sosiopoliittinen vakaus kertoo strategian kokonaisvaltaisuudesta. Tavoitteena onkin yhteiskuntarauhan säilyttäminen ja parantaminen, joka onnistuu keskittymällä sekä talouskasvuun ja sen tasaisuuteen että hyvinvointiin aikaisempaa laajemmin. Talouskasvupainotteisuus ei kuitenkaan ole kadonnut minnekään, vaan se on jopa voimakkaampi kuin ensimmäisessä PRSP:ssa, sillä yksityiseen sektoriin ja moneen muuhun tekijään kiinnitetään

huomiota. Samalla talouskasvusta halutaan tehdä voimakkaammin köyhiä hyödyttävää ja tasaista. Lisäksi rajoitteet eli budjettikuri ja makrotaloudellinen stabiilitteetti halutaan pitää ennallaan. Näin ollen laajempi näkökulma on todellinen ja siten hyvä asia, mutta silmänkääntötempun uhka on olemassa, sillä rationaalinen politiikka halutaan pitää voimissaan. Vastaavasti AIR ei tuo Tansanian prosessiin enää suuria uudistuksia, vaan se vie valittua linjaa eteenpäin.

MKUKUTA:ssa PRSP:n tyypistävä avainsektorilähestymistapa korvataan klusteripohjaisella lopputuloslähestymistavalla. Kolme klusteria, joihin halutaan kiinnittää huomiota, ovat kasvun ja tuloköyhyyden vähentäminen, parantunut elämänlaatu ja sosiaalinen hyvinvointi sekä hyvä hallinto ja vastuullisuus. Näiden klustereiden kerrotaan olevan yhtä tärkeitä. Kuitenkin klustereista esitellään aina ensimmäisenä talouskasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen. Vastaavasti AIR:ssa tuodaan esille, että ensimmäiselle klusterille budjetoidaan selkeästi eniten rahaa eli 46 %. Toiselle ja kolmannelle klusterille rahaa irtoaa 36 % ja 18 %. Rahankäytön perustellaan olevan ”linjassa kasvun nostamisen ja tulojen lisäämisen köyhän enemmistön köyhyyden vähentämisen tavoitteen kanssa” (AIR, 71). Konstikkaasti muotoillusta lausahduksesta on luettavissa, että tuloköyhyyden vähentämiseen ja kasvuun halutaan priorisoida, sillä sen katsotaan olevan paras tapa vähentää köyhyyttä. Toisin sanoen ensimmäiselle klusterille annetaan eniten painoarvoa. Klusterin tärkeyttä korostetaan, sillä talouskasvu lisää paitsi yksilöiden myös valtion tuloja, joten rahaa on enemmän sosiaalipalveluihin.

MKUKUTA:ssa näkemystä sekä tuloköyhyydestä että koulutuksesta ja terveydestä laajennetaan. Lisäksi se ottaa paremmin käsittelyyn ihmisoikeudet ja syrjäytymisen, täydentää perustarvelistan yösijalla sekä laajentaa haavoittuvuuden, ympäristön, hyvinvoinnin kokonaisvaltaisuuden ja eri ryhmien tarkastelua. Näkökulman laajentaminen ei ole kosmeettista ja turhaa vaan todellista ja tärkeää. Etenkin kulttuurin ja sosiaalisuuden parempi käsittely laajentaa näkökulman tuottavista kyvyistä kohti parempaa ihmisyyden ymmärrystä. Lisäksi haavoittuvuuden tarkempi analysointi auttaa etsimään syitä, miksi köyhyyteen vajotaan ja miksi sieltä ei päästä ylös. Vastaavasti ympäristön huomioiminen toimii sekä ympäristön että ihmisten parhaaksi. Ympäristönsuojelun tärkeyttä ei kuitenkaan koeta asiakirjoissa itseisarvona, vaan välineellisenä hyvinvoinnin ja kasvun lisääjänä. Tämä on merkityksellistä, sillä vain ne ympäristökysymykset, jotka ovat välillisesti ja tässä hetkessä tärkeitä, otetaan esille. Näkökulma laajentuu myös kohti parempaa ihmiselämän ymmärrystä. Siten asiakirjat vastaavat Gasperin kyky- ja inhimillinen kehitys -kriittikkiin jon-

kinasteisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että melko kokonaisvaltaiset Nussbaumin kyvyt, Chambersin kurjuuden ulottuvuudet ja Veenhovenin elämänlaadun osat tulisivat käsiteltyä.

Tuloköyhyysnäkökulmaa laajentaa etenkin kasvun tasaisen jakautumisen ja tuloerojen suurempi huomiointi. Sen sijaan köyhyysrajoja ei ole hylätty, ja ne ovat lisäksi pysyneet samoina. Köyhyysrajat ovatkin edelleen absoluuttisia eli niitä ei ole mallattu tuloonjaoon mukaan. Tosin, koska valtio itse määrittelee rajat, ne ovat osin suhteellisia. Kuitenkin lähtökohtaisesti rajojen ajatellaan olevan objektiivisesti köyhyyden ja ei-köyhyyden rajapinnassa. Samalla taloudellisen köyhyyden määrittely on vahvan tuloperustaista, vaikka esimerkiksi toimeentulojen vahvempi mukaan ottaminen viestii osittaisesta menojen käsitelystä. Etenkin maaseudun köyhyyteen halutaan kiinnittää huomiota laajentamalla toimeentulomahdollisuuksia.

Kuten toin esille, talouskasvupainotteisuus on voimakas. MKUKUTA:ssa talouskasvun määritellään kuitenkin olevan yksi tärkeimmistä tuloköyhyyden vähentäjistä. Siten sanamuotoa on pehmennetty: talouskasvu ei ole enää tärkein köyhyyden vähentäjä. Tästä ei kuitenkaan voi vetää suuria johtopäätöksiä, sillä asiakirjojen talouskasvupainotteisuus on todella vahva. Keskeistä MKUKUTA:n mukaan on kuitenkin myös talouskasvun laaja-alaisuus ja oikeudenmukaisuus esimerkiksi mikrolainojen, julkisten palveluiden ja budjettimäärärahojen avulla. Lisäksi keskeistä on kasvun maantieteellinen jakautuminen ja ulkoisiin riskeihin vastaaminen. Edelleen korostetaan, että talouskasvu ei riitä, vaan sen tulee vähentää eriarvoisuutta, lisätä työllisyyttä ja parantaa toimeentulomahdollisuuksia.

Tuloköyhyyteen liitetty infrastruktuuri ymmärretään MKUKUTA:ssa PRSP:a laajemmin. MKUKUTA:n näkemyksessä infrastruktuuri kattaa teiden lisäksi muut liikku- mistavat sekä myös tietoliikenteen ja energian. Infrastruktuuria halutaan kehittää julkinen–yksityinen-kumppanuudella ja yhteisökeskeisesti. Siten painopisteet säilyvät samana, vaikka infrastruktuurin käsitettä onkin laajennettu. Lisäksi infrastruktuuriin liitetään korkeakoulutus, tiede ja teknologia, joita ei huomioitu oikeastaan ollenkaan ensimmäisessä PRSP:ssa. Mielenkiintoisesti tuloköyhyyden yhteydessä kiinnitetäänkin huomiota ”laatu- koulutukseen aikaisesta lapsuudesta korkeammille asteille ja tutkimustoimintaan, joka räätälöidään paikalliseen ympäristöön” (PRSP, 9). Siten koulutuksen huomiota laajennetaan koskemaan ainakin osittain koko koulutuskaarta ja samalla otetaan esille paikallista kehitystä tukeva tutkimus. Lisäksi tuloköyhyyden yhteydessä työllisyys otetaan aikasempaa selvemmin esille. Esimerkiksi kaupunkityöttömyys koetaan erilaiseksi ongelmaksi kuin maaseututyöttömyys. Kuitenkin jää hämärään, onko työttömyys ongelma itsessään, vai välillisesti esimerkiksi heikentäen talouskasvua tai lisäten syrjäytymistä.

Vaikka koulutus on laajennettu koskemaan koko koulutuskaarta, pääpaino on jätetty ala-astekoulutukselle. Vastaavasti terveystieteiden tutkimus on edelleen melko suppea, vaikka terveyspalvelut otetaan aikaisempaa paremmin huomioon ja ravitsemuksessa otetaan esille ravinnon monipuolisuus ja eri ravitsemushäiriöt. Terveystilaa yleensä ei kuitenkaan oteta tarkasteluun. Painopiste onkin kuolleisuuden vähentämisessä ja ravitsemuksen parantamisessa, äitiysterveudessa, HIV/AIDS:ssa ja palveluissa. Muita inhimilliseen kehitykseen liitettäviä asioita, eli eri vapauksia, MKUKUTA ottaa esille jonkin verran. Kolmannesta klusterista kertovassa kohdassa otetaan esille ihmisten tasapuolinen kohtelevuus ja ihmisarvo. Ne koetaan keskeisiksi tekijöiksi, jotka hyvän hallinnon tulee mahdollistaa ja taata. Siten kaikille halutaan antaa oikeudet ja negatiiviset vapaudet eli vapaudet sorrosta. Sen sijaan positiivisiin vapauksiin ja mahdollisuuksien luontiin ei puututa niin vahvasti. Vastaavasti MKUKUTA:ssa tuodaan esille HDI ja MDG:t aikaisempaa selvemmin, mikä kertoo aikaisempaa suuremmasta YK-ajattelun huomioimisesta. Vastaavasti veden rinnalle asiakirjassa on lisätty ympäristöllinen terveys, joka käsitetään kuitenkin kapeasti ainoastaan veteen liittyväksi.

Oikeudet ja tarpeet ovat aikaisempaa paremmin esillä. Kuten todettua, yösijan tarve noteerataan. MKUKUTA:ssa korostetaan asutuksen (*settlement*) merkitystä. Lisäksi MKUKUTA:ssa otetaan esille kulttuuristen identiteettien tukeminen, joka tapahtuu muun muassa swahilin korostamisella. Kulttuurinen identiteetti jää kuitenkin kapeaksi eikä loputtoman suuresta uudesta avauksesta voi raportoida. Lisäksi jotkut irtohuomiot viestivät paremmasta ihmisoikeuksien käsittelystä. Esille otetaan lapsityövoima sekä, erityisesti tyttöjen, ihmiskauppa, kansalais- ja poliittiset oikeudet ja henkilökohtainen turvallisuus. Lisäksi AIR:ssa mainitaan seksuaalinen hyväksikäyttö ja perheväkivalta, mikä lisää asiakirjan ihmisoikeuksien ja erityisesti naisten oikeuksien huomioimista. Kuitenkin vapaudet, oikeudet ja tarpeet ovat edelleen melko huonosti katettuina. Doyalin ja Goughin autonomiaa ja Maslow'n ylempiä tarpeita ei käsitellä. Lisäksi ongelmana on negatiivisen vapauskäsitteen vahvuus. Ketään ei haluta diskriminoida, mutta mahdollisuuksia ei tarjota.

Syrjäytymisessä pääpaino on aktiivisen syrjäyttämisen poistamisessa eikä passiivisen syrjäytymisen estämisessä. Lisäksi lisääntyneenä syrjäytymisuhkana toimii Silverin erikoistuminen. MKUKUTA:ssa ja AIR:ssa valtion ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa halutaan ammattimaistaa, joka tarkoittaa samalla osaamisen ja individualismin korostamista. Vastapainona korostetaan yhteistä valtioideologiaa, jonka pitäisi temmata kaikki mukaan. AIR:n uudet kulttuuripainotukset ovatkin valtiollisia, joten painopiste on paikallisia kulttuureja voimakkaammin koko valtion yhteisessä kulttuurissa. Siten toisena syrjäy-

tymisuhkana on valtioideologiaan sopeutumattomuus. Toisin sanoen veto kohti konsensusta ja kaikkien yhteisiä toimia vahvistuu MKUKUTA:ssa. Eri syrjäytymisistä niminä mainitaan sosiaalinen ja poliittinen syrjäytyminen ja ne tuodaankin aiempaa paremmin esille. Kaiken kaikkiaan syrjäytymisuhalle tehdään jotakin mutta syrjäytymistä itsessään ei juuri käsitellä. Tämä ongelma vaivaakin monia köyhyysnäkökulmia. Asiakirjoissa otetaan eri asioita esille mutta niitä ei yhdistetä köyhyyteen ja täydellistä analytiikkaa ei löydy.

MKUKUTA:ssa haavoittuvuus ymmärretään aiempaa paremmin, osittain toistuvan PPA:n ansioista. Köyhtymiseen johtavat tekijät jaetaan asiakirjassa kuuteen kategoriaan: taloudellisiin, ympäristöllisiin, hallinnon, sosiokulttuurisiin, terveys- ja elinkaaritekijöihin. Nämä kategoriat laajentavat asiakirjojen köyhyysnäkökulmaa jonkin verran, vaikka ne keskittyvät lähinnä ulkoisiin riskeihin ja uhkiin. Toisin sanoen sisäistä puolustuskyvyttömyyttä ei oikeastaan käsitellä. Esille otetaan niin äärisäät ja ympäristön tuhoaminen kuin poliittinen syrjäytyminen, kiristys (*extortion*) sekä kulttuuriset normit ja perinteiset uskomukset. MKUKUTA:ssa otetaan haavoittuvuuden yhteydessä esille hallinnon ja sen vastuullisuuden että kaikkien kuuntelemisen tärkeys. MKUKUTA huomioi näin valtion toiminnan suojelevan roolin ja hallitun kehityksen tärkeyden. Siten haavoittuvuuden yhteydessä kiinnitetään huomiota niin syrjäytymiseen ja ihmisoikeuksiin kuin myös jollain tavalla nussbaumilaisiin kykyihin. Toisin sanoen paitsi että negatiivinen vapaus- ja oikeuskäsitys otetaan voimakkaasti huomioon myös positiivisiin vapauksiin ja oikeuksiin sekä siten mahdollisuuksien antamiseen halutaan panostaa. Tämä kohta vahvistaakin siten haavoittuvuuden lisäksi kykyjen, oikeuksien ja syrjäytymisen tarkastelua, vaikka se jää melko irralliseksi. Vastaavasti henkilökohtaisen ja sosiaalisen turvallisuuden mukaan ottaminen laajentavat haavoittuvuuden ymmärrystä. MKUKUTA:ssa korostetaan, että ”lapsia suojellaan hyväksikäytöltä, pahoinpitelyltä ja väkivallalta.” (MKUKUTA, 48) Lisäksi haavoittuvat ryhmät määritellään laajemmin kattaen vammaiset, lapset, nuoret, vanhat, sairastavat, naiset, jotka eivät voi elättää itseään, sekä mahdollisesti myös huumeriippuvaiset ja alkoholistit. Etenkin lapset ja nuoret ovat aikaisempaa vahvemmin esillä.

Ympäristöä tarkastellaan edelleen pääosin köyhyys–ympäristö-linkin avulla toden, että nykyinen kestämaton luonnonvarojen käyttö ”kiihdyttää köyhyyttä kuluttamalla toimeentulon lähteitä ja tuhoamalla ympäristöä” (MKUKUTA, 6) ja ”köyhyys lisääntyy, kun ympäristöä ja luonnonvaroja tuhoetaan” (MKUKUTA, 15–16). Kuitenkin ympäristölle on annettu selkeästi enemmän painoarvoa, vaikka sille ei annetakaan itseisarvoa. Esimerkiksi esille tuodaan vanhakantaisen energian, ja sen mukanaan tuoman savun, aiheuttamat naisten ja lasten terveysongelmat ja kestämaton puiden hakkaaminen. Tämä julistus kertoo

sekä ympäristö- että terveysongelmien paremmasta huomioinnista. Muutenkin parempi ympäristön huomioiminen kertoo Veenhovenin elämänlaadun ulottuvuuksien paremmasta huomioimisesta. Lisäksi elämänlaatu otetaan esille myös yhden klusterin nimessä. Kuitenkin elämänlaatu käsitetään edelleen melko suppeasti eikä elämän merkitykseen tai arvostukseen juuri puututa.

PPA on saanut MKUKUTA:ssa aikaisempaa suuremman roolin. MKUKUTA:ssa korostetaan, että ensimmäisessä PRSP:ssa ei PPA:lla ollut juuri käyttöä. Tosin PPA:n ongelmaksi koetaan köyhyyden kuvan voimistamista ja liioittelemista (*magnify*). Toisin sanoen asiakirjan mukaan PPA tuo vahvasti esille subjektiivisia käsityksiä, mikä taas vie tehoja objektiivisuudelta. Vastaavasti AIR:ssa PPA:a ei mainita ollenkaan. Tämä on osin ymmärrettävissä, sillä uutta PPA-tutkimusta ei ollut käytettävissä AIR:ia tehdessä. Silti asiakirjan PPA-painotteisuus voisi olla suurempaa. Tansanian uusin PPA-raportti, *Views of the People 2007*, (Tansania 2007) julkaistiinkin vasta joulukuussa 2007 eli AIR:n jälkeen. Raportin johtopäätöksissä todetaan, että useampi ihminen tuntee tilanteensa huonoksi kuin kolme vuotta aikaisemmin. Samaten raportissa todetaan monen ihmisen tulojen pienentyneen. Kuitenkaan raportti ei ole järjestyttävän kumouksellinen, sillä se on rakennettu kolmelle klusterille aivan kuten MKUKUTA ja AIR sekä sen politiikkasuositukset noudattavat MKUKUTA:n linjaa. Lisäksi tehtyä PPA:a voi kritisoida manipuloiduksi tai ainakin valikoivaksi. Pääasiallinen metodi tutkimuksessa on survey eli mielipiteitä kysyttiin strukturoidun kysymyspatteriston avulla. Täydentävänä metodina käytettiin ryhmäkeskusteluja, joissa riskinä on vaihtoehtoisten näkökulmien jääminen varjoon. Siten tehty PPA ei syväluodannut erilaisia näkökulmia, vaan siinä etsittiin lähinnä näkemyksiä ennalta valituista teemoista. Toisin sanoen tällainen PPA voidaan helposti ottaa osaksi vallitsevaa ideologiaa. Samaten sitä voidaan käyttää legitimoimaan politiikkaa.

MKUKUTA ja AIR ottavat kritiikin aikaisempaa paremmin huomioon. MKUKUTA:ssa mainitaan köyhyyttä lisäävät diskriminoivat rakenteet. Lisäksi asiakirjassa mainitaan yksityistämisen ja kaupan vapauttamisen, sisältäen maatalouden, haitat, kuten työpaikkojen ja myynnin menetys sekä byrokratia, korruptio ja rauhallisuuden puute. Vastaavasti HIV/AIDS:ssa ongelmaksi nimetään sairastavien stigmatisointi eli leimaaminen, mikä hienosti korostaa ongelmien konstruointia. Lisäksi AIR:ssa otetaan esille kritiikki, jonka mukaan osa nykyisistä järjestelyistä suosii välikäsiä enemmän kuin kohteena olevia pienviljelijöitä. Nämä maininnat jäävät kuitenkin melko yksittäisiksi. Siten kaikkia mahdollisia köyhyysnäkökulmia ei oteta esille. Vaikka suuntaa otetaan kohti rakenteellisen köyhyyden käsittelyä, ei esimerkiksi valtasuhteita ole tarkastelussa. Vastaavasti rikkautta ei

käsitellä. Toisin sanoen asiakirjassa ei juuri haluta huomioida kriittisiä näkökulmia, vaikka näkökulmaa on laajennettu. Kaiken kaikkiaan näkökulman laajennus ei onnistu loputtomiin, vaan sille on olemassa rajat, joista enemmän lisää myöhemmin.

Yhteenvedo ja karkea esitys asiakirjojen köyhyysnäkökulmista on kuvattuna taulukkoon 1. Taulukossa ei ole eriteltynä edistymisraportteja, vaan PRSP sisältää PR:t ja MKUKUTA AIR:n. Lisäksi taulukkoon on listattu ainoastaan tärkeimmät köyhyysnäkökulmat. Kuitenkin taulukko kertoo, että sekä PRSP:ssa että MKUKUTA:ssa tuloköyhyys oli vahvin tapa kuvata köyhyyttä. Vastaavasti muut näkökulmat olivat MKUKUTA:ssa vahvemmin esillä kuin PRSP:ssa ja kolmessa PR:ssa. Kuitenkaan MKUKUTA:ssakaan ei valtasuhdeköyhyyttä käsitelty. Osittain tämä johtuu BW-instituutioiden asiakirjojen sisältöä ohjaavasta roolista. Instituutioiden JSA:t ja JSAN:it toimivatkin asiakirjoille palautteena.

Taulukko 1: Eri köyhyysnäkökulmat asiakirjoissa (- ei esillä, + vähän esillä, ++ esillä, +++ selkeästi esillä)

	tulo-köyhyys	tuloerot	toimeentulot	kyvyt	HD	tarpeet	oikeudet
PRSP	+++	+	+	++	+	+	+
MKUKUTA	+++	++	++	++	++	++	++
	syrjäytyminen	haavoittuvuus	eriryhmät	ympäristö	PPA	elämänlaatu	valtasuhteet
PRSP	+	+	+	+	+	-	-
MKUKUTA	++	++	++	++	++	+	-

7.3.2. Kahteen suuntaan vievä palaute

Sekä JSA:t että myöhemmät JSAN:it vievät asiakirjoja kahteen suuntaan. Ensiksi ne haluavat vahvistaa prosessin markkinoihin luottamista, yksityistämistä ja talouskasvun painottamista – toisin sanoen ne vievät kohti makrotaloudellista stabiliteettia ja ortodoksista talouspolitiikkaa. JSA:t ja JSAN:it kehuvatkin valittua eli ortodoksista talouspoliittista linjaa. Esimerkiksi AIR:n JSAN painottaa maataloussektorin kaupallistumisen ja makrotaloudellisen stabiliteetin tärkeyttä. Lisäksi MKUKUTA:n JSAN kehuu MKUKUTA:a paremmasta kasvuorientoitumisesta. JSAN korostaakin MKUKUTA:n olevan kasvustrategia, mitä se myös nimensä perusteella on. Siten MKUKUTA-prosessia ei voi enää kutsua köyhyydenvähennysstrategiaksi, sillä fokus on siirretty vahvasti kasvuun. Kasvupainotteisuus oli nähtävissä myös ensimmäisessä PRSP:ssa mutta vasta MKUKUTA otti sen selkeästi esille. Toisensuuntaisesti AIR:n JSAN:ssa esille tuodaan sosiaalisen suojelun mekanismien rajoittuneisuus. Kuitenkin ennen kaikkea tämäkin JSAN korostaa talouskasvun tärkeyttä. Sille annetaan ensisijainen prioriteetti, kun taas sosiaalinen suojelu jää vähemmälle. Se toki

tuodaan esille, mutta JSAN:in mukaan tärkeää on löytää köyhälle maalle sopiva suojelun taso.

Toiseksi JSA:t ja JSAN:it patistavat – asteen lievemmin – kohti kokonaisvaltaisempaa strategiaa ja ottamaan huomioon köyhyyden eri ulottuvuuksia. Tästä on tarjolla muutamia esimerkkejä. PRSP:n JSA:ssa otetaan esille genderin ja AIDS:in näkymättömyys ja kritisoidaan PRS-paperia melko kapeaksi. Ensimmäisen PR:n JSA:ssa kehutaan PR:ia suuremmasta köyhyysfokuksesta ja vaaditaan talouspolitiikan, rakenteellisten uudistusten ja köyhyyden suhteiden parempaa analysointia. Kolmannen PR:n JSA:ssa penätään analyysia yksityistämisen ja uudistusten köyhyysvaikutuksista ja tuloeroista. Vastaavasti MKUKUTA:n JSAN toteaa heti alussa, että ”MKUKUTA on laajempi, inklusiivisempi ja lopputulosperusteinen” (MKUKUTA JSAN, 1) verrattuna ensimmäiseen PRSP:iin. Siten sen laajempi köyhyysnäkökulma saa kiitosta. JSAN toteakin, että ”MKUKUTA iskee huolellisen tasapainon” (emt. 2) talouskasvun ja julkisten palveluiden välille. Tansanian asiakirjoissa tapahtunut muutos näkyikin JSAN:ssa, joka kehuu MKUKUTA:a PRSP:a estottomammin. Siten MKUKUTA on paljon lähempänä BW-instituutioiden ideaalia kuin PRSP. Toisin sanoen sekä laajempi köyhyysnäkökulma että selkeämpi kasvuorientoituminen keräävät kehuja. Kaiken kaikkiaan JSA:n, JSAN:in ja BW-instituutioiden rooli asiakirjojen työstämisessä on merkittävä. Juuri BW-instituutiot ohjaavat Tansanian hallintoa, jotta tietyt painotukset olisivat olemassa. Toisin sanoen niiden rakennesopeutusohjelmien pakottava voimankäyttö on korvattu osittain pehmeämmällä neuvonnalla, joka kuitenkin ohjaa vahvasti toimintaa. Toisin sanoen BW-instituutioiden tahdon toteuttaminen jää osin valtioiden kyvykkyyden ja halun varaan.

7.4. Diskurssityökaluilla diskurssiin

Edellisessä alaluvussa analysoin, mitä näkökulmia köyhyydestä käytetään asiakirjoissa. Pelkästään tämä jättää kuitenkin asiakirjojen kuvan asiakirjojen kielestä todella kapeaksi. Sen sijaan tärkeämpää on, miten näitä näkökulmia käsitellään. Tämä tuli jo osittain ilmi, kun käsittelin mitä näkökulmia käsitellään. Kuitenkin vielä paremmin tämä selviää, kun siirrytään tarkastelemaan tarkemmin diskursseja, taustadiskursseja ja argumentaatiota. Näistä ensimmäisenä tarkastelen diskursseja, jotka kaivan esille diskurssityökalujen avulla. Aluksi analysoinkin aineistoa diskurssityökalujen avulla. Vasta tämän jälkeen esittelen löytämäni asiakirjojen köyhyysdiskurssin ja sen kaksi apudiskurssia eli tilastollisen lumediskurssin sekä objektiiviset köyhät -diskurssin.

Ensimmäisen kierroksen asiakirjojen diskurssi on Apthorpen käsitteitä käyttäen taloudellisen rationalistinen. Toisin sanoen tärkeintä asiakirjoissa on robustien mittareiden luonti. Asiakirjoissa kehitetäänkin muuttuja, jota seurataan, tai tavoite jää ympäröiväksi. Monet tavoitteet ovatkin mallia ”laadukkaiden terveystaloudellisten palveluiden tarjoaminen oleellisen terveystalouden toimituksen avulla” (PRSP, 20). Selkeä merkki tilastollisuudesta on seurantajärjestelmän nostaminen keskeiseksi osaksi strategiaa. Lisäksi valitut mittarit viestivät painopisteistä. Selkeimmin mittarit esitellään tuloköyhyydessä, selviytymisessä, koulutuksessa, puhtaassa vedessä ja makrotaloudellisessa stabiilitetissa. Muiden osa-alueiden mittarit ovat joko epäselviä tai niitä ei ole olemassa. Esimerkiksi PRSP:ssa turvaverkkojen mittaria kuvataan seuraavasti ”Tarkoituksena on perustaa haavoittuvien ryhmien tietokantoja hallituksen hallinnon paikallisella ja keskustasolla.” (PRSP, 31) Tärkeintä tuntuukin olevan mittareiden kaunistuminen. Esimerkiksi toisessa PR:ssa kuvataan koulutustilanteen muutosta lausahduksella ”koulutusindikaattoreiden kehitys on ollut erittäin vaikuttavaa” (II PR, 9). Siten tärkeää ei välttämättä ole holistisen köyhyyden väheneminen. Holistinen näkemys jääkin enemmän tai vähemmän paitsioon. Toki holistisuutta löytyy, kun asiakirjojen kaikki mahdollisuudet tavat ymmärtää köyhyys otetaan huomioon. Tosin tällöinkin monia köyhyydeksi miellettyjä asioita jää tarkastelun ulkopuolelle, kuten analysointi. Holistisuutta nakertaa kuitenkin muiden asioiden kuin tuloköyhyyden mieltäminen ainoastaan köyhyyteen rinnastettavaksi tai lisättäväksi ilmiöksi. Siten muu kuin tuloköyhyys ei ole eksplisiittisesti köyhyyttä, vaan jotain muuta, johon toki pitää kiinnittää huomiota mutta ei välttämättä yhtä paljoa. Holistisuutta nakertaa edelleen, kun kaikkia mahdollisia tuotuja näkökulmia aletaan soveltaa käytäntöön. Ulottuvuudet eivät kannakaan täysimittaisina. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä köyhyyden tai jonkun muun käsitteen operationalisointi, eli siirtäminen käytäntöön, yksinkertaistaa väkisin ilmiötä. Siten teoreettinen köyhyyskäsitteily on erotettavissa operationaalisesta (esim. Novak 1995, 59), joista ensimmäinen on luonnostaan laajempi ja abstraktimpi kuin toinen.

Pelkästään määrällisiin indikaattoreihin luottaminen ei olisi kuitenkaan välttämätöntä, koska esimerkiksi tehdyt PPA:t ja muut laadulliset tavat ymmärtää köyhyys voisivat olla voimakkaasti asiakirjoissa mukana. Ne eivät kuitenkaan ole robusteja ja selkeitä, joten niitä ei käytetä. Näin ei tietenkään asiakirjoissa argumentoida, vaan mitattavuutta pidetään essentialistisesti tärkeänä eli sitä ei kyseenalaisteta. Holistisuutta nakertaa entistä pahemmin valittu avainsektorilähestymistapa, jossa jotkut ulottuvuudet otetaan muita voimakkaammin esille. Tässä ei kuitenkaan ole kyse enää robustiudesta mutta kuitenkin rationaalisuudesta. On rationalistista, että koulutuksessa keskitytään aluksi alhaisimman tason koulutukseen.

On rationalistista, että ei keskitytä terveyteen kokonaisuutena vaan ennen kaikkea selviytymiseen. Tämä on rationalistista, koska resurssit ovat rajalliset, mitä painotetaan, ja koska peruspalvelut ovat niin heikot, että kannattaa aloittaa kaikista perustavanlaatuisimmista palveluista. Matkalla kuitenkin unohdetaan asioiden holistinen ja vaikeasti ymmärrettävä luonne. Näin joitakin näkökulmia unohdetaan, joitakin ei tajuta huomioida, ja jotkut jätetään tarkoituksella huomioimatta.

Operationalisointi ei poista laajemman – vain julkilausutun ja käytäntöön viemätömän – näkökulman tärkeyttä. Samaten irtomaininnat eivät ole merkityksettömiä. Ongelmana ei siten ole, että liian monia asioita esitetään ongelmaksi, jos vain pieneen osaan voidaan todella kiinnittää huomiota. Kaikki maininnat, olkoon miten pieniä tahansa, ovat merkityksellisiä. Juuri mainintojen avulla voidaan havahtua köyhyyden monimuotoisuuteen ja ongelmien lukuisuuteen. Sen sijaan ongelmana on rationalistisuuden ja köyhyyden mittaamisen loputtomalta tuntuva painottaminen. On jollain tasolla ymmärrettävää, että köyhyydestä halutaan saada jonkunlainen varmuus ja selkeä kuva mutta niin köyhyysrajojen kuin mittareiden painottaminen syö käsitystä moniulotteisesta köyhyydestä. On selvää, että tällainen tyypistäminen voi johtaa hyvään köyhyyspolitiikkaan mutta samalla se voi johtaa merkittäviin vääristymiin. Esimerkiksi köyhyysrajan alle jääville ihmisille annettava huomio on pois juuri köyhyysrajan yläpuolelle pääsevistä. Vastaavasti mittaristo tuo mukanaan monia ongelmia, jotka eivät ratkea uusia mittareita kehittämällä. Siten tietynasteinen kriittisyys olisi tervettä. Tyypistävä köyhyyskonstruktio nimittäin keskittyy hälyttävästi vain joihinkin köyhyyden ulottuvuuksiin. Tämän vahvan kritiikin jälkeen on syytä ottaa esille, että asiakirjoissa ei ole kuitenkaan loputtoman puusilmäisiä. Esimerkiksi koulutuksen kohdalla kirjoitetaan tärkeäksi kiinnittää huomio laatuun määrän lisäksi. Kuitenkin laadun huomioiminen tarkoittaa lähinnä robustien tasotestien ja opettajien pätevyysvaatimusten tarkastelua. Vastaavasti asiakirjoissa huomioidaan, että jotkut mittarit eivät välttämättä kerro koko totuutta. Maininnat ovat kuitenkin tasolla ”on voinut olla merkittävää lyhyen aikavälin vaihtelevuutta, jota ei ole saatu vangittua ja joka voi esittää oletetun suoraviivaisen trendin harhaanjohtavana” (II PR, 5). Nämäkin maininnat jäävät vähäisiksi.

Köyhyyskuvaus on, tai paremmin pyrkii olemaan, asiakirjoissa arvovapaata – jos se on ylipäänsä mahdollista. Tällä tarkoitan, että selkeästi stigmaa tai leimaa ei paineta ja asiakirjat pyrkivät olemaan neutraaleja. Tämä ei tietenkään ole mahdollista, vaan valitut tavat kirjoittaa asioista ovat aina konstruktioita ja kontingenteja. Kaikki voitaisiin tehdä toisin ja kaikki voitaisiin kirjoittaa eri tavalla. Näin ollen voikin kirjoittaa neutraaliuden harhasta. Vaihtoehdottomasti ja essentialistisesti esitettävät köyhyyskuvaus ja -politiikka

hämärtyttävät takana olevat arvo- ja ideologiavalinnat. Näitä valintoja ei kuitenkaan tarvitse arvailla, vaan ne ovat asiakirjoista suoraan luettavissa. Jo esittelemäni ja jatkossa esittelemäni analyysi paljastaa asioille annettavia latauksia. Samalla olen esittänyt puutteita ja joitakin mahdollisia vaihtoehtoja. Tärkeää on kuitenkin, että asiakirjoissa ei aktiivisesti leimata mitään tai hyökätä minkään kimppuun. Sen sijaan leimaaminen on passiivista. Välillä se voi olla tiedostamatonta mutta yleensä kyse on tietoisista valinnoista. Tarkemmin ilmaistuna vaihtoehdot jätetään tarkoituksella huomioimatta. Tämä voi johtua niin uskosta valitun näkökulman paremmuuteen kuin vaihtoehdottomuuden tunteesta. Kuitenkin eri toimijoiden mielipiteet ja luvussa 2 esitelty keskustelu havainnoivat, että vaihtoehtoja on todella olemassa.

Apthorpen koodaamisen dikotomiassa käytetty köyhyysdiskurssi on vahvan uusklassinen eli yksinkertaistava ja yleistävä. Sen sijaan realistista yksityiskohtaisuutta asiakirjoissa ei juuri ole. Tosin ensimmäisen PRSP:n alussa köyhyyttä kuvataan läpikäytyksi ja samaan asiakirjaan on kirjoitettuna naisten huoli miesten laiskuudesta ja juoppoudesta. Nämä maininnat jäävät kuitenkin vähäisiksi ja pääosin asiakirjoissa kirjoitetaan ainoastaan tarvittavalla tarkkuudella. Eli köyhyyttä ei kuvailla mutta joitakin yksityiskohtia otetaan esille, jotta teksti on ymmärrettävää. Yksityiskohdat jäävät kuitenkin pääosin tilastollisiksi numeromaininnoiksi. Tämä on selitettävissä osittain asiakirjojen luonteen takia. Pääpainona ovat ja halutaan olevan eri keinot, joiden avulla tahdotaan vähentää köyhyyttä eikä suoraan köyhyyden kuvaus. Tämä tarkoittaa, että köyhyyskuvaukseen ei haluta käyttää mahdottoman paljoa sivutilaa. Samalla täytyy kuitenkin huomioida, että köyhyydestä voisi – jälleen kerran – kirjoittaa toisinkin. Köyhyyttä voisi kuvata havainnollisesti jopa yksityiskohdilla mässäillen. Tärkeää on tajuta, että tällainen kuvaus ei välttämättä tarkoittaisi muutoksia taloustieteellisen rationaaliseen kirjoittamistapaan. Vielä vähemmän se toisi muutoksia köyhyyspolitiikkaan. Sen sijaan se toisi köyhyyden eri tavalla käsille. Samaten se ilmentäisi erilaisia arvostuksia ja voisi tarkoittaa muutoksia köyhyyspolitiikassa. Toisin sanoen valittu, yksinkertaistava kuvaus, ei suoraan kerro taustalla olevasta ideologiasta. Se kuitenkin tuo diskurssiin ja sen taustaan havainnollisen lisän. Tämä lisä havainnollistaa asiakirjojen jonkinasteista harmautta ja tuo niille ehkä asteen lisää auktoriteettia. Siten se toimii osana vaihtoehdottomana esitettävää diskurssia. Tätä diskurssia argumentoidaan monella tapaa, joita olen jo puolivillaisesti tuonut esille.

Köyhyysdiskurssi aukeaa entistä paremmin Veit-Wilsonin ja Deanin diskurssivaihtoehtojen käsittelyllä. Veit-Wilsonin diskursseista parhaiten asiakirjojen köyhyystarkasteluun sopivat tilastotieteellinen epätasa-arvo- ja taloustieteellinen diskurssi. Nämä mo-

lemmat Veit-Wilson käsittää asosiaalisina diskursseina, joten voi argumentoida, että asiakirjojen köyhyys ei ole ihmiskeskeistä, vaan pääpaino on tilastoissa ja markkinoissa. Näin kovaa yleistystä ei kuitenkaan voi tehdä, sillä myös Veit-Wilsonin humanistisista diskursseista on luettavissa merkkejä. Etenkin rakenteellinen diskurssi on asiakirjoissa melko vahva, vaikka köyhyyttä vähentäviä rakenteellisia uudistuksia ei juurikaan esitetä. Kuitenkin koko esitettävä köyhyyspolitiikka voidaan ymmärtää rakenteellisiksi toimenpiteiksi. Lisäksi asiakirjoissa köyhyys koetaan ongelmaksi, johon pitää vastata. Näin ollen ongelmana ei pelkästään ole heikko indikaattorisuorituskyky vaan myös köyhien osallistumattomuus moderniin elämäntapaan koetaan jollain asteella ongelmaksi. Samaten Veit-Wilsonin karkea jaottelu jättää huomioimatta monia muita tapoja hahmottaa köyhyys eivätkä hänen diskurssit suoraan kerro, miten köyhyyttä kuvataan. Vastaavasti Deanin epätasa-arvoon suhtautumistavoista markkinoihin turvautuminen on käytännössä täysin yhteensopiva Veit-Wilsonin taloustieteellisen diskurssin kanssa, joten se on luonnollisesti mukana asiakirjoissa. Sen sijaan valtion väliintulo jää melko vähäiseksi ja sekundääriseksi tavaksi poistaa eriarvoisuutta. Asiakirjoissa ei ole kuitenkaan kovinkaan paljon mainintoja epätasa-arvoisuudesta, joten niissä luotetaan myös selviytymiseen ja ollaan välinpitämättömiä. Sen sijaan sosiaalista koheesiota ja yhteisöjä ei asiakirjoissa juurikaan painoteta.

Veit-Wilsonin ja Deanin muodostamat teoriat eivät suoraan päde asiakirjoihin, mutta ne havainnollistavat asiakirjojen diskurssin moniulotteisuutta. Kuitenkin diskurssin yleislinja, jota olen esitellyt matkan varrella, on olemassa. Tähän mennessä olen kuitenkin lähinnä antanut viitteitä asiakirjojen diskurssista yleislinjojen avulla mutta vielä en ole yhdistellyt niitä eksplisiittisesti. Esittelemäni linjat pitävät, vaikka asiakirjat vievät diskurssia moneen suuntaan. Veto kohti ideaalista diskurssia on siten havaittavissa. Ideaalidiskurssi hahmottuu myös lukemalla palauteasiakirjoja, jotka vievät kohti sitä kahdella tavalla, kuten todettua. Ensiksi niissä toivotaan vahvempaa köyhyysanalytiikkaa ja laajempaa näkökulmaa köyhyyteen. Toiseksi JSA:t ja JSAN:it painottavat makrotaloudellista stabiilitettä ja ortodoksista talouspolitiikkaa. Tansanian toisessa PRSP:ssa, MKUKUTA:ssa, onkin otettu askelia kohti ideaalisempaa diskurssia, joten siitä seuraavaksi. MKUKUTA:n lyhyen esitelyn jälkeen päästään viimeinkin itse asiaan eli diskurssiin.

7.4.1. MKUKUTA:n moniulotteisempi köyhyyskuvaus

MKUKUTA:ssa diskurssi ottaa apthorpelaisittain askelia kohti humanistista holistisuutta ja realismia. Holistisuudesta toimivat esimerkkeinä kulttuurin parempi huomiointi, kerronnan monipuolistuminen ja köyhyden eri ulottuvuuksien laajempi käsittely.

Toisin sanoen elämänlaadun ja hyvinvoinnin laajempi ymmärrys tekevät köyhyyskuvauksesta kokonaisvaltaisempaa. Kasvavasta realismisuudesta ja yksityiskohtaisesta kuvauksesta kertoo esimerkiksi kaupunkien köyhien asuminen ”täyteen ahdetuilla, pääosin valvomattomilla alueilla, liikkansoitetuissa asunnoissa ja kaduilla” (MKUKUTA, 7). Askeleet eivät kuitenkaan johda diskurssin suureen muuttumiseen, sillä edelleen taloudellinen rationalismi ja uusklassismi kuvaavat diskurssia paremmin kuin niiden vaihtoehdot. Taloudellisen rationalistisesti MKUKUTA:ssa vaaditaan edelleen kovaa, robustia ja luotettavaa dataa. Sen laajempi köyhyysnäkökulma näkyykin osittain vain uusista mittareista, jotka on otettu kuvaamaan vanhoja asioita. Mittareiden määrä onkin AIR:ssa ja MKUKUTA:ssa todella korkea. Näidenkään mittareiden avulla ei kuitenkaan saada kaikkia köyhyyden ulottuvuuksia käsiteltyä, vaan mittaaminen tyypistää aina ymmärrystä, kuten todettua. Lisäksi esimerkiksi PPA huomioidaan aiempaa paremmin mutta sen halutaan olevan objektiivinen ja robusti. Samalla kuitenkin asioihin tuodaan enemmän syvyyttä, vaikka monet mittareista tyypistävätkin näkökulmia. Suuremmalla syvyydellä tarkoitankin ennen kaikkea eri köyhyyden ulottuvuuksien parempaa huomioimista. Voimakkaasta uusklassismista kertoo, että köyhyyskuvaus on voittopuolisen yksinkertaistavaa ja yleistävää. Toisin ilmaisten irti otot kohti realismisuutta ja yksityiskohtaista kuvaamista jäävät vähäisiksi. Sen sijaan asioiden todetaan olevan tietyllä tavalla eikä niitä kuvata monipuolisesti. Kaiken kaikkiaan taloudellisen rationalismin ja uusklassismin hegemonisuus kuvaustapoina murtuu hieman mutta vain hieman.

Sama muutos on nähtävissä Veit-Wilsonin ja Deanin diskursseissa. Veit-Wilsonin diskursseista uutta jalansijaa saavat egalitaarinen diskurssi ja syrjäytymisdiskurssi. Toisin sanoen tasa-arvoisuus ja yhteiskunnan koheesio otetaan aikaisempaa suuremmin huomioon. Silti pääpaino on edelleen tilasto- ja taloustieteellisissä diskursseissa. Vastaavasti Deanin diskursseista näkyvämmiin esillä ovat valtion väliintulo ja sosiaalinen oikeus sekä sosiaalinen koheesio ja yhteisöt. Siten siirtymä pois meritokratiasta ja markkinoista on hienoista. Kaiken kaikkiaan kuvauksen muuttuminen vie diskurssia kohti moniulotteisuutta. Samalla sitä on yhä vaikeampi lokeroida tai tuomita. Osittain se tarjoaa jokaiselle jotakin. Siksi konsensuksen painottaminen ei ole hatusta vetäistyä. Lisäksi diskurssi on kontingentti ja muuttuva. Muuttuminen on tosin rajoitettua, sillä suurin ero on ensimmäisen PRSP:n ja MKUKUTA:n välillä. Sen sijaan edistymisraportit eivät sekoita pakkaa kokonaan, vaan vain vahvistavat ja tarkentavat diskurssia. Lisäksi muuttuminen ei ole suurta vaan vähäistä. Toisin sanoen MKUKUTA:n köyhyyskuvaus jatkaa melko vahvasti PRSP:n perinteitä.

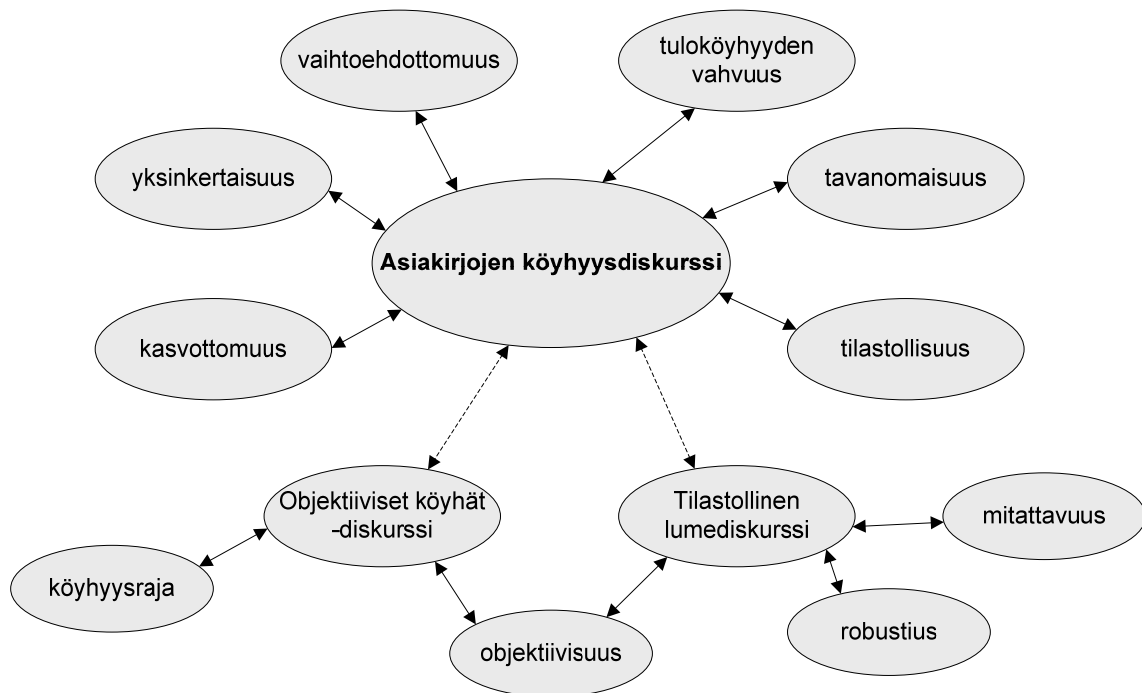
7.4.2. Asiakirjojen köyhyysdiskurssi

Monipuolisuudesta ja kontingentiudesta huolimatta diskurssista voi tehdä yleistyksiä ja sitä voi määrittellä. Tämä diskurssi hakee vaikutteita sekä köyhyden määrittelystä että sen kuvaamisesta. Siten se vastaa sekä miten että mitä kysymyksiin. Esittelemäni asiakirjojen köyhyysdiskurssi muotoutuukin sekä eri köyhyden määrittelytapojen että diskurssityökalujen avulla. Monipuolisuuden ja kontingentiuden takia diskurssi on kuitenkin vain osa asiakirjojen köyhyysisältöä, eikä se siten sellaisenaan riitä määrittelemään asiakirjojen tapaa kuvata köyhyys. Kuvaamani diskurssi kasaakin oikeastaan vain punaisen langan asiakirjojen tavasta kirjoittaa köyhyydestä.

Ensiksi, diskurssi on voimakkaan tilastollinen. Pääpaino diskurssissa on tilastoissa ja mittareiden kehittämisessä. Tärkeää on, että köyhyyttä voi mitata. Siten monet köyhyden kuvailut ja määrittelyt jäävät toissijaisiksi, sillä keskeistä on saada kovaa ja robustia dataa köyhyden kehittymisestä. Toiseksi, diskurssi on tavanomainen. Tavanomaisuudella tarkoitan, että radikaaleja näkökulmia ei oteta esille, vaan diskurssi keskittyy pitämään yllä nykyisiä modernin kapitalistisen yhteiskunnan rakenteita. Siten esimerkiksi talouden vapautta ja demokratiaa painotetaan. Samalla köyhyyttä ei käsitetä rikkauden vastakohtana tai valtasuhteina. Niinpä köyhyyttä ei haluta vähentää puuttamalla rakenteisiin tai vähentämällä toisten rikkauksia. Kolmanneksi, köyhyys ja köyhät käsitetään pääosin tulotasojen kautta. Näitä sanoja käytetään pääosin tarkoittamaan tulotasollista köyhyyttä ja tulotasollisesti köyhiä. Lisäksi tuloköyhyys on vahvin köyhyysnäkökulma asiakirjoissa. Neljänneksi, köyhyysdiskurssi on yksinkertainen. Asioita ei kuvata juurta jaksuen ja kuvaillen, vaan suoraan kertoen. Painotus onkin selkeydessä ja objektiivisuudessa. Köyhyys yritetään kuvata värittömästi ja subjektiivisuutta välttämällä. Tietenkään tämä ei onnistu, vaan diskurssi on, viidenneksi, vaihtoehdoton. Asioille ei esitetä juuri vaihtoehtoja, vaan kaikki on vain niin kuin kaiken esitetään olevan. Asiakirjoissa ei ole jahkailua eikä oikeastaan eri näkökulmien esittelyä, vaan köyhyden kuvataan olevan essentialistisesti tietynlaista. Kuudenneksi, diskurssi on kasvoton. Tämä määre liittyy tilastollisuuteen ja yksinkertaisuuteen. Köyhyyttä ei oikeastaan yritetä kuvata inhimillisten tuntemusten vaan yleisten asiantilojen kautta. Samalla köyhyyskuvauksesta katoaa kokonaisvaltaisen inhimillisyyden ymmärtäminen ja kuvaus yritetään alistaa selkeän mallin alle. Tämä tosin hajoaa hienoisesti MKUKUTA:n laajemman köyhyyskuvauksen takia. Laajempi köyhyyskuvaus ei kuitenkaan muokkaa itse diskurssia. Toisin sanoen köyhyden määrittely voidaan erottaa diskurssista. Määrittelyssä kyse on, mitä asioita käsitetään köyhyydeksi. Diskurssi sen sijaan käsittelee, miten köy-

hyydestä kirjoitetaan. Näistä molemmat ovat merkityksellisiä ja siksi esittelin molemmat. Kaiken kaikkiaan diskurssia määrittelevätkin tilastollisuus, tavanomaisuus, tuloköyhyyden vahvuus, yksinkertaisuus, vaihtoehdottomuus ja kasvottomuus.

Tämän esittelemäni punaisen langan lisäksi asiakirjoista on irrotettavissa muita köyhyysdiskursseja, joista tuon esille kaksi tärkeintä. Kirjoitan näin, koska diskursseja voisi periaatteessa erotella vaikka kuinka monta. Oleellista ei kuitenkaan ole löytää mahdollisimman montaa diskurssia, vaan tarvittava määrä diskursseja, jotka kuvaavat osuvasti asiakirjojen kieltä. Sekä köyhyysdiskurssi että sen apudiskurssit ovat esiteltynä kuviossa 3. Kuvio havainnollistaa, että apudiskurssit kertovat lisää asiakirjojen köyhyyskuvauksesta ja ovat löyhästi alisteisia asiakirjojen köyhyysdiskurssille. Apudiskurssit eivät siten sekä kuvaavat köyhyysdiskurssia että monipuolistavat sen kuvausta. Kuviossa on lisäksi eriteltyinä diskurssien määrittelijät eli asiat, jotka kuvaavat diskurssia. Määrittelijöistä kulkee diskursseihin kaksisuuntainen nuoli, koska määrittelijät sekä kuvaavat että konstruoivat diskursseja. Kuviota on yksinkertaistettu, sillä määrittelijöiden välille ei ole piirretty nuolia, vaikka ne ovatkin kytköksissä toisiinsa.



Kuvio 3: Asiakirjojen köyhyysdiskurssi, sen määrittelijät ja sitä tukevat apudiskurssit

Ensimmäisen kahdesta apudiskurssista olen nimennyt tilastolliseksi lumediskurssiksi. Tästä diskurssista olen käsitellyt jo melko kattavasti. Tärkein painopiste tässä diskurssissa on robustius ja asioiden mitattavuus. Siten köyhyydestä tulee saada objektiivista tietoa. Vastaavasti vaarana on diskurssin supistavuus. Sen avulla ei pystytä millään vangitsemaan kaikkia köyhyiden ulottuvuuksia, vaan se keskittyy ainoastaan tärkeimpiin, selkeästi mi-

tattaviin, puoliin köyhyydestä. Tilastollinen diskurssi voisi käydä hegemonista kamppailua esimerkiksi subjektiiviset tuntemukset -diskurssin kanssa. Subjektiivisempi diskurssi keskittyisikin ihmisten arvostamiin asioihin, joita olisi todella vaikea mitata. Kuitenkaan Tansanian asiakirjoissa kamppailua ei oikeastaan käydä, vaan subjektiivisuutta, ja samalla henkilökohtaisia tuntemuksia, ei pidetä tärkeänä. Lähinnä se koetaankin objektiivisuuden ja varmuuden uhkana. Siten, vaikka joitain hajamainintoja löytyy ihmisten tuntemuksista, ne ovat todella vähäisiä. Lisäksi esimerkiksi PPA:n luonne strukturoituine kysymyspatteristoinen nimenomaan vie huomiota pois asioista, joita itse halutaan tuoda esille. Kaiken kaikkiaan tilastollinen diskurssi on niin hegemoninen, ettei sitä tule välttämättä edes kyseenalaistaneeksi. Diskurssin toisella osalla eli lumeella tarkoitan tilastodiskurssin silmänkääntötempun vaaraa. Tilastollinen diskurssi on niin selkeän tyypistävä, että se voi määritellä oleellisesti myös köyhyyspolitiikkaa. Tarkoitan, että tilastollinen köyhyys vähenee, kun tilastot paranevat. Tällöin huomio kääntyy helposti pois kaikista muista köyhyyden ulottuvuuksista ja ongelmista. Kuitenkin MKUKUTA:ssa tilastollisesta diskurssista on tehty inklusiivisempi eli muuttujien lukumäärää on kasvatettu melkoisesti. Inklusiivisuuden lisääminen ei kuitenkaan poista ongelmaa, sillä kaikkea ei voi mitata. Inklusiivisuus kuitenkin hegemonisoi diskurssia entistä enemmän ja tekee siitä vaihtoehdottomamman.

Toisen diskurssin, jonka otan köyhyyskirjoituksesta esille, olen nimennyt objektiiviset köyhät -diskurssiksi. Tämän diskurssin objektiivisuus on yhteensopiva tilastollisen lumediskurssin kanssa. Asiakirjoissa luotetaankin siihen, että köyhyys on jotakin, jonka kaikki tietävät eikä sitä sellaisenaan tarvitse määritellä. Tämä väite ei pidä täysin paikkaansa, sillä asiakirjoissa tehdään joitain yrityksiä köyhyyden määrittelemiseksi. Kuitenkaan köyhyyden filosofiseen pohdintaan ei mennä. Tosin tässäkin tutkimuksessa sitä ei tehdä loputtoman syvällisesti. Lisäksi pääpaino on nimenomaan objektiivisuudessa eli diskurssissa oletetaan, että köyhyys on objektiivisesti määriteltävissä oleva olotila. Sen sijaan se ei ole jotakin, mitä on joka paikassa mutta eri määriä. Toisin sanoen tässä diskurssissa köyhyys toimii enemmän päälle-pois päältä -periaatteella kuin asteittain. Tässä diskurssissa onkin oleellista erotella köyhät ja ei-köyhät toisistaan. Siten Tansanian käytetyt tuloköyhyysrajat ovat tärkeä merkki tästä diskurssista. Toisaalta sekä IPRSP:n että PRSP:n alussa köyhyyttä kuvataan syväksi. Objektiiviset köyhät -diskurssi on epäselvemmin läsnä asiakirjoissa kuin tilastotieteellinen lumediskurssi. Samaten sitä ei voi kuvata hegemoniseksi vaan paremminkin muuta kuvausta täydentäväksi diskurssiksi. Se kuitenkin havainnollistaa hyvin niitä valintoja, joita asiakirjoissa on tehty.

Esittelemäni asiakirjojen köyhyysdiskurssi ja sen kaksi apudiskurssia hakevat vaikutteita eri suunnista. Vastaavasti diskurssit pystytään ymmärtämään paremmin asiakirjojen argumentaation ja taustalla vaikuttavien diskurssien avulla. Taustalla olevat diskurssit eivät kuitenkaan ole suoraan kytköksissä asiakirjojen köyhyysdiskurssiin ja sen apudiskursseihin. Sen sijaan ne kuvaavat asiakirjojen argumentaatiota ja esitettyjä syitä, miksi kuvattua köyhyyttä halutaan vähentää. Seuraavassa pureudunkin argumentaatioon, sanavalintoihin ja taustadiskursseihin, joiden avulla pystyn analysoimaan ja heijastamaan diskurssia.

7.5. Asiakirjojen argumentaatio ja taustadiskurssit

Argumentaatiota analysoin pääosin yhteiskuntapoliittisten argumentaatorakenteiden kautta. Lisäksi osa argumentaatiosta aukeaa käytettyjen sanavalintojen ja ilmausten avulla. Ne kertovatkin tehokkaasti asiakirjojen kielestä ja käytetyistä perusteluista. Argumentaation käsittely etenee samalla tavalla kuin diskurssien: aluksi analysoin aineiston argumentaatiota, jonka jälkeen esittelen taustadiskurssit eli hyöty ja resurssit -diskurssin ja inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssin.

Mielenkiintoisesti asiakirjoissa kirjoitetaan ristiin niin köyhyyden lievityksestä, poistosta kuin vähennyksestä. Vastaavasti toisaalla köyhyyttä vastaan halutaan hyökätä ja toisaalla taas köyhyyteen halutaan keskittyä. Samaten kirjoitetaan muun muassa köyhyyden vastaisesta taistelusta (*struggle*). Nämä eri termit eivät tietenkään suoraan viesti taustalla olevista ideologioista mutta ne havainnollistavat, että köyhydenvähennys ei ole noussut ainoaksi tavaksi ilmaista asia. Samalla kuitenkin ilmenee papereiden konsistenttiuden, yhtenäisyyden, puute. Toisin sanoen välillä köyhyys on pahin mahdollinen ongelma, joka pitää poistaa hyökkäyksellä. Välillä taas riittää, kun köyhyyttä vähennetään ja siihen keskitytään. Lievimmillään köyhyyttä halutaan ainoastaan lievittää, jolloin prioriteetit ovat täysin muualla. Osittain eroavaisuudet voivat selittyä toiston välttämiseksi. Tämä ei kuitenkaan missään nimessä ole koko kuva, sillä, jos köyhydenvähennys todella olisi läpätunkeva tavoite, sitä käytettäisiin iskusanana toiston uhasta huolimatta. Kuitenkaan eri ilmauksia käytetään niin voimakkaasti ristiin, että yleistystä, mitä ilmausta kuka milloinkin käyttää, on mahdotonta tehdä. Toisin sanoen eri ilmaukset ovat satunnaisia mutta osittain juuri siksi havainnollisia. Tiivistettynä, ne kertovat enemmän paradigman heikkoudesta kuin paradigmojen vaihtumisesta.

Asiakirjojen valittua linjaa argumentoidaan järkevällä taloudenpidon retoriikalla. Ensimmäisessä PR:ssa otetaan talouspolitiikasta voimakkaasti käyttöön määre viisas (*pru-*

dent), jota toistetaan asiakirjassa pariin otteeseen. Käytännössä järkevä talouspolitiikka kattaa stabiliteetin, budjettikurin ja muut ortodoksiset tavoitteet. Toisena iskusanana samassa asiakirjassa käytetään verojärjestelmän rationalisointia, jonka avulla muun muassa pyritään lisäämään maatalouden tuottavuutta. Toisin sanoen rationalisointi eli järkeistäminen tarkoittaa lähinnä verojen alentamista ja poistoa. Toisessa PR:ssa todetaankin, että köyhien verotaakkaa pitää laskea. Lisäksi verojärjestelmää parannetaan, uusitaan, harmonisoidaan ja järkeistetään. Sen sijaan verojen lisäyksiä asiakirjoissa ei ehdoteta. Lisäresursseja yritetäänkin kerätä muun muassa verojärjestelmää tarkastamalla ja uudistamalla eikä verojen lisäämisellä. Osittain syynä lienee, että verojen nostamista ei haluta tuoda esille. Enemmän syynä on kuitenkin, että veroja ei nosteta. Järjestelmän muuttaminen pitääkin argumentoida monin eri keinoin. Tärkeimpiä argumentaatiotapoja ovat työllisyyden, kasvun ja tulojen lisääminen. Lisäksi myös joidenkin ihmisten elinolojen argumentoidaan paranevan. Sen sijaan esimerkiksi tuloerojen pienentämisellä – tai lisäämisellä – ei argumentoida. Tuloerojen pienentämistä haetaan tosin asiakirjojen muissa kohdissa mutta veropolitiikkaa ei koeta keinoksi. Kolmantena iskusanana toisessa ja voimakkaammin kolmannessa PR:ssa otetaan käyttöön harmonisointi. Etenkin verot, politiikat ja apu halutaan harmonisoida. Kuten muut iskusanat, myös harmonisointi jää itsessään melko tyhjäksi. Verojärjestelmässä harmonisointi tarkoittaakin lähinnä järjestelmän yksinkertaistamista. Tämä vastaavasti tarkoittaa usein samaa kuin rationalisointi. Muutenkin asiakirjat keskittyvät argumentoimaan monella eteenpäin vievällä sanalla kuten tuottavuudella, kilpailukyvyllä, tehokkuudella, kehittymisellä, modernilla, robustilla, parantamisella, uudistamisella ja optimoinnilla. Muita iskusanoja ovat esimerkiksi jo esille nostettu voimaannuttaminen sekä kykyjen vahvistaminen (*capacity strengthening*) ja rakentaminen (*building*). Lisäksi kolmannessa PR:ssa työlainsäädännön muutosta perustellaan paremmalla työllisyyden ja työpaikkojen luonnilla, mikä onnistuu asiakirjan mukaan yksityistä sektoria kehittämällä. Tärkeää onkin havaita, että työlainsäädännön muuttamista ei argumentoida esimerkiksi työntekijöiden paremmalla turvalla ja sosiaalisella oikeudenmukaisuudella.

Yhteiskuntapolitiisista argumentaatorakenteista selkeästi eniten asiakirjassa toistuu hyöty. Ennen kaikkea painotetaan taloudellista hyötyä, jota mitataan talouskasvun avulla. Esimerkiksi toisessa PR:ssa korostetaan hyödyn (*gain*) varmistamista globalisaatiosta. Hyödyllä tarkoitetaan lähinnä korkeaa ja tasaisesti jakautuvaa kasvua. Vastaavasti asiakirjassa esitellään tärkeäksi toimenpiteeksi erillisten vientialueiden luontia. Kolmas PR jatkaa samalla globalisaatiolinjalla. Osittain tämä on nähtävissä globalisaation ottamisesta argumentaatiotavaksi. Kasvua ja vientiä pitää kehittää, jotta valtio pysyy mukana globaalien

talouden kehityksessä. Jos näin ei tehdä, talous sakkaa. Siten joitakin uudistuksia on pakko tehdä toimintaympäristön takia. Lisäksi globalisaatio nähdään ilmiönä, josta voidaan hyötyä. Siten globalisaatiotarkastelu on hyötyajattelun läpätunkemaa. Sen sijaan esimerkiksi ihmisten hyvinvointia globalisaation yhteydessä ei käsitellä, vaikka molemmissa PR:ssa yksi kappale on nimetty hohdokkaasti globalisaatio ja köyhyys.

Tuloköyhyyslähestymistapa voidaan helposti lisätä hyötytarkasteluun, vaikka se ei suoraan kerro hyödyn määrästä. Kuitenkin talouden ja tuloköyhyyden lisäksi esimerkiksi koulutuskeskustelu on osittain hyödyn kyllästävä. Tällöin kyse on kyvykkyydestä, inhimillisestä pääomasta ja meritokratiasta, joiden voidaan nähdä lisäävän yhteistä hyötyä. Tässä kyvykkyys ei mahdollista elämää, jota voi arvostaa, vaan bruttokansantuotteen nousun. Siten parantunut koulutustaso voidaan nähdä välineellisesti tärkeänä suorituskyvyn nostajana ja arvostettavan elämän mahdollistajana. Eroa näiden kahden välille on vaikea tehdä, joten implisiittisesti myös kyvyillä argumentaatio on olemassa asiakirjoissa. Kyvyt ovat mukana myös eksplisiittisemmin, sillä asiakirjassa argumentoidaan monen toimijan mielipiteillä. Nämä mielipiteet ja yleensä konsensusella argumentaatio pehmentävät kovaa linjaa. Samalla ne osoittavat, että, jos ihmiset kokevat tietyt asiat köyhyysongelmiksi, he arvostavat kyseisten ongelmien ratkaisemista. Kuitenkaan kyvyillä argumentaatio ei ole mukana järjestyttävän vahvasti tai selkeästi. Asiakirjoissa argumentoidaan hitusen myös arvoilla. Esimerkiksi asiakirjoista löytyy arvohenkinen irtomaininta miesten juoppoudesta ja laiskuudesta, kuten todettua. Toisaalta asiakirjoissa argumentoidaan myös, että perinteinen elämäntapa hidastaa modernia kehitystä, mikä on luettavissa arvoargumentaation vasta-argumentaationa. Samalla tämä kertoo argumentaation kulttuurisesta varioimattomuudesta. Vahvaa argumentaatiota oikeuksien puolesta asiakirjoista ei löydy mutta vapaudet ja oikeudet tuodaan kuitenkin esille. Siten kaiken kaikkiaan hyötyargumentaatio on selvästi vahvinta mutta myös kolme muuta rakennetta ovat eriasteisina esillä asiakirjoissa. Lisäksi argumentaatorakenteet lukkiutuvat melko totaalaisesti monotoniselle tulkinnan asteelle

Yhteiskuntapoliittiset argumentaatorakenteet antavat osviittaa kahdesta eri taustadiskurssista ja köyhyydenvähennyksen argumentaatiotavasta. Ensimmäisenä ja vahvempana köyhyydenvähennyksen argumentaatiotapana on resurssien lisääminen. Tässä argumentaatiotavassa köyhät eivät ole itsessään tärkeitä, vaan tärkeää on heidän kansantaloutta vahvistava rooli. Selkeämmin ilmaistuna köyhyydenvähennys nostaa BKT:ta, mikä on oleellista. Näin köyhät saadaan mukaan maailmantalouteen, joka Cammackin mukaan on Maailmanpankin köyhyyspolitiikan tarkoitus. Sen sijaan köyhien tilanteen paraneminen ei ole niin tärkeää. Esimerkkinä tästä argumentaatiotavasta toimii muun muassa lausahdus

”parantaa inhimillistä pääomaa ja fyysistä infrastruktuuria kilpailukyvyyn parantamiseksi” (II PR, 24). Toisessa PR:ssa otetaankin voimakkaasti käyttöön sana inhimillinen pääoma. Inhimillisen pääoman selostuksesta ei tosin käy selvästi ilmi, onko se itsessään vai ainoastaan välillisesti tärkeää. Välillisellä tarkoitan inhimillisen pääoman taloutta kasvattavaa roolia. Yhtä kaikki: inhimillisen pääoman kehittämisen haasteiksi listataan muun muassa koulusta ulosjätetyt ja kouluista pudonneet, ala-asteopetuksen laatu ja nuorten toimeentulostrategiat. Siten inhimillinen pääoma käsitetään lähinnä lasten ja nuorten potentiaalina. Näin ollen voisi olettaa, että pääoman välineellinen rooli koetaan tärkeämpänä kuin sen itseisarvo. Tämä ei kuitenkaan liene koko todellisuus, sillä tämä resursseihin painottuva argumentaatiotapa ei kuitenkaan ole aina selkeä eikä ainoa. Lisäksi tällä tavalla ei argumentoida kovin paljoa köyhyydenvähennyksen yhteydessä. Siten asiakirjoista löytyy myös toinen pääasiallinen argumentaatiotapa, joka on kuitenkin vielä epäselvemmin luettavissa. Esimerkiksi toisessa PR:ssa tuodaan esille kerjäläisten toivottomuus ja eristyneisyys. Tämä argumentaatiotapa keskittyykin nimenomaisesti köyhiin ja heidän hyvinvointiin. Esimerkiksi ensimmäisessä PR:ssa mainitaan, että ”kotitaloudet, joiden päät työskentelevät epävirallisessa sektorissa ovat todennäköisemmin köyhiä kuin ne, joiden päät ovat virallisesti työllistettyjä” (I PR, 8). Kaiken kaikkiaan asiakirjoista löytyy kaksi taustadiskurssia eli hyöty ja resurssit -diskurssi ja inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssi. Nämä diskurssit eivät kuitenkaan ole PRSP:ssa ja PR:ssa loputtoman selvästi esillä. Kuitenkin MKUKUTA:ssa taustadiskurssit terävöityvät. Lisäksi MKUKUTA:n hakemat vaikutteet eri suunnista manipuloistavat argumentaatiota ja tuovat esille uusia näkökulmia. Kaksi taustadiskurssia esittelenkin vasta MKUKUTA:n argumentaation läpikäymisen jälkeen.

7.5.1. Argumentaatio MKUKUTA:ssa

Kirjoitin edellä, että MKUKUTA:n diskurssi vie kohti ideaalisempaa BW-instituutioiden diskurssia. Samalla MKUKUTA kerää vaikutteita muualta. Siinä korostetaan, että toiminnan tulee olla kestävä siten, että se ”ei heikentävästi vaikuta tulevien sukupolvien kehitystarpeita” (MKUKUTA, 26). Tämä tarkoittaa ennen kaikkea luonnonvarojenkäyttöä sekä ympäristöä ja ihmisten toimeentuloja. Siten ympäristö otetaan esille eksplisiittisesti tärkeänä ja kohta on kuin suoraan ensimmäisestä kestävästä kehityksen julistajasta, vuoden 1987 Brundtlandin raportista. Lisäksi käyttöön otettu käsite ihmiskeskäinen kehitys ottaa käyttöön Arushan julistuksen käyttämän kielen, joka onkin MKUKUTA:ssa paremmin esillä kuin ensimmäisessä PRSP:ssa. MKUKUTA:ssa korostetaankin maan itsenäisyyttä ja yhtenäisyyttä. Vastaavasti AIR:ssa nuorten työllistymisoh-

jelman kerrotaan muun toiminnan lisäksi teroittaneen itsenäisyyden, patriotismin ja kansallisen koheesion arvoja. Siten MKUKUTA kerää vaikutteita nyererelaiselta puheenparrelta, joka voi tuntua yhdistämättömältä BW-insituutioiden ideaalidiskurssiin. Osittain näin onkin: uusliberaali BW-instituutioiden politiikka on täysin erilaista kuin Nyereren Tansanian maltillisen sosialistinen politiikka. Silti MKUKUTA onnistuu käyttämään retoriikkaa molemmista. Pääpaino on ideaalisessa BW-instituutioiden diskurssissa, jota MKUKUTA:n voi katsoa edustavan lähes täysin. Kuitenkin tämä diskurssi ei ole yksiselitteinen, vaan se on monimuotoinen. Samalla se mahdollistaa hienoisen maakohtaisen varioivuuden, josta merkinä on Tansanian asiakirjojen kirjoitustavan muuttuminen. Liikkumatilaa on siten olemassa mutta on eri asia onko sitä riittävästi ja merkittävästi. Joka tapauksessa osa tästä liikkumatilasta täytetään Tansaniassa nyererelaisella diskurssilla, jota kuitenkin käytetään lähinnä legitimoimiseksi. Tästä kertoo asiakirjojen vähäinen demokratian ja ihmiskeskeytyksen painottaminen. Siten käytetty retoriikka ei vie kohti nyererelaista sosialismia. Toisin sanoen osa sanastosta on kopioitu, jotta voidaan konstruoida käsitystä yhtenäisestä Tansaniasta ja konsensuksesta. Tässä vietissä tärkeää onkin koko valtion alistaminen näkemyksen alle.

Näkemyks, jota konstruoidaan, kerää vaikutteita niin Tansanian historiasta kuin monesta muusta suunnasta kuten kestävästä kehityksestä ja Senin kyvyistä. MKUKUTA korostaakin kolmen klusterin yhteispeliä seniläisittäin: korkeampi kasvu mahdollistaa kykyjen ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäyksen, kun taas kyvyt mahdollistavat isommat kasvuluvut. Kasvu mahdollistaa myös isommat valtion tulot, kun taas hallinto luo pohjan kehitykselle sekä sosiaalipalveluille ja ihmisoikeuksille. Siten kyvyillä argumentoidaan molempiin suuntiin: kyvyt ovat itsessään tärkeitä arvostettavan elämän mahdollistajia ja ne myös tuovat taloudellista hyötyä. Tämä kohta on kuin suoraan Seniltä sillä erotuksella että Sen korostaa ainoastaan talouskasvun välineellistä arvoa. Tärkeimpänä vaikuttajana toimivat kuitenkin BW-instituutiot, joiden aloitteesta asiakirjoja ylipäänsä tehdään. Tästä on merkinä JSA:n JSAN:ien lisäksi Tansanian asiakirjojen yhtäläisyydet PRSP-lähdekirjan kanssa. Yhtäläisyys ei tosin ole täydellistä mutta silti merkittävää. Ensiksi, talouskasvuesentialismi ja -keskeisyys sekä yksityistämisen painottaminen on vahvaa molemmissa. Samaten esitetty talouspolitiikka noudattelee molemmissa samaa linjaa. Toiseksi, vallitseva köyhyysnäkökulma on tuloköyhyys, jota laajennetaan tarpeen mukaan koulutuksella ja terveydellä. Kolmanneksi, molemmissa luotetaan mittaamiseen ja halutaan saada luotettavaa dataa. Neljänneksi, haavoittuvuus on mukana mutta käsittäen vain ulkoiset riskit. Viidenneksi, monet muut köyhyysnäkökulmat jäävät hajamainintojen varaan. Kuitenkin nämä

keskittyminen sekä toimeentulomahdollisuuksiin että tuottaviin kykyihin vie strategiaa, ja sen argumentaatiota, selvästi kahteen suuntaan, vaikka asiakirjassa nämä yhdistetäänkin. Toisin sanoen huomio on sekä köyhien toimeentulossa ja siten hyvinvoinnissa että köyhien tuottavuudessa eli taloutta kasvattamassa voimassa. Osa argumenteista onkin epäselviä malliin ”parantunut elämänlaatu mahdollistaa yhteiskunnan täyden osallistumisen tuotantoprosesseihin” (MKUKUTA, 31). Tämä heitto jättääkin ilman kysymyksen prioriteeteista. Epäselväksi jää onko parantunut elämänlaatu olemassa vain yhteiskunnallista hyötyä ja tuottavuutta varten vai yksilöille itselleen. Vastaavasti AIR:n päätäntöluvussa korostetaan muun muassa taloudellisen infrastruktuurin tärkeyttä talouskasvulle, sosiaalisuhteiden ryhmädynamiikkaa, lasten ja vanhusten lisääntyntä taakkaa sekä inhimillisiä resursseja. Siten painotukset kulkevat kahteen suuntaan. Ensimmäinen ja viimeinen nostamistani asioista ovat käsitettävissä talouskasvun tukemiseksi ja siihen priorisoimiseksi. Sen sijaan toinen ja kolmas asia vaativat parempaa sosiaalista suojelua ja keskittyvät inhimilliseen hyvinvointiin. Nämä heitot kuvaavatkin hyvin koko asiakirjan luonnetta.

Yhteiskuntapoliittisista argumentaatorakenteista asiakirjassa vahvin on edelleen hyöty. Tämä osittain korostuu vahvemman kasvuanalytiikan takia. Kuitenkin samanaikaisesti muut argumentaatorakenteet ovat ottaneet tuulta alleen. Kykyihin viitataan MKUKUTA:ssa suoraan seniläisen retoriikan avulla todeten, että ”korkeammat tulot mahdollistavat kotitaloudet parantamaan inhimillisiä kykyjä” (MKUKUTA, 26). Lisäksi kykyjä käytetään asiakirjoissa melko paljon. Kuitenkaan niiden ei suoraan argumentoida mahdollistavan arvostettavaa elämää. Sen sijaan kyvytkin nähdään hyödyn lisääjinä. Vastaavasti lisääntynyt arvojen painottaminen näkyy lähinnä AIR:in esiin ottamisissa nuorten työllistämiprojektissa esiin otetuissa ”perustavanlaatuisissa tansanialaisissa arvoissa” (AIR, 25). Arvoilla argumentaatio jää kuitenkin vähäiseksi. Kuten todettua, myös oikeudet ovat asiakirjassa aikaisempaa paremmin esillä. Oikeusargumentaatio ei kuitenkaan ole suunnattoman vahvaa. Eri argumentaatorakenteet jumittuvat melko lailla monotoniselle tulkinnan asteelle. Niitä yritetään toki varioida Tansanian valtiolliseen kulttuuriin, esimerkiksi nyereerelaisen retoriikan avulla. Lisäksi kulttuurista varioivuutta yleensä edustaa asiakirjojen maakohtaisuus. Kuitenkaan variointi ei ylety kattamaan eri alueellisia kulttuureja, vaan lähtökohtana on yhtenäinen tansanialainen kulttuuri. Lisäksi tätä yhtenäistä kulttuuria ei juuri määritellä eikä sitä esitetä vaihtoehtona, vaan sen esitetään vain olevan. Vielä vähemmän eri argumentaatorakenteista keskustellaan. Eri näkökulmia ei esitetä olevan, vaan asiat vain ovat. Konstruointiinkaan ei asiakirjoissa juuri puututa. Ainoaksi irtomainnaksi jää HIV/AIDS:ia sairastavien stigmatisointi.

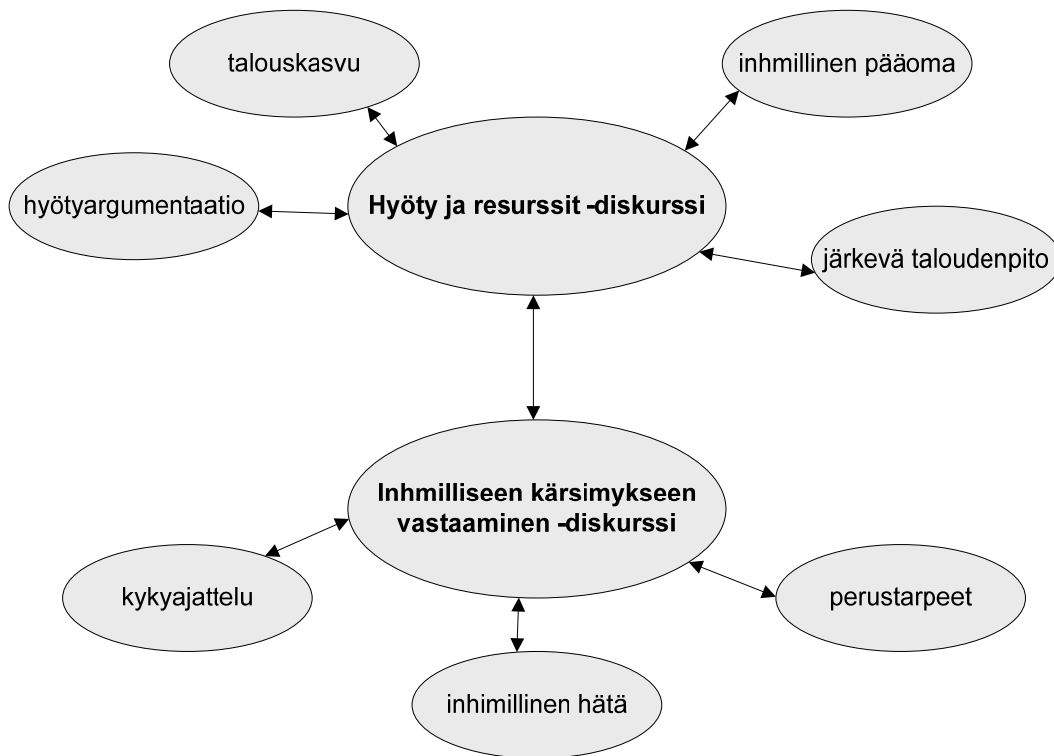
7.5.2. Taustadiskurssit

Asiakirjojen argumentaatiosta voi erotella kaksi eri taustadiskurssia, joihin olen viitannut jo aiemmin. Taustadiskurssit kertovat pääasiallisesti asiakirjojen köyhyydenvähennyksen argumentaatiosta. Ne eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään köyhyydenvähennyseen vaan ne kertovat myös argumentaatiosta yleensä. Siten ne toimivat köyhyydenvähennyksen taustalla ja havainnollistavat myös yleisemmin taustalla olevia syitä ja ideologioita, mistä nimi taustadiskurssi juontuu. Kuten todettua taustadiskurssit olen nimennyt hyöty ja resurssit -diskurssiksi ja inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssiksi. Näistä ensimmäinen on melko lailla yhtäläinen hyötyargumentaation kanssa. Täydellistä samanlaisuus ei kuitenkaan ole. Tässä diskurssissa köyhyydenvähentäminen on tärkeää, jotta talous saadaan kasvamaan. Samaten ihmiset ymmärretään lähinnä resurssipesinä, jotka pitää valjastaa yhteiselle hyödyille. Siten esimerkiksi tuloerojen pienentäminen ei vähennä inhimillistä eriarvoisuutta, vaan se mahdollistaa paremman taloudellisen tuoton. Sen sijaan toinen taustadiskurssi ei suoraan osu mihinkään argumentaatiotavoista. Eniten se kuitenkin imee vaikutteita kykyajattelusta. Tässä diskurssissa köyhyyttä vähennetään, jotta inhimillinen kärsimys pienenee. Painopiste on siten yksilön eikä valtion tasolla. Tärkeää ei ole, miten paljon paremmat elinedellytykset lisäävät talouskasvua, vaan ne ovat tärkeitä itsessään. Nämä kaksi taustadiskurssia eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niitä käytetään usein yhdessä toisiaan tukemassa. Tätä havainnollistaa kuvio 4. Kuviossa diskurssista toiseen kulkeva nuoli on kaksisuuntainen, mikä kuvaa diskurssien tasa-arvoista ja toisiaan tukevaa suhdetta. Lisäksi kuviossa on taustadiskurssien määrittelijät, jotka sekä kuvaavat että konstruoivat diskursseja. Yksinkertaistamisen vuoksi tässäkin kuviossa määrittelijöiden välille ei ole piirretty nuolia.

Taustadiskurssit kuvaavat taustaideologiaa ja keskeisiä tavoitteita. MKUKUTA:ssa taloudellisen kasvun ja inhimillisen hyvinvoinnin argumentoidaan olevan yhtä tärkeitä mutta silti kasvuun panostaminen on suurempaa. Vastaavasti PRSP keskittyy ensisijaisesti vain inhimilliseen hyvinvointiin, vaikka kasvua hamutaan asiakirjassa vahvasti. Tällä tarkoitan, että talouskasvua ei ole otettu PRSP:ssa itseisarvolliseksi tavoitteeksi toisin kuin MKUKUTA:ssa. Käytännössä tätä ei kuitenkaan huomaa, sillä talouskasvupainotteisuus on vahvaa. Käytännössä siten molemmat diskurssit ovat esillä molemmissa asiakirjoissa.

Hyöty ja resurssit -diskurssista kertovat esimerkiksi esille ottamani järkevän taloudenpidon retoriikka ja inhimillisen pääoman korostaminen. Järkevän taloudenpidon retoriikka himmenee hieman MKUKUTA:ssa mutta se on edelleen mukana. Sen sijaan

inhimillisen pääoman ja inhimillisten kykyjen, toisin sanoen inhimillisten resurssien, rooli hyödyn kasvattajana nousee yhä tärkeämmäksi. Inhimillinen pääoma korostaakin pääosin resurssien hyötyä kasvattavaa roolia. Kaiken kaikkiaan hyöty ja resurssit -diskurssi hegemonisoituu ajan myötä. Osin tämä selittyy MKUKUTA:n kasvuorientaatiolla, osittain taas PRSP:n olemattomalla argumentaatiolla. MKUKUTA:ssa argumentaatio onkin selkeämmin esillä, kuten analysoin.



Kuvio 4: Asiakirjojen taustadiskurssit ja niiden määrittelijät

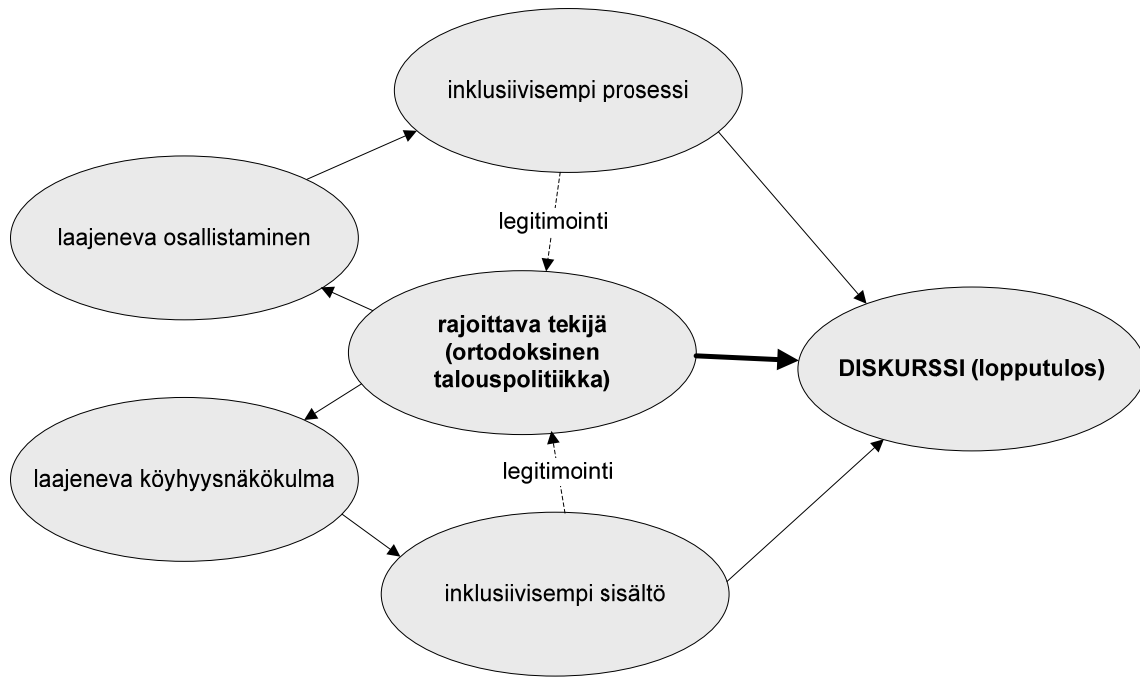
Inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssissa tärkeää on nimenomaan keskittyminen absoluuttiseen kurjuuteen ja puutteeseen. Siten asiakirjoissa ei tuoda voimakkaasti esille tasa-arvoista yhteiskuntaa ja suhteellista köyhyyttä, vaan tärkeintä on saada perustarpeet tyydytettyä. Tämä linja ei kuitenkaan pidä loppuun asti, sillä MKUKUTA:ssa korostetaan myös jaetun kasvun tärkeyttä. Kuitenkaan MKUKUTA:kaan ei painota suhteellista köyhyyttä tai rikkauksien jakautumista. MKUKUTA kuitenkin laajentaa inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssia laajemmalla köyhyysnäkökulmalla, joka tuo esille useampia inhimillisen hädän ulottuvuuksia. MKUKUTA:ssa myös argumentoidaan voimakkaammin monia toimia tehtävän, jotta köyhyys vähenee. Siten myös tämä diskurssi hegemonisoituu ajan myötä. Kuten todettua, nämä kaksi diskurssia eivät vie asiakirjoja eri suuntiin, vaan ne ovat nähtävissä saman asian kahtena eri puolena. Tosin olisi mahdollista käyttää vain toista argumentaatiotodiskurssia. Näin ei kuitenkaan tehdä. Siten asiakirjat pyrkivät sekä vähentämään inhimillistä kärsimystä että kasvattamaan hyötyä. Nämä kaksi

esittelemääni taustadiskurssia sekä muu köyhyyskieli on tiukasti sidoksissa asiakirjojen sisältöä rajoittavaan tekijään. Siten rajoittavan tekijän käsitteleminen on ensiarvoista, jotta kielestä voisi saada kokonaisvaltaisen kuvan.

7.6. Rajoittava tekijä

Vaikka köyhyyskuvaus onkin monipuolistuvaa, mikä ei ole merkityksetöntä, sillä on rajoittavia tekijöitä. Oikeastaan pitäisi kirjoittaa rajoittavasta tekijästä, joka on ortodoksinen talouspolitiikka. Sitä ei kyseenalaisteta, siitä ei keskustella. Ortodoksinen talouspolitiikan vahvuus on tullut jo melko vahvasti esille aineiston analysointia esittelevissä osioissa. Sen rooli asiakirjojen sisällön ja politiikan rajoittavana tekijänä onkin merkittävä. Kaiken kaikkiaan liikkumatilaa köyhyysmäärittelyssä ja eri diskursseissa on olemassa mutta suuri osa liikkumatilasta on merkityksetöntä, sillä ortodoksinen talouspolitiikka määrää talouden rakenteet tietyntalaiseksi. Siten, aivan kuten Skirbekk ja St. Clair argumentoivat, köyhyysnäkökulman laajuus ei auta, jos politiikan prioriteetit eivät muutu. Kaiken kaikkiaan rakenteet halutaankin pitää ennallaan, mikä välttämättä vähentää vaihtoehtoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että MKUKUTA:n laajempi köyhyysnäkökulma ja vahvempi inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssi olisivat merkityksettömiä. Ne tekevät uusliberalismista inklusiivisempaa, kuten Porter ja Craig sekä Ruckert korostavat. Tämä inklusiivinen uusliberalismi ja samalla osittain pehmentynyt talouskasvun ajaminen on kuitenkin osin huolestuttava suunta. Se hamuaa vaihtoehtot sisäänsä, jolloin todellisille vaihtoehdoille jää yhä vähemmän tilaa. Toisin sanoen maailmantalouden vääristyneet rakenteet jäävät helpommin paikoilleen. Samanaikaisesti tosin köyhien tilanne on hieman helpottunut.

Rajoittava tekijä hahmottuu paremmin kuvion 5 avulla. Ortodoksinen talouspolitiikka rajoittaa sekä köyhyysnäkökulmaa että osallistamista. Toin tämän esille prosessista kertovassa viidennessä luvussa ja tässä luvussa. Vastaavasti kuitenkin sekä osallistaminen että köyhyysnäkökulma laajenevat prosessin edetessä. Lisäksi Tansaniassa on yhä enemmän valtaa asiakirjojen sisällön työstämisessä. Kuitenkin laajeneminen tapahtuu rajoittavan tekijän määrittelemänä. Luvussa 5 esitinkin, että Tansanian ja etenkin sen kansalaisyhteiskunnan rooli talouspolitiikan muotoilussa on pieni. Lisäksi tässä luvussa kuvasin ortodoksinen talouspolitiikan vahvan roolin asiakirjojen sisällössä. Siten inklusiivisempi sisältö ja prosessi lähinnä legitimoivat rajoittavaa tekijää. Kaiken kaikkiaan rajoittava tekijä onkin tärkein diskurssin määrittelijä, vaikka myös laajempi sisältö ja prosessi vaikuttavat diskurssiin. Tässä diskurssi tarkoittaa laajaa lopputulosta eikä enää kielellistä merkitysrakennelmaa. Siten tämä diskurssi on määriteltävissä köyhyyspolitiikan konstruktioksi.



Kuvio 5: Rajoittava tekijä ja sen rooli diskurssin eli lopputuloksen määrittäjänä

Oleellinen osa rajoittavaa tekijää on yksityistämiseen luottaminen. Kuvaava, tosin tilannetta kärjistävä, esimerkki on Dar es Salaamin vesi- ja viemärijärjestelmän yksityistäminen. Ensimmäisen PR:n mukaan tämä oli osa HIPC-ehtoja eli siten BW-instituutioiden vaatima. Asiakirjoissa tätä yksityistämistä kuvataan edistysaskeleena, tosin vähäsanaisesti. Kuitenkin yleisen arvion mukaan yksityistämisprosessi päättyi katastrofiin (tästä esim. Greenhill & Wekiya 2004, BIC 2008c), josta ei kuitenkaan kerrota myöhemmissä asiakirjoissa. Tietenkään kaikki yksityistäminen ei pääty katastrofeihin mutta asiakirjoissa pidetään yksityistämistä melko yksisilmäisesti hyvänä asiana.

Rajoittavaan tekijään liittyy tiukasti BW-instituutioiden taustaideologia. Kuten esitin toisessa luvussa, BW-instituutiot ovat läntisiä uusliberaaleja toimijoita. Siten ne ovat vahvasti kapitalistisen yhteiskunnan ja vapaan markkinatalouden ajajia. Tämän vuoksi köyhyysnäkökulmakaan ei voi kasvaa mahdollisimman laajaksi. Toisin sanoen asiakirjoissa ei voi kirjoittaa esimerkiksi valtasuhdeköyhyydestä tai maailmantalouden vääristävistä rakenteista, sillä asiakirjat kirjoitetaan BW-instituutioiden vahvasti vaikuttamina. Toisin muotoillen BW-instituutiot ovat niin vahvasti vaikuttamassa maailmantalouden rakenteisiin, että niiden omissa asiakirjoissa sen kritisointi olisi käytännössä mahdotonta.

Rajoittava tekijä selittää osittain valittuja köyhyysnäkökulmia. Tuloköyhyys sopii helposti vapaan markkinatalouden ideaaliin, kun taas monet muut ulottuvuudet eivät välttämättä ole niin selvän yhteensopivia. Tosin esimerkiksi ihmisoikeudet, joilla lännen toimintaa usein legitimoidaan, voitaisiin ottaa voimakkaasti agendalle. BW-instituutiot voisi-

vat pakottaa joko retorisesti tai tosissaan valtiot kunnioittamaan ihmisoikeuksia. Tämä voisi myös vahvistaa avun ja lainojen todellista vaikuttavuutta. Jos kiinnitettäisiin huomio esimerkiksi poliittisiin ja kansalaisoikeuksiin, apu menisi todennäköisesti paremmin perille. Nykyinen valtionjohtoa hellivä linja auttaakin osaltaan korruption jatkumista. Tosin korruptio otetaan esille mutta siihen voisi kiinnittää paljon enemmän huomiota. Siten Molenersin ja Renardin kritiikki poliittisiin oikeuksiin eikä näennäiseen osallistavaan prosessiin keskittymisestä osuu maaliinsa. Vaikka Tansania ei ole pahin diktatuuri, ihmisten eri oikeudet ovat siellä melko kehittymättömät. Siten osallistava prosessi jää sielläkin helposti ainoastaan ohjelmien legitimoijaksi eikä todellisesta muutoksesta ole tietoaakaan. Tosin oikeuksien, tai minkä tahansa muun, vaatiminen ei poistaisi BW-instituutioiden agendan yhtä heikkoutta eli avun ehdollisuutta. Oikeastaan lainan ehdollistaminen länsimaisella demokratiolla olisi vielä rankempaa kuin nykyinen ehdollistaminen. Toisaalta se olisi erisuuntaista. Ehdollisuudesta voisikin kirjoittaa miten paljon tahansa mutta tässä tutkielmassa sen sivuaminen riittää.

Rajoittava tekijä kertoo BW-instituutioiden painopisteistä. Rajoittava tekijä voisi olla käytännössä mikä muu tahansa. Se, että se on ortodoksinen talouspolitiikka, kertoo valinnoista. Tärkeintä järjestöille onkin edelleen pitää raha juoksemassa ja nykyinen talousjärjestys hengissä. Huomionarvoista on myös, että ortodoksisessa talouspolitiikassa on kyse poliittisesta valinnasta, kuten Patomäki ja Teivainen korostavat. Ortodoksinen talouspolitiikka ei olekaan lopullinen totuus ja ainoa tapa hoitaa taloutta, vaan yksi vaihtoehtomista. Ohjelmissa voisikin painottaa köyhyyttä paljon makrotaloudellista stabiliteettia enemmän – aivan kuten monet PRSP-keskustelijat esittivät luvussa 2. Tie kohti BW-insituutioiden uudistunutta politiikkaa pitäisikin aloittaa kovan ytimen eli ortodoksinen talouspolitiikan uudistamisesta.

Kaiken kaikkiaan voi todeta, että toisessa luvussa esittelemäni BW-instituutioiden köyhyyspolitiikan ja yleensä politiikan pitkä linja näkyy selvästi asiakirjoissa. Samalla BW-instituutioiden hegemonisuus tiedontuottajina on selvä. Vaikka etenkin MKUKUTA hakee vaikutteita myös muualta, vaikutteet alistetaan täysin BW-instituutioiden vaalimalle linjalle. Asiakirjojen kieli osoittaaakin, miten maaomistajuus ja maavetoisuus ovat pitkälle tyhjää retoriikkaa. Ehdollisuus on edelleen voimissaan ja avunsaajavaltiot ovat tiukasti BW-instituutioiden otteessa. Tätä pitää helposti luonnollisena asiana, sillä kehitysmaiksi luokitellut valtiot tarvitsevat monen mielestä ohjaavaa kättä. Uhkana pidetäänkin sekä riisittävää valtiota että ulkoisia globaaleja tekijöitä, jotka Wilson, Kanji ja Braathen nostivat 80-luvun heikon talouskasvun selitysmalleiksi. Tämä kertoo modernin kehitysteorian voi-

makkuudesta, sillä esimerkiksi Suomen tai Yhdysvaltojen PRSP tuntuisi mahdottomuudelta. Tarkoitankin, että BW-instituutioiden uusi, ehkä hieman pehmeämpi ohjaus on edelleen voimakasta, eikä valtioiden omille toimille jätetä kovinkaan isoa painoa.

7.7. Johtopäätökset

Tässä luvussa olen esittänyt, miten PRS-papereissa määritellään köyhyys sekä millaisia köyhyyskuvaus ja -diskurssi sekä argumentaatio ovat. On kuitenkin harhaanjohtavaa kirjoittaa pelkästä kuvauksesta. Sen sijaan asioiden kuvaaminen rakentaa kuvaa todellisuudesta ja vaikuttaa tuleviin toimiin. Siten köyhyyskuvaus ja -diskurssi määrittelevät sekä köyhyyspolitiikkaa että luovat kuvaa köyhyydestä. Köyhyyspolitiikkaan vaikuttaminen on tullut selkeämmin esille, sillä en ole jämähtänyt kertomaan pelkästään, miten asioita kuvataan. Sen sijaan olen myös esitellyt argumentaatiota ja asiakirjoissa muodostettua köyhyyspolitiikkaa.

Keskeinen anti luvussa on ollut asiakirjojen köyhyysdiskurssin ja kahden taustadiskurssin esittely. Asiakirjojen köyhyysdiskurssia määrittelevät ja konstruoivat seuraavat sanat ja ilmaukset: tilastollisuus, tavanomaisuus, tuloköyhyyden vahvuus, yksinkertaisuus, vaihtoehdottomuus ja kasvottomuus. Vastaavasti asiakirjojen köyhyysdiskurssia kuvaavat ja monipuolistavat kaksi apudiskurssia, jotka ovat tilastollinen lumediskurssi ja objektiiviset köyhät -diskurssi. Siten WSSD:n kritiikki köyhyyskuvauksen kapeudesta ja taluspainotuneisuudesta pitää osittain paikkaansa. Nämä sanat eivät kuitenkaan tyhjennä köyhyyskuvausta ja -kieltä, kuten esitin. Diskursseista erottelemani köyhyyden määrittely ja köyhyyskuvaus laajeneekin MKUKUTA:ssa. Tämä on nähtävissä sekä vastauksena PRS-ohjelmiin kohdistetulle kritiikille että Maailmanpankin ja IMF:n omien elinten arvioinnille ohjelmien onnistumisesta. Siten MKUKUTA:ssa näkyvä muutos heijastaa laajemmin PRS-ohjelmien muuttumista ja siirtymistä kohti BW-instituutioiden ideaalia. MKUKUTA:n köyhyyskuvausta määritteleekin melko osuvasti Wendenin ilmaus monipuolisuudesta ja köyhien huomioonottamisesta. Samalla muutoksen voi mieltää tapahtuneen kohti Sumnerin köyhiä tukevaa sirpaloitunutta konsensusta. Kuitenkin, kuten esittelin, rajoittava tekijä ei ole heilunut, vaikka sanamuodot ovat pehmenneet. Toisin sanoen Voipion teesi siirtymisestä osittain ulos uusliberalismista ei saa tukea.

Köyhyydenvähennystä argumentoidaan pääosin kahdella eri tavalla. Nämä kaksi tapaa olen nimennyt taustadiskursseiksi, jotka ovat hyöty ja resurssit -diskurssi sekä inhimilliseen hätään vastaaminen -diskurssi. Kaksi taustadiskurssia eivät rajoitu pelkästään perustelemaan, miksi köyhyyttä pitää vähentää, vaan ne toimivat myös yleisemmin asia-

kirjan argumentaation pohjana. Tässä argumentaatiossa turvaudutaankin osittain Cornwallin ja Brockin sekä Gouldin esittämiin lennokkaisiin termeihin ohjelmien legitimoimiseksi. Kaiken kaikkiaan, kuten todettua, asiakirjojen köyhyysdiskurssi on vaihtoehtoton. Prosesiluvussa esittelemäni mahdollinen vaihtoehdottomuus ja ohjelmien legitimointi laajalla osallistumisella saakin kielestä tukea. Toisin sanoen ohjelmien voi hyvin kritisoida olevan BW-insituutioiden ja Tansanian keskushallinnon sanelemia. Tosin tässäkin yhtälössä Tansanian rooliksi jää lähinnä BW-insituutioiden totteleminen, sillä kieli ei juuri tee irtiottoja BW-insituutioiden toivomasta.

Tähän mennessä en ole korostanut diskurssien todellisuutta rakentavaa luonnetta. Konstruointi on ollut lähinnä hengessä mukana. Toisin sanoen kertoo kielen oleellisuudesta, että olen keskittynyt siihen. Asiakirjoissa käytetty kieli muokkaakin meidän kuvaa köyhyydestä samalla tavalla kuin se kerää vaikutteita aikaisemmasta kielestä. Toisin sanoen käytetty kieli ja tieto ovat tiukasti yhteenkietoutuneet valtaan. Siten hegemonisten toimijoiden kieli rakentaa väistämättä todellisuutta tietynlaiseksi. Ei siis ole merkityksetöntä, että köyhyyden kirjoitetaan olevan voittopuolisesti tulotasollinen ilmiö, sillä tämä näkemys vahvistuu aina, kun sitä käytetään. Vastaavasti laajentuva köyhyyskuvaus ja useamman asian nostaminen ongelmaksi on tärkeää. Tämä auttaa havaitsemaan asioiden monimuotoisuuden ja sen, että pelkällä talouden painottamisella ei voi poistaa köyhyyttä. Siten MKUKUTA toimii ansiokkaasti köyhyyden määrittelijänä. Olen kuitenkin esittänyt melko paljon heikkouksia MKUKUTA:ssa. Esimerkiksi tilastollisuuden ja rationaalisuuden korostaminen rajoittaa köyhyyden ymmärrystä. Lisäksi asiakirjojen köyhyysdiskurssi ja muut diskurssit ovat samat kuin PRSP:ssa. Samaten rajoittava tekijä pysyy paikoillaan. Siten, vaikka köyhyyskuvauksen ja köyhyyden määrittelyn laajennus on tärkeää, se ei riitä.

Asiakirjat osoittavat, että valtioille jää mahdollisuuksia kehittää köyhyyspolitiikkaansa ja mahdollisuuksia muokata diskurssejaan. Siten politiikkaa voi todella muokata ja siihen voi vaikuttaa. Vaikuttamismahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset, kuten olen tuonut esille. Tämä pelivara on auennut silti jonkin verran. Etenkin MKUKUTA on osoitus, että joitain kulttuurisesti varioivia näkökulmia voi tuoda esille. Samaten BW-insituutiot ovat valmiita jonkin verran avaamaan toimintaansa kritiikille ja keskustelemaan, mutta avautuminen on tuskallisen hidasta. Etenkin talouspoliittiset raamit ovat pysyneet ennallaan. Toisin sanoen vaikuttamismahdollisuudet köyhyyskuvaukseen ja -diskurssiin ovat keskisuuret mutta lopulliseen köyhyyspolitiikkaan melko pienet. Kevyitä suuntaviivoja tulevaisuuteen annankin seuraavan eli viimeisen luvun lopussa.

8. LOPPUPÄÄTELMÄT

Tässä vaiheessa lienee selvää, että tämä tutkielma on osa PRS-ohjelmiin kriittisesti suhtautuvaa perinnettä. Huolellinen prosessiin ja kieleen perehtyminen tuo esille juuri niitä asioita, joita esittelemäni kriittisen näkökulman edustajat korostavat. Toisin sanoen PRSP on uusi tapa pitää kehitysmaat rahoituslaitosten lieassa. Samalla varmistetaan, että talouspolitiikka on uusliberaalin konsensuksen mukaista. Kuitenkin täysin kriittinen näkökulma, jota esimerkiksi Cammack ja Fraser edustavat, ei saa minulta varauksetonta tukea. Tärkein syy on, että PRSP:ia ei voi tuomita niin helposti kuin he tekevät. Sekä läntisessä sosiaali-tekno-logisessa kontrollissa että köyhien tempaamisesta mukaan maailmantalouteen on perää mutta ne eivät millään riitä selittämään asiakirjojen monimuotoisuutta. Osin kiittämätöntä onkin tehdä yleistyksiä, jotka aina jättävät joitakin ulottuvuuksia ulkopuolelleen. Siten analyysia voi tulkita derridalaisen dekonstruktion kautta. Jatkuva dekonstruktio olisi paras vaihtoehto. Tällöin asiakirjoista ei tulisi sanottua mitään väärää. Samalla kuitenkin ei pystyisi sanomaan mitään oikeaa. Siten olenkin hyödyntänyt vähimmän väkivallan periaatetta. Olen yleistänyt vain sen verran, että en ole tehnyt väkivaltaa asiakirjojen asiasisällölle. Sama pätee myös prosessin kuvaukseen.

Joku voi väittää tutkielmani olevan perinteistä yhteiskuntatieteellistä nollatutkimusta. Vielä, kun teoriana on käytetty jälkistrukturalistista hömpänpömppää, joka vain rikkoo eikä rakenna, tutkielma on hyödytön. Tämä ei kuitenkaan ole totta, jos totuutta on edes olemassa. Ensiksi systemaattinen prosessin ja köyhyyskielen analyysi on paljastanut asioita, joita muut tutkijat eivät ole ottaneet kunnolla huomioon. Toiseksi köyhyyskieleen ei ylipäänsä ole systemaattisesti aikaisemmin kajottu. Samalla tutkielma vahvistaa aikaisempia oletuksia. Oletusten vahvistaminen ei ole turhaa, sillä iso osa oletuksista on tehty ilman systemaattista tutkimusta. Kolmanneksi konstruktionistinen ja jälkistrukturalistinen tarkastelu on havainnollistanut BW-instituutioiden köyhyysdiskurssia ja köyhyyspolitiikan diskurssia sekä niiden rakentumista. Instituutioiden köyhyden ja köyhyyspolitiikan konstruktion onkin subjektiivinen ja siten kontingentti eli toisin mahdollinen. Toisin sanoen kieli, joka konstruoi BW-instituutioiden politiikkaa ja käsitystämme köyhyydestä, ei ole merkitsetön. Samalla siihen perehtyminen ja siihen vaikuttaminen on oleellista.

Prosessiluvun tutkimustulosten mukaan Tansanian ensimmäinen varsinainen PRS-asiakirja – lokakuussa 2000 julkaistu PRSP – oli pitkälti BW-instituutioiden sanelema, joten Tansanian maaomistajuus oli heikko. Vastaavasti PRSP:a valmisteltaessa kansalaisyhteiskunta ja muut valtion sisäiset toimijat eivät saaneet ääntään kuuluville, vaan Tansa-

niassa ainoastaan keskushallinnolla oli valtaa. Ensimmäisen asiakirjan jälkeen jälkeä prosessi avautui, ja PR:ssa valtion sisäiset toimijat pääsivät vahvemmin mukaan. Ratkaiseva käänne tapahtui kuitenkin toisen varsinaisen asiakirjan MKUKUTA:n myötä. Monen tutkijan mielestä MKUKUTA oli jo Tansanian omistama ja montaa valtion sisäistä toimijaa kuunneltiin kunnolla. Kuitenkin MKUKUTA:ssakaan osallistaminen ei ollut täydellistä ja sen sisältö ei miellyttänyt kaikkia toimijoita. Vastaavasti asiakirjan talouspolitiikan sisältö oli vahvasti BW-instituutioiden vaikuttama.

Sisältöluvun keskeisimmät tutkimustulokset ovat diskurssianalyysin avulla löydettyt diskurssit. Asiakirjojen köyhyysdiskurssia kuvaavat ja konstruoivat vaihtoehdottoisuus, yksinkertaisuus, kasvottomuus, tuloköyhyyden vahvuus, tavanomaisuus ja tilastollisuus. Vastaavasti asiakirjojen köyhyysdiskurssia kuvaavat ja monipuolistavat kaksi apudiskurssia, jotka ovat tilastollinen lumediskurssi ja objektiiviset köyhät -diskurssi. Nämä diskurssit eivät kuitenkaan tyhjennä asiakirjojen köyhyyden määrittelyä ja köyhyyskuvausta mutta kuvaavat sen oleelliset piirteet. MKUKUTA:ssa sekä köyhyyden määrittely että köyhyyskuvaus olikin monipuolisempaa kuin PRSP:ssa. Kuitenkin sama yleislinja oli eroteltavissa molemmista asiakirjoista. Vastaavasti köyhyydenvähennyistä argumentoidaan asiakirjoissa kahden diskurssin avulla. Nämä taustadiskurssit ovat hyöty ja resurssit -diskurssi sekä inhimilliseen kärsimykseen vastaaminen -diskurssi. Ne eivät rajoitu pelkästään köyhyydenvähennyksen argumentaatioon vaan kuvaavat asiakirjojen argumentaatiota myös yleisemmin. Taustadiskurssit olivat jo PRSP:ssa ja PR:ssa jollakin tavalla mukana mutta vasta MKUKUTA toi ne selkeästi esille. Toisin sanoen MKUKUTA:ssa argumentaatio oli vahvempaa kuin PRSP:ssa. Asiakirjojen sisältöä vastaavasti rajoitti ortodoksinen talouspolitiikka, jonka rooli säilyi vahvana läpi asiakirjojen.

Sekä prosessi- että sisältöluvun tutkimustulosten avulla vetämäni johtopäätökset olivat kahdensuuntaiset. Prosessiluvussa esitin, että eri toimijoiden osallistaminen ja maaomistajuus lisääntyvät matkan varrella. Prosessi ideaalistuukin sekä habermasilaisessa että BW-instituutioiden näkökannassa. Prosessin ideaalistuminen ei kuitenkaan ole pelkästään positiivinen asia, sillä osa siitä on pelkkää legitimaatiota. Toisin sanoen prosessi näyttää paremmalta mutta BW-instituutioiden rakenteellinen alistaminen ja yhden totuuden ajaminen pidetään hengissä. Sama tendenssi näkyy myös asiakirjojen sisällössä. Köyhyyskuvaus laajenee ja ideaalistuu mutta samalla rajoittava tekijä eli ortodoksinen talouspolitiikka säilyy ennallaan. Kaiken kaikkiaan muutos voidaan kokea sekä hyvänä että huonona. Hyvää on useamman toimijan osallistaminen ja uusien ulottuvuuksien tuominen esille. Huonoa on näillä legitimointi ja rakenteiden säilyttäminen ennallaan. Siten yhteen totuuteen vievä

mutta samalla sensitiivisempi prosessi ja kieli voidaan kokea vaarallisina. Ne toki vievät prosessia eteenpäin mutta samalla vievät tilaa vaihtoehdoilta. Siten kova ydin eli ortodoksinen talouspolitiikka jää ennalleen. Sen rooli onkin merkittävä BW-instituutioiden keskeisimmässä maakohtaisissa asiakirjoissa eli PRSP:ssa. PRSP:t eivät kuitenkaan rajoitu määrittelemään BW-instituutioiden köyhyyspolitiikkaa, vaan ne toimivat monessa maassa avustusjärjestelmän pohjana.

Sijoittajalle annettava ensimmäinen ohje on hajauta. Tarkemmin ilmaistuna: kaikkia rahoja ei kannata sijoittaa samaan paikkaan, sille rahojen syytäminen moneen eri kohteeseen vähentää riskiä. Tätä yleisohjetta PRSP-johtoinen köyhyyspolitiikka ei noudata. Kaikki toiminta halutaan saattaa PRSP:n alle. Tämä on tehty siitä huolimatta, että PRSP:n vaikutukset ovat olleet vähintäänkin ristiriitaisia. Näin PRSP onkin vääristyneen logiikan aikaansaannos. Tässä logiikassa tärkeintä ei ole retoriikan mukaisesti köyhyysvähennys vaan aikaisempien politiikkojen jatkaminen. Toisin sanoen väite, jonka mukaan PRSP:t kehitettiin rahoittajien aloitteesta vaimentamaan kritiikkiä, saa tukea tästä tutkimuksesta. Siten pehmentynyt agenda onkin paras termi kuvaamaan muutosta. Agendaa on vain kuorutettu köyhyysvähennyksellä. Agendaa ei ole uusittu eikä köyhyysvähennystä ole nostettu prioriteetiksi.

Maailmanpankki ja IMF ovat tällä hetkellä hegemonisia köyhyyskysymyksissä, vaikka monen mukaan yksinapainen maailmanjärjestys on hajoamassa moninapaiseksi. Hegemonisuus ilmenee asiakirjojen vaihtoehdottomuudessa, harmonisoinnissa ja konsensushakuisuudessa. Asiakirjoissa on kyseenalaistamatta omaksuttu BW-instituutioiden ajama talouspolitiikka. Samalla vaihtoehtojen esittäminen tuntuu toivottomalta. Esimerkiksi Maailmanpankin hegemonisuus tiedossa hämää tutkijan. Monet lähteistä ovat suoraan, epäsuoraan tai ideologisesti kytköksissä Maailmanpankkiin ja uusliberalismiin. Vastaavasti BW-instituutioiden ja YK:n kannat ovat todella lähellä toisiaan monessa asiassa. Toisaalta BW-instituutiot painottavat enemmän inhimillistä kehitystä; toisaalta YK-järjestöt ovat lähteneet vahvasti mukaan PRSP-vetoiseen kehityspolitiikkaan. Samaten työntekijät liikkuvat organisaatioiden välillä. Esimerkiksi UNDP:n johtaja Kemal Dervis on entinen Maailmanpankin työntekijä. Siten Honkasen väite toimijoiden lähentyneistä kannoista on perusteltu.

PRSP:t aiheuttavat helposti toivottomuuden tunteen. Positiivisimmankin maailmanparantajan suupielet kääntyvät alaspäin, kun käytännössä paras mahdollinen mihin nykyjärjestyksellä päästään tuottaa toivottomia lopputuloksia. PRSP-kriittisessä näkökulmassa toivottiinkin rakenteellisia uudistuksia. Nykyjärjestyksen hajottaminen globaalilla

vallankumouksella on kuitenkin järjetön projekti. Vastaavasti vetäytyminen kehittyvistä maista ei ratkaise mitään. Kaiken kaikkiaan helppoja ratkaisuja ei olekaan olemassa. Sen sijaan voidaan tehdä rakenteellisia muutoksia, joiden avulla suunta kääntyy. Ensiksi ortodoksisen talouspolitiikan vaihtoehdottomuus pitää murtaa. Kyse on poliittisista valinnoista. Köyhyydenvähennyksen kannalta tärkeää on ennen kaikkea hylätä järjetön kasvuhakuisuus. Toiseksi maailmantalouden rakenteissa on paljon korjattavaa. Esimerkiksi, kehittyvien maiden velat tulisi antaa anteeksi ja markkinoista tulisi tehdä reilummat. Tämänhetkinen järjestelmä suosii selvästi teollisuusmaita. Ei ole täysin selvää, mitä kaikkia uudistuksia pitäisi tehdä. Lisäksi uudistusten luettelu on tämän tutkielman ulkopuolella. Hyvä alku olisikin, kolmanneksi, BW-instituutioiden demokratisointi. Kehittyvien maiden ääni tulee saada kuuluville. Tämä on tärkeää jo pelkästään järjestelmän toimivuuden kannalta, sillä esimerkiksi Kiinan lisääntyvä rooli Afrikassa ei ole pelkästään hyvä asia. Siten tärkeintä ei ole muodostaa mitä tahansa vaihtoehtoja. Neljänneksi, uudistamisen lisäksi järjestelmää tulee myös vahvistaa esimerkiksi lisäämällä virallisen kehitysavun määrää. Vaikka Tansanian prosessi onkin puutteellinen sekä legitimoitu konsensuksella ja laajalla köyhyyskuvauksella, se silti ajaa hyviä asioita. Siten lisäraha ei mene hukkaan. Viidenneksi, oleellista on suhtautua kriittisesti kaikkiin toimiin kehityspolitiikassa. Tämä tutkimus on auttanut hahmottamaan, miten köyhyys ja köyhyyspolitiikka rakentuvat. Rakentuminen onkin syytä ottaa huomioon. Samalla tulee tajuta, että valinnoilla ja kielellä on oikeasti merkitystä. Kuudenneksi, tavoitteet pitää uudistaa. Tärkeää olisikin pysähtyä hetkeksi ja miettiä onko talouden palveleminen oikeasti tärkeämpää kuin kestävien elinmahdollisuuksien luominen.

Yksi tapa kääntää maailmantalouden kelkka on tutkimustyö, jota ei koskaan voi tehdä liikaa. Esimerkiksi tämäkin tutkimus pystyi vain raapaisemaan pintaa ja keskittymään vain osaan niistä asioista, joihin oli tarkoitus paneutua. Tämä siitä huolimatta, että graduni on pitkä. Siten tutkittavaa riittää jatkossakin PRS-ohjelmiin liittyen. Pelkästään kielellisesti voisi perehtyä esimerkiksi Maailmanpankin maaohjelmiin. Vastaavasti IMF:n PRGF ja PSI herättävät suuria kysymysmerkkejä. Nämä viitekehykset säätelevät edelleen PRSP:sta huolimatta monien maiden talouspolitiikkaa. Lisäksi uusi inklusiivinen uusliberalismi on synnyttänyt läjän sanoja, joihin voi perehtyä. Olen tuonut monia iskusanoja esille mutta etenkin köyhiä tukeva kasvu (*pro-poor growth*) on erittäin ristiriitainen. Köyhyydenvähennys ja kasvun tukeminen aiheuttavat jatkuvia valintatilanteita, jotka aivan liian usein kääntyvät kasvuun keskittymiseksi. Helposti tuntuukin, että ainoastaan kasvun hylkääminen tai työntäminen kunnolla taka-alalle voisi tuottaa köyhyydenvähennystä suosivaa politiikkaa. Tämä jää kuitenkin hämärän peittoon, sillä köyhiä tukevasta kasvusta riittää mielipiteitä.

9. LÄHDELUETTELO

- ActionAid (2007) *The IMF's Policy Support Instrument: Expanded Fiscal Space or Continued Belt-tightening?* Johannesburg: ActionAid.
- AFRODAD (2006) *Assessing the Impact of the PRGF on Social Services: The Case of Tanzania*. Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *The Second Generation Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs II): The Case of Tanzania*. Harare: AFRODAD.
- Airaksinen, Jaana (2003) *Maailmankauppaa kaikille*. Helsinki: Like.
- Akpokavie, Claude Kwaku (2004) *Unions and Poverty Reduction Strategy Papers – an overview*. *Labour Education* 1-2 (134-135), 1–8.
- Apthorpe, Raymond (1996) *Reading Development Policy and Policy Analysis: On Framing, Naming, Numbering and Coding*. Teoksessa Apthorpe, Raymond & Gasper, Des (toim.): *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*. Lontoo: Frank Cass. Sivut 16–35.
- Arusha Declaration (1967) *The Arusha Declaration and TANU's Policy on Socialism and Self-reliance*. Dar es Salaam: TANU.
- Atkinson, Tony (2002) *Is rising income inequality inevitable? A critique of the 'Transatlantic Consensus'*. Teoksessa Townsend, Peter & Gordon, David (toim.) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Bristol: The Policy Press. Sivut 35–51.
- Baudot, Jacques (2000) *The international build up: poverty and the spirit of the time*. Teoksessa Gordon, David & Townsend, Peter (toim.) *Breadline Europe: The measurement of poverty*. Bristol: Policy Press. Sivut 25–34.
- Bedi, Tara, Coudoel, Aline, Cox, Marcus, Goldstein, Markus & Thornton, Nigel (2006) *Beyond the Numbers: Understanding Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*. Washington DC: The World Bank.
- Bell, Emma (2003) *Gender and PRSPs: With Experiences From Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique*. BRIDGE (development – gender) Report No 67, Institute of Development Studies.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1979) *The Social Construction of Reality*. Alkuperäinen 1966. Harmondsworth, Iso-Britannia: Penguin Books.
- Bhalla, A. S. & Lapeyre, Frédéric (2004) *Poverty and Exclusion in a Global World*. Lontoo: Palgrave Macmillan.

- Bird, Andrew (2003) *Country Case Study 7: Design and Implementation features of Medium-term expenditure frameworks and their Links to Poverty reduction*. Lontoo: Overseas Development Institute.
- BIC (2008a) Bank of the South [online]. Bank Information Centre [viitattu 5.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.bicusa.org/en/Institution.21.aspx>](http://www.bicusa.org/en/Institution.21.aspx)
- BIC (2008b) International Monetary Fund [online]. Bank Information Centre [viitattu 15.10.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.bicusa.org/en/Institution.8.aspx>](http://www.bicusa.org/en/Institution.8.aspx)
- BIC (2008c) Tanzania is awarded nearly \$8 million in dispute over failed water privatization [online]. Bank Information Centre [viitattu 4.9.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.bicusa.org/en/Article.3652.aspx>](http://www.bicusa.org/en/Article.3652.aspx)
- Blaug, Ricardo (1999) *Democracy, Real and Ideal: Discourse Ethics and Radical Politics*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Bojö, Jan, Green, Kenneth, Kishore, Sunanda, Pilapitiya, Sumith & Reddy, Rama Chandra (2004) *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits*. Washington DC: The World Bank.
- Booth, David (2003) Introduction and Overview. *Development Policy Review* 21 (2), 131–159.
- Booth, David (2005a) *Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment*. Overseas Development Institute Working Paper 256.
- Booth, David (2005b) *Poverty Monitoring Systems: An Analysis of Institutional Arrangements in Tanzania*. Overseas Development Institute Working Paper 247.
- Booth, David, Grigsby, Arturo & Toranzo, Carlos (2006) *Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latin American HIPCs*. Overseas Development Institute Working Paper 262.
- Booth, David & Lucas, Henry (2002) *Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems*. Overseas Development Institute Working Paper 172.
- Bourguignon, François (2006) *From Income to Endowments: The Difficult Task of Expanding the Income Poverty Paradigm*. Teoksessa Grusky, David B. & Kanbur, Ravi (toim.) *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press. Sivut 76–102.
- Bretton Woods Project (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide*. Lontoo: Bretton Woods Project.
- Burr, Vivien (2003) *Social Constructionism: Second Edition*. Lontoo: Routledge.

- Bwalya, Edgar, Rakner, Lise, Svåsand, Lars, Tostensen, Arne & Tsoka, Maxton (2004) Poverty reduction strategy processes in Malawi and Zambia. Christian Michelsen Institute Report 2004: 8.
- Cabral, Lída (toim.), Cromwell, Elizabeth, Luttrell, Cecilia, Shepherd, Andrew & Wiggins, Steve (2005) Poverty Reduction Strategies and the Rural Productive Sectors: Insights from Malawi, Nicaragua and Vietnam. Overseas Development Institute Working Paper 258.
- Calloids, Françoise & Hallak, J. (2004) Education and PRSPs: a review of experiences. Pariisi: Unesco.
- Cammack, Paul (2004) What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why it Matters. *New Political Economy* 9 (2), 189–211.
- Canagarajah, Sudharsan & van Diesen, Arthur (2006) The Poverty Reduction Strategy Approach and Six Years On: An Examination of Principles and Practice in Uganda. *Development Policy Review* 24 (6), 647–667.
- Chambers, Robert (1995) Poverty and livelihoods: whose reality counts? *Environment and Urbanization* 7 (1), 173–204.
- Chant, Sylvia (2006) Re-thinking the “Feminization of Poverty” in Relation to Aggregate Gender Indices. *Journal of Human Development* 7 (2), 201–220.
- Cheru, Fantu (2006) Building and Supporting PRSPs in Africa: what has worked well so far? What needs changing? *Third World Quarterly* 27 (2), 355–376.
- Christiansen, Karen & Hovland, Ingie (2003) The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. Overseas Development Institute Working Paper 216.
- CIDSE & Caritas Internationalis (2003) CIDSE / CI input to the IEO / OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers [online]. PRSP-Watch [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla www.muodossa:
<URL:http://www.prsp-watch.de/publikationen/archiv/cidse_caritas.pdf>
- CIDSE & Caritas Internationalis (2004) PRSP: Are the World Bank and IMF delivering on Promises? [online]. CIDSE [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla www.muodossa:
<URL:<http://www.cidse.org/docs/200404221144166307.pdf>>
- CIDSE & Caritas Internationalis (2005) CIDSE / Caritas Internationalis (CI) Submission to World Bank / IMF 2005 PRS Review [online]. CIDSE [viitattu 18.6.2008]. Saatavilla www.muodossa:
<URL:<http://www.cidse.org/docs/200504201531051741.pdf>>

- Commission on Growth and Development (2008) *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington DC: The World Bank.
- Cooksey, Brian (2004) *Tanzania: Can PRS Succeed Where SAP Failed?* Dar es Salaam: HakiElimu Working Papers.
- Cornwall, Andrea & Brock, Karen (2005) What do buzzwords do for development policy? a critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly* 26 (7), 1043–1060.
- Craig, David & Porter, Doug (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence*. *World Development* 31 (1), 53–69.
- Craig, David & Porter, Doug (2005) The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of 'inclusive' liberalism. *Review of International Political Economy* 12 (2), 226–263.
- Curran, Zaza (2005): *Civil society participation in the PRSP: the role of evidence and the impact on policy choices? Paper prepared for the conference "Reclaiming Development' Assessing the Contribution of Non-Governmental Organisations to Development Alternatives"*, Institute for Development Policy and Management (IDPM), Manchester, 27-29 June 2005.
- DAC (2001) *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*. Paris: OECD.
- Davidson-Harden, Adam (2006) *Extended Review: Education, Development and the 'Re-Branding' of Structural Adjustment*. *Review of Education* 52, 371–376.
- Dean, Hartley (2001) *Poverty and Citizenship: Moral Repertoires and Welfare Regimes*. Teoksessa Wilson, Francis, Kanji, Nazneen & Braathen, Einar (toim.) *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalized Economy?* Lontoo: Zed Books. Sivut 54–73.
- de Haan, Arjan (1999) *Social Exclusion: Towards an Holistic Understanding of Deprivation*. Lontoo: Department for International Development.
- Derrida, Jacques (2003) *Kirje japanilaiselle ystävälle*. Teoksessa Ikonen, Teemu & Porttikivi, Janne (toim.) *Platonin apteekki ja muita kirjoituksia / Jacques Derrida*. Helsinki: Gaudeamus.
- Disjckstra, Geske (2005) *The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua*. *Development Policy Review* 23 (4), 443–464.
- Doyal, Len & Gough, Ian (1991) *A Theory of Human Need*. Lontoo: Macmillan.

- Driscoll, Ruth & Christiansen, Karen (2004) *The PRSP Approach: A basic guide for CARE International*. Lontoo: Overseas Development Institute.
- Driscoll, Ruth & Evans, Alison (2005) *Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues*. *Development Policy Review* 23 (1), 5–25.
- Easterly, William (2001) *The Effect of IMF and World Bank Programmes on Poverty*. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2001/102.
- Easterly, William (2006) *The White Man's Burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press.
- Eberlei, Walter (2001) *Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen* [online]. PRSP-Watch [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla [www.muodossa](http://www.muodossa.de): <URL: http://www.prsp-watch.de/publikationen/archiv/intra_eberlei_fuerGTZ.pdf>
- Eberlei, Walter (2005) *Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück*. Bonn: VENRO.
- Eberlei, Walter & Schröder, Nina (2007) *Tansania* [online]. PRSP-Watch [viitattu 8.8.2008]. Saatavilla [www.muodossa](http://www.muodossa.de): <URL:<http://www.prsp-watch.de/laenderprofile/tansania.pdf>>
- Eberlei, Walter & Siebold, Thomas (2002) *Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte?* INEF Heft 64/2002.
- Eggenberger-Argote, Niklaus (2005) *Private Sector Development in PRSPs: Stimulating market forces or increasing State interventions? The case of Tanzania*. Richterswil, Sveitsi: Gerster Consulting.
- Ellis, Frank & Freeman, H. Ade (2004) *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Strategies in Four African Countries*. *Journal of Development Studies* 40 (4), 1–40.
- Ellis, Frank & Mdoe, Ntengua (2003) *Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Tanzania*. *World Development* 31 (8), 1367–1384.
- Escobar, Arturo (1995) *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esteva, Gustavo & Prakash, Madhu Suri (1998) *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*. Lontoo: Zed Books.
- Evans, Alison & Ngalwea, Erasto (2003) *Tanzania*. *Development Policy Review* 21 (2), 271–287.

- Falk, Gertrud (2003) Poverty Reduction Strategy Papers – eine Chance zur Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika? INEF Heft 72/2003.
- Folscher, Alta (2004) The Design, Process And Achievements of Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper. Oxford: Mokoro.
- Foster, Mick, Fozzard, Adrian, Naschold, Felix & Conway, Tim (2002) How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Overseas Development Institute Working Paper 168.
- Foster, Mick & Norton, Andy (1999) Report on discussions with World Bank on Poverty Reduction Strategy Papers. Lontoo: Overseas Development Institute.
- Foucault, Michel (2005) Tiedon arkeologia. Alkuperäinen 1969. Tampere: Vastapaino.
- Foucault, Michel (1980) Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972–1977. Gordon, Colin (toim.). New York: Pantheon Books.
- Fraser, Alastair (2005) Poverty reduction strategy papers: Now who calls the shots? Review of African Political Economy 32 (104), 317–340.
- Gasper, Des (1996) Essentialism In and About Development Discourse. Teoksessa Apthorpe, Raymond & Gasper, Des (toim.): Arguing Development Policy: Frames and Discourses. Lontoo: Frank Cass. Sivut 149–176.
- Gasper, Des (2002) Is Sen's Capability Approach an Adequate Basis for Considering Human Development? Review of Political Economy 14 (4), 435–461.
- Gasper, Des & Apthorpe, Raymond (1996) Introduction: Discourse Analysis and Policy Discourse. Teoksessa Apthorpe, Raymond & Gasper, Des (toim.): Arguing Development Policy: Frames and Discourses. Lontoo: Frank Cass. Sivut 1–15.
- Geda, Alemayehu & Weeks, John (2003) Tanzania Country Report. Teoksessa UNDP Evaluation Office: Evaluation of UNDP's role in the PRSP Process. Volume II: Country Reports. New York: UNDP Evaluation Office.
- Gordon, David (2000) Measuring absolute and overall poverty. Teoksessa Gordon, David & Townsend, Peter (toim.) Breadline Europe: The measurement of poverty. Bristol: Policy Press. Sivut 49–77.
- Gore, Charles (1995) Introduction: Markets, citizenship and social exclusion. Teoksessa Rodgers, Gerry, Gore, Charles & Figueiredo, José B. (toim.) Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses. Geneve: ILO. Sivut 1–40.
- Gottschalk, Ricardo (2004) The Macroeconomic Policy Content of the PRSPs: How Much Pro-Growth, How Much Pro-Poor? [online]. Institute of Development Studies

- [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.ids.ac.uk/UserFiles/File/globalisation_team/RGPRSPpaper.pdf>](http://www.muodossa: <URL: http://www.ids.ac.uk/UserFiles/File/globalisation_team/RGPRSPpaper.pdf>)
- Gould, Jeremy (toim.) (2005) *The New Conditionality: The politics of poverty reduction strategies*. Lontoo: Zed Books.
- Gould, Jeremy & Ojanen, Julia (2003) 'Merging in the Circle': The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy. Policy Papers 2/2003. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Greenhill, Romilly & Wekiya, Irene (2004) *Turning off the taps: Donor conditionality and water privatisation in Dar es Salaam, Tanzania*. Lontoo: ActionAid UK.
- Haaparanta, Leila & Niiniluoto, Ilkka (1986) *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsinki: Helsingin yliopiston filosofian laitos.
- Habermas, Jürgen (1984) *Wahrheitstheorien*. Alkuperäinen 1972. Teoksessa Habermas, Jürgen: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Sivut 127–183.
- Habermas, Jürgen (1987) *Järki ja kommunikaatio: Tekstejä 1981–1985*. Helsinki: Gaudamus.
- Habermas, Jürgen (2004) *Julkisuuden rakennemuutos: tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Alkuperäinen 1962. Tampere: Vastapaino.
- Hakikazi Katalyst (2004) *Participatory Monitoring of PRS and Pro-poor expenditure in Selected Districts and Areas of Arusha Region, Tanzania*. Arusha, Tanzania: Hakikazi Katalyst.
- Halleröd, Björn (2000) *Poverty, inequality and health*. Teoksessa Gordon, David & Townsend, Peter (toim.) *Breadline Europe: The measurement of poverty*. Bristol: Policy Press. Sivut 165–187.
- Handicap International (2008) *Making PRSP Inclusive* [online]. Handicap International [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.making-prsp-inclusive.org/uploads/media/www.making-prsp-inclusive.org.pdf>](http://www.muodossa: <URL:http://www.making-prsp-inclusive.org/uploads/media/www.making-prsp-inclusive.org.pdf>)
- Hartog, Jessica (2005) *The Participation Conditionality of the Poverty Reduction Strategy Plan: A Panacea for the Tanzanian Democracy? A research into the consequences of the Tanzanian PRSP I and NSGRP participation processes for the democracy in Tanzania*. Pro gradu -tutkielma, Rotterdamin yliopisto.
- Haq, Mahbub ul (1995) *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.

- Heidel, Klaus (2005) Poverty Reduction Strategy Papers: Children First! A Case Study on PRSP Processes in Ethiopia, Kenya and Zambia from a Child Rights Perspective. Duisburg: Kindernothilfe.
- Heiskala, Risto (2000) Toiminta, tapa ja rakenne: kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskuntateoriassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala, Risto (2007) Yhteiskuntapoliittisten ohjelmien normatiiviset perustelut. Luento Jyväskylän yliopistossa 4.10.
- Helleiner, Gerald K., Killick, Tony, Lipumba, Nguyuru, Ndulu, Benno J. & Svendsen, Knud Erik (1995) Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues Between Tanzania and Its Aid Donors. Kööpenhamina: Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Hermele, Kenneth (2005) The Poverty Reduction Strategies: A survey of the literature [online]. Eurodad [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa.com):
<URL:<http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=740>>
- Hewitt, Adrian & Gillson, Ian (2003) A Review of the Trade and Poverty Content in PRSPs and Loan-Related Documents. Lontoo: Overseas Development Institute.
- Holmes, Malcolm & Evans, Alison (2003) A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies. Lontoo: Overseas Development Institute.
- Holmqvist, Göran & Metell Cueva, Karin (2006) If the PRS Experience in Latin America is a Disappointment, What is the Alternative? *Development Policy Review* 24 (4), 477–480.
- Holtom, Duncan (2005) Reconsidering the power of the IFIs: Tanzania & the world bank, 1978-1985. *Review of African Political Economy* 32 (106), 549–568.
- Holtom, Duncan (2007) The challenge of consensus building: Tanzania's PRSP 1998-2001. *Journal of Modern African Studies* 45 (2), 233–251.
- Holvoet, N. & Renard, Robrecht (2007) Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand? *Evaluation and Program Planning* 30 (1), 66–81.
- Honkanen, Sannamari (2001) Näkökohtia YK:n ja Bretton Woods -instituutioiden yhteistyöstä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen alalla. Teoksessa Lahdensuo, Sami (toim.): *Maailma muuttuu, entä YK? YK:n reformi ja globaaliagenda*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. Sivut 417–456.
- Hubli, K. Scott & Mandaville, Alicia P. (2004) *Parliaments and the PRSP Process*. Washington DC: The World Bank.

- Hugé, Jean & Hens, Luc (2007) Sustainability assessment of Poverty Reduction Strategy Papers. *Impact Assessment and Project Appraisal* 25 (4), 247–258.
- Hughes, Alexandra (2005) PRSPs, Minorities and Indigenous Peoples – An Issues Paper. Lontoo: Minority Rights Group International.
- IBRD (1989) IBRD Articles of Agreement [online]. The International Bank for Reconstruction and Development [viitattu 29.5.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>](http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf)
- ICFTU (2001) Guide to Poverty Reduction Strategy Papers. Washington DC: International Confederation of Free Trade Unions.
- IDA (1960) IDA Articles of Agreement [online]. The International Development Association [viitattu 29.5.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida-articlesofagreement.pdf>](http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida-articlesofagreement.pdf)
- IEO (2004) Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Washington DC: International Monetary Fund.
- IEO & OED (2004) The United Republic of Tanzania Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Washington DC: IEO & OED.
- IFAD (2001) Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty. Oxford: Oxford University Press
- ILO (2002) Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An assessment of the ILO's experience [online]. The International Labour Organization [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-2.pdf>](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-2.pdf)
- IMF (1990) Articles of Agreement of the International Monetary Fund [online]. The International Monetary Fund [viitattu 29.5.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf>](http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf)
- IMF (2007) Transcript of IMF staff conference call with ActionAid to discuss the Policy Support Instrument (PSI) [online]. The International Monetary Fund [viitattu 13.8.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071127.htm>](http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071127.htm)

- IMF (2008) IMF:n Internet-sivut [online]. The International Monetary Fund [viitattu 29.5.2008]. Saatavilla www-muodossa: <URL:<http://www.imf.org/>>
- Isomäki, Risto & Ahonen, Anne (1987) Maailmanpankki ja kolmas maailma: Raportti Prosenttiliikkeelle. Helsinki ja Tampere: Helsingin yliopiston ylioppilaskunta ja Tampereen sadankomiteayhdistys.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1999) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.
- Kallio, Merja (2004) Mitä köyhyys on? Köyhyyden kulttuurisista jäsennyksistä subjektiivisiin merkityksiin. Katsauksia 2004; 2. Helsinki: Tilastokeskus.
- Kamanou, Gisele & Morduch, Jonathan (2002) Measuring Vulnerability to Poverty. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2002/58.
- Kanbur, Ravi & Venables, Anthony J. (2005) Spatial Inequality and Development: Overview of UNU-WIDER Project [online]. Cornell University [viitattu 17.7.2008]. Saatavilla www-muodossa: <URL:<http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/WIDERProjectOverview.pdf>>
- Kangas, Olli & Ritakallio Veli-Matti (2005) Köyhyyden teoria ja käytäntö. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Köyhyyspolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Sivut 28–62.
- Kansalaisjärjestöt (2007) The Blind Spot: The continued failure of the World Bank and IMF to fully assess the impact of their advice on poor people [online]. Eurodad [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla www-muodossa: <URL:<http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1650>>
- Killick, Tony (2001) Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes: The Ghana Case. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2001/70.
- Killick, Tony (2004) Politics, Evidence and the New Aid Agenda. Development Policy Review 22 (1), 5–29.
- Kiringai, Jane (2002) Debt and PRSP Conditionality. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2002/54.
- Knoke, Irene & Morazán, Pedro (2002) PRSP: Beyond the Theory Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations [online]. PRSP-Watch [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla www-muodossa: <URL:http://www.prsp-watch.de/publikationen/archiv/prsp_bfdw.pdf>

- Korpinen, Pekka (1988) *The Role of the IMF, World Bank, and GATT in Managing Global Risks*. Reprint: *World Futures* 25 (1-2), 91–100.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2001) *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics: Second Edition*. Lontoo: Verso.
- Langdon, Steven & Draman, Rasheed (2005) *PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Policy Performance*. Eschborn, Saksa: GTZ.
- Langmore, John (2000) *Reducing poverty: the implications of the 1995 Copenhagen Agreement for research on poverty*. Teoksessa Gordon, David & Townsend, Peter (toim.) *Breadline Europe: The measurement of poverty*. Bristol: Policy Press. Sivut 35–47.
- Laterveer, Leontien, Niessen, Louis W. & Yazbeck, Abdo S. (2003) *Pro-poor health policies in poverty reduction strategies*. *Health & Policy Planning* 18 (2), 138-145.
- Lazarus, Joel (2008) *Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: reviewing the past, assessing the present and predicting the future*. *Third World Quarterly* 29 (6), 1205–1221.
- Lendvai, Noémi & Stubbs, Paul (2007) *Post-Colonial Dialogue or His Master's Voice?: Translating the Periphery in 'Global Social Policy' Studies*. Paper for ISA RC 19 Conference 'Social Policy in a Globalizing World' Florence 6–8 September 2007. Julkaisematon luonnos.
- Levinas, Emmanuel (1996) *Etiikka ja äärettömyys*. Keskusteluja Philippe Nemon kanssa. Helsinki: Gaudeamus.
- Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Lucas, Henry, Evans, David, Pasteur, Katherine & Lloyd, Robert (2004) *Research on the Current State of PRS Monitoring Systems*. Institute of Development Studies Discussion Paper 382.
- Maaailmanpankki (1998) *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press.
- Maaailmanpankki (2001): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Maaailmanpankki (2002) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington DC: World Bank.
- Maaailmanpankki (2007) *Joint Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania* [online]. The World Bank [viitattu 3.11.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS](http://www-muodossa:<URL:http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS)

P/IB/2007/03/09/000020953_20070309101003/Rendered/PDF/386250TZ0IDA1R200710045.pdf>

Maaailmanpankki (2008) Maaailmanpankin Internet-sivut [online]. The World Bank [viitattu 29.2.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.worldbank.org>](http://www.worldbank.org)

Maaailmanpankki ja IMF (2004) Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation [online]. The International Monetary Fund [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf)

[<URL:http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf>](http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf)

Maaailmanpankki ja IMF (2005) 2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results [online]. The World Bank [viitattu 23.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa:](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005_Review_Final.pdf)

[<URL:http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005_Review_Final.pdf>](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005_Review_Final.pdf)

Mafeje, Archie (2001) Conceptual and Philosophical Predispositions. Teoksessa Wilson, Francis, Kanji, Nazneen & Braathen, Einar (toim.): Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalized Economy? Lontoo: Zed Books. Sivut 15–33.

Malik, Khalid & Waglé, Swarnim (2002) Civic Engagement and Development: Introducing the Issues [online]. United Nations Public Administration Network [viitattu 17.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:](http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan006234.pdf)

[http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan006234.pdf>](http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan006234.pdf)

Marcus, Rachel, Wilkinson, John & Marshall, Jenni (2002) Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) – Fulfilling Their Potential for Children in Poverty? *Journal of International Development* 14 (8), 1117–1128.

Marsh, David & Furlong, Paul (2002) A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (toim.): *Theory and Methods in Political Science: Second edition*. New York: Palgrave Macmillan.

Maslow, A. H. (1943) A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50 (4), 370–396.

Mbilinyi, Marjorie (2002) Alternative Views on Development and Poverty Reduction: Tanzanian Grassroots Perspectives About Food, Land and Democracy. *Africa and the Development Challenges of the New Millennium: an International Conference*. CODESRIA & Third World Network (TWN) Africa. Accra.

McGee, Rosemary & Norton, Andy (2000) Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience With Participatory Approaches To Policy Design, Im-

- plementation and Monitoring. Institute of Development Studies Working Paper 109.
- McKinley, Terry (2005) MDG-based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies [online]. United Nations Development Programme Policy Discussion Paper [vii-tattu 18.6.2008]. Saatavilla [www.muodossa:
<URL:www.undp.org/poverty/docs/sppr/MDG-based%20PRSPs%201-05%20Background%20Paper%20\(New%20York\).doc>](http://www.muodossa.org/URL:www.undp.org/poverty/docs/sppr/MDG-based%20PRSPs%201-05%20Background%20Paper%20(New%20York).doc)
- McKinley, Terry (2008) Economic Policies for Growth and Poverty Reduction: PRSPs, Neoliberal Conditionalities and 'Post-Consensus' Alternatives. *IDS Bulletin* 39 (2), 93–103.
- McNeill (2007) 'Human Development': the Power of the Idea. *Journal of Human Development* 8 (1), 5–22.
- Medeiros, Marcelo (2006) Poverty, inequality and redistribution: a methodology to define the rich. UNDP Working Paper number 18.
- Michels, Guido (2003) Linking Poverty Reduction Strategies and debt Relief Initiative: An assessment of the World Bank's/IMF agenda to reduce poverty and debt. *Diplomityö, Hannoverin yliopisto*.
- Molenaers, Nadia & Renard, Robrecht (2006) Participation in PRSP processes: Conditions for Pro Poor Effectiveness. University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management Discussion Paper 2006.3.
- Mongula, Benedict (2006) The Dependent Character of Development Planning in Tanzania. *Eastern Africa Social Science Research Review* 22 (2), 65–83.
- Moore, David (2007) The World Bank and the Gramsci Effect: Towards a Transnational State and Global Hegemony? Teoksessa Moore, David (toim.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville, Etelä-Afrikka: University of KwaZulu-Natal Press. Sivut 27–62.
- Morazán, Pedro & Knoke, Irene (2005) PRSP Is About People: Experiences and reflections with partner organisations in five African countries: Cameroon, DR Congo, Ethiopia, Ghana and Tanzania. Siegburg, Saksa: Institute SÜDWIND.
- Morrison, Kevin M. & Singer, Matthew M. (2007) Inequality and Deliberative Development: Revisiting Bolivia's Experience with the PRSP. *Development Policy Review* 25 (6), 721–740.

- Mosley, Paul, Harrigan, Jane & Toye, John (1991) *Aid and Power The World Bank and Policy Based Lending Volume 1 Analysis and policy Proposals*. Lontoo: Routledge.
- Mwakasege, Christopher (2001) *Perspectives on the Tanzanian Experience with PRSP – HIPC 11* [online]. Debt and Development Coalition/Jubilee Ireland [viitattu 7.8.2008]. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa:) <URL:<http://www.debtireland.org/resources/tanzanian-experience.htm>>
- Mäkinen, Olli (2006) *Tutkimuseetiikan ABC*. Helsinki: Tammi.
- Narayan, Deepa, Chambers, Robert, Kaul Shah, Meera, Petesch, Patti (2000) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa, Patel, Raj, Schafft, Kai, Rademacher, Anne, Koch-Schulte, Sarah (2000) *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Oxford: Oxford University Press.
- Naschold, Felix & Fozzard, Adrian (2002) *How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Tanzania: Case Study 3*. Overseas Development Institute Working Paper 165.
- Naukkarinen, Aimo (1996) *Paradigmaerojen vähättelyyn liittyviä eettisiä ongelmia laadullisen tutkimuksen arvioinnissa sosiaalitieteissä*. Teoksessa Palmroth, Aino & Nurmi, Ismo (toim.): *Alttiiksi asettumisen etiikka: laadullisen tutkimuksen eettisiä ongelmia*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta. Sivut 111–127.
- Norton, Andy & Foster, Mick (2001) *The Potential of Using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers*. Overseas Development Institute Working Paper 148.
- Novak, Tony (1995) *Rethinking Poverty*. *Critical Social Policy* 15 (44–45), 58–74.
- Nussbaum, Martha C. (2006) *Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements*. Teoksessa Grusky, David B. & Kanbur, Ravi (toim.) *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press. Sivut 47–76.
- Nyerere, Julius (2002) *Defining Socialism in Tanzania*. Teoksessa McDonald, David & Sahle, Eunice Njeri (toim.) *The Legacies of Julius Nyerere: Influence on Development Discourse and Practice in Africa*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- OED (2004) *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington DC: World Bank Publications.
- OECD (2008) *Statistics Portal:Home* [online]. OECD [viitattu 13.8.2008]. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa:) <URL:<http://www.oecd.org/statistics>>

- Osmani, Siddiqur Rahman (2005) Poverty and Human Rights: Building on the Capability Approach. *Journal of Human Development* 6 (2), 205–219.
- Oxfam (2004) From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two [online]. Oxfam [viitattu 11.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.oxfam.org/files/donor.pdf>](http://www.muodossa: <URL:http://www.oxfam.org/files/donor.pdf>)
- Parfitt, Trevor (2002) *The End of Development. Modernity, Post-Modernity and Development*. Lontoo: Pluto Press.
- Patomäki, Heikki & Teivainen, Teivo (2003) *Globaali demokratia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Perelman, Chaïm (1996) *Retoriikan valtakunta. Alkuperäinen 1977*. Tampere: Vastapaino.
- Pietarinen, Juhani (2002) Eettiset perusvaatimukset tutkimustyössä. Teoksessa Launis, Veikko, Karjalainen, Sakari, Pietarinen, Juhani & Pelkonen, Risto (toim): *Tutkijan eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus. Sivut 58–69.
- Piron, Laure-Hélène & Evans, Alison (2004) *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper*. Overseas Development Institute Working Paper 237.
- Pithouse, Richard (2007) *Producing the Poor: The World Bank's New Discourse of Domination*. Teoksessa Moore, David (toim.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville, Etelä-Afrikka: University of KwaZulu-Natal Press. Sivut 413–452.
- Pogge, Thomas (2008) *World Poverty and Human Rights: Second Edition*. Cambridge: Polity Press.
- Porter, Doug & Craig, David (2004) The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism. *Review of International Political Economy* 11 (2), 387–423.
- Raatikainen, Panu (2004) *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ranis, Gustav, Stewart, Frances & Samman, Emma (2006) *Human Development: beyond the HDI*. QEH Working Paper Number 135.
- Ravallion, Martin (2001) *Growth, Inequality, and Poverty: looking beyond averages, Volume 1* [online]. The World Bank [viitattu 6.3.2008]. Saatavilla [www-muodossa:<URL:http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_01031305310627>](http://www.muodossa:<URL:http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_01031305310627>)
- Ravallion, Martin (2007) *Inequality is Bad for the Poor*. Teoksessa Jenkins, Stephen, P. & Micklewright, John (toim.) *Inequality and Poverty Re-examined*. Oxford: Oxford University Press. Sivut 37–61.

- Remenyi, Joe (2004) *Poverty and Development. The Struggle to Empower the Poor*. Teoksessa Kingsbury, Damien, Remenyi, Joseph, McKay, John & Hunt, Janet: *Key Issues in Development*. New York: Palgrave Macmillan. Sivut 190–220.
- Rodenberg, Birte (2001) *Integrating Gender into National Poverty Reduction Strategies (PRSPs): The Example of Ghana*. Bonn: German Development Institute.
- Rodenberg, Birte (2003) *PRSP als Chance zur Durchsetzung von Gender-Interessen? Teoksessa PRSP – Chancen und Grenzen Zivilgesellschaftlicher Beteiligung*. Bonn: VENRO. Sivut 10–14.
- Rodgers, Gerry (1995) *What is special about a social exclusion approach?* Teoksessa Rodgers, Gerry, Gore, Charles & Figueiredo, José B. (toim.) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneve: ILO. Sivut 43–55.
- Ruckert, Arne (2006) *Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus*. *Labour, Capital and Society* 39 (1), 34–67.
- Ruffer, Tim & Lawson, Andrew (2002) *General Budget Support: Rationale, Characteristics and Experiences*. Paper for the Rural Livelihoods Advisors' Conference. Julkaisematon.
- Ruggeri Laderchi, Caterina, Saith, Ruhi & Stewart, Frances (2006) *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*. Teoksessa McGillivray, Mark & Clarke, Matthew (toim.) *Understanding Human Well-being*. New York: United Nations University Press. Sivut 19–53.
- Rugumamu, Severine (1997) *Lethal Aid: The Illusion of Socialism and Self-Reliance in Tanzania*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- Rønsholt, Frans, Mushi, Richard, Shallanda, Bedason & Assey, Paschal (2003) *Results. Orientated Expenditure Management Country Study – Tanzania*. Overseas Development Institute Working Paper 204.
- Saari, Juho (2005) *Köyhyyspolitiikka*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Köyhyyspolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Sivut 8–27.
- Sanchez, Diana & Cash, Katherine (2003) *Reducing poverty of repeating mistakes? A civil society critique of Poverty Reduction Strategy Papers* [online]. Global Policy Forum [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/2003/12prspmistakes.pdf>](http://www.muodossa:www.globalpolicy.org/soecon/develop/2003/12prspmistakes.pdf)

- Sachs, Jeffrey D., McArthur, John W., Schmidt-Traub, Guido, Kruk, Margaret, Bahadur, Chadrika, Faye, Michael & McCord, Gordon (2004) Ending Africa's Poverty Trap. *Brookings Papers on Economic Activity* 2004 (1), 117–216.
- Said, Edward (1979) *Orientalism*. New York: Vintage Books.
- SAPRIN (2004) *Structural Adjustment: The SAPRI Report: The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Equality*. Lontoo: Zed Books.
- Schech, Susanne & van Dev, Sanjuga (2007) *Governing through Participation? The Worldbank's New Approach to the Poor*. Teoksessa Moore, David (toim.) *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville, Etelä-Afrikka: University of KwaZulu-Natal Press. Sivut 171–201.
- Sehring, Jennifer (2002) *Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik? Pro gradu -työ, Johannes Gutenberg -yliopisto Mainz*.
- Selbervik, Hilde (2006) *PRSP in Tanzania: Do Mkukuta and the CCM Election Manifesto Pull in the same Direction? CMI Report 2006:9*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Sen, Amartya (2000a) *A Decade of Human Development*. *Journal of Human Development* 1 (1), 17–23.
- Sen, Amartya (2000b) *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Sen, Amartya (2000c) *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Manila: Asian Development Bank.
- Sen, Amartya (2006) *Conceptualizing and Measuring Poverty*. Teoksessa Grusky, David B. & Kanbur, Ravi (toim.) *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press. Sivut 30–46.
- Silver, Hilary (1995) *Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion*. Teoksessa Rodgers, Gerry, Gore, Charles & Figueiredo, José B. (toim.) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneve: ILO. Sivut 57–80.
- Skirbekk, Gunnar & St. Clair, Asuncion (2001) *A Philosophical Analysis of the World Bank's Conception of Poverty*. Teoksessa *A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty* [online]. CROP [viitattu 16.7.2008]. Sivut 11–18. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa.org) <URL:http://www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002_ny.pdf>
- Sobhan, Rehman (2006) *Challenging the Injustice of Poverty: Rethinking Aid Strategies*. Teoksessa Folke, Steen & Nielsen, Henrik (toim.): *Aid Impact and Poverty Reduction*. New York: Palgrave Macmillan. Sivut 31–52.

- Stewart, Frances (2002) Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. QEH Working Paper Number 81.
- Stewart, Frances & Wang, Michael (2003) Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round? QEH Working Paper Number 108.
- Stiglitz, Joseph (1999) Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm [online]. The World Bank [viitattu 5.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/stiglitzparticipation1999.pdf>](http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/stiglitzparticipation1999.pdf)
- Stiglitz, Joseph E. (2004) Globalisaation sivutuotteet. Jyväskylä: Like.
- Subramanian, S. (2004) Indicators of Inequality and Poverty. UNU-WIDER Research Paper No. 2004/25.
- Sumner, Andrew (2006a) Economic well-being and non-economic well-being. Teoksessa McGillivray, Mark & Clarke, Matthew (toim.) Understanding Human Well-being. New York: United Nations University Press. Sivut 54–73.
- Sumner, Andrew (2006b) In Search of the Post-Washington (Dis)consensus: the ‘missing’ content of PRSPs. *Third World Quarterly* 27 (8), 1401–1412.
- Sumner, Andrew & Tiwari, Meera (2005) Poverty and Economic Policy: What Happens When Researchers Disagree? *Journal of International Development* 17, 791–801.
- Sundstøl, Frik (toim.) (2004) Poverty Reduction Strategies and Relevant Participatory Learning Processes in Agricultural Higher Education. Ås: Agricultural University of Norway.
- Swallow, Brent (2005) Potential for Poverty Reduction Strategies to Address Community Priorities: Case Study of Kenya. *World Development* 33 (2), 301–321.
- Tammilehto, Olli (2003) Globalisation and Dimensions of Poverty. Helsinki: Ulkoministeriö.
- Tanzania (2001) Poverty Monitoring Master Plan. Dar es Salaam: The United Republic of Tanzania.
- Tanzania (2007) Views of the People 2007. Dar es Salaam: REPOA.
- TASOET (2006) Tanzania after PRGF.... a new role for the IMF. TASOET Briefing Paper 14 April 2006. Arusha, Tanzania: TASOET.
- Teunissen, Jan Joost (2004) Introduction. Teoksessa Teunissen, Jan Joost & Akkerman, Age (toim.) HIPC Debt Relief: Myths and Reality. Haag: Forum on Debt and Development.

- Thorpe, Andy, Reid, Chris, van Anrooy, Raymond & Brugere, Cecile (2004) African Poverty Reduction Strategy Programmes and the Fisheries Sector: Current Situation and Opportunities. *African Development Review* 16 (2), 328–362.
- Tiihonen, Seppo (2004) Maailmanpankin hyvä hallinta. *Hallinnon tutkimus* 2004 (1), 15–29.
- Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Iso-Britannia: Penguin Books.
- Townsend, Peter (2002) Human rights, transnational corporations and the World Bank. Teoksessa Townsend, Peter & Gordon, David (toim.) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Bristol: The Policy Press. Sivut 351–376.
- UNDP (1990) *Human Development Report 1990*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (1997) *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2000) *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2008) *Statistics – Human Development Reports* [online]. UNDP [viitattu 30.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://hdr.undp.org/en/statistics/>](http://hdr.undp.org/en/statistics/)
- UNDP Evaluation Office (2003) *Evaluation of UNDP's Role in the PRSP Process. Volume I: Main Report*. New York: UNDP Evaluation Office.
- UN-HABITAT (2002) *Local Democracy and Decentralization in East and Southern Africa: Experiences from Uganda, Kenya, Botswana, Tanzania and Ethiopia*. Nairobi: UN-HABITAT
- Vandemoortele, Jan (2002) Are we really reducing world poverty? Teoksessa Townsend, Peter & Gordon, David (toim.) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Bristol: The Policy Press. Sivut 377–400.
- van der Veen, Ruud & Preece, Julia (2005) Poverty reduction and adult education: beyond basic education. *International Journal of Lifelong Education* 24 (5), 381–391.
- van Staveren, Irene (2008) The gender bias of the poverty reduction strategy framework. *Review of International Political Economy* 15 (2), 289–313.
- Veenhoven, Ruut (2006) The four qualities of life: Ordering concepts and measures of the good life. Teoksessa McGillivray, Mark & Clarke, Matthew (toim.) *Understanding Human Well-being*. New York: United Nations University Press. Sivut 74–100.
- Veit-Wilson, John (2000) Horses for discourses: poverty, purpose and closure in minimum income standards policy. Teoksessa Gordon, David & Townsend, Peter (toim.)

- Breadline Europe: The measurement of poverty. Bristol: Policy Press. Sivut 141–164.
- Verheul, Ellen & Rowson, Mike (2002) Editorial: Where is Health? *Tropical Medicine and International Health* 7 (5), 391–394.
- Voipio, Timo (2005) Globaali köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Köyhyyspolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Sivut 187–250.
- Vos, Robert & Cabezas, Maritza (2005) *Illusions and Disillusions with Pro-Poor Growth*. Tukholma: Sida.
- Waldman, Linda (2005) *Environment, Politics, and Poverty: Lessons from a Review of PRSP Stakeholder Perspectives*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Walther, Miriam & Hentschel, Christine (2002) *Armutstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda*. Berliini: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung.
- Weber, Heloise (2004) Reconstituting the ‘Third World’? Poverty reduction and territoriality in the global politics of development. *Third World Quarterly* 25 (1), 187–206.
- Weber, Heloise (2006) A Political Analysis of the PRSP Initiative: Social Struggles and the Organization of Persistent Relations of Inequality. *Globalizations* 3 (2), 187–206.
- Wenden, Anita L. (2008) Discourses on Poverty: emerging perspectives on a caring economy. *Third World Quarterly* 29 (6), 1051–1067.
- White, Nigel D. (2002) *The United Nations System Toward International Justice*. Lontoo: Lynne Rienner Publishers.
- Whitfield, Lindsay (2005) Trustees of development from conditionality to governance: poverty reduction strategy papers in Ghana. *Journal of Modern African Studies* 43 (4), 641–664.
- WHO (2004) *PRSPs: Their Significance for Health: second synthesis report*. Geneve: World Health Organization.
- Wilson, Francis, Kanji, Nazneen & Braathen, Einar (2001) Introduction: Poverty, Power and the State. Teoksessa Wilson, Francis, Kanji, Nazneen & Braathen, Einar (toim.): *Poverty Reduction: What Role for the State in Today’s Globalized Economy?* Lontoo: Zed Books. Sivut 1–14.
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

- World Development Movement (2001) Policies to Roll-back the State and Privatize? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2001/120.
- World Vision (2004) rough diamond: PRSPs and the 60th Anniversary of the World Bank and IMF. Milton Keynes: World Vision International.
- WSP (2003) Water Supply and Sanitation in Poverty Reduction Strategy Papers in Sub-Saharan Africa: Developing a Benchmarking Review and Exploring the Way Forward. Washington DC: Water and Sanitation Program.
- WSSD (1995) Agreements of the World Summit for Social Development, Copenhagen 1995 [online]. The United Nations [viitattu 14.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/index.html>](http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/index.html)
- WSSD (2005) Resolution adopted by the General Assembly 59/291. Preparation for and organization of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly [online]. The United Nations [viitattu 14.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/494/59/PDF/N0449459.pdf>](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/494/59/PDF/N0449459.pdf)
- YK (1947) Draft Agreements between the United Nations and International Bank for Reconstruction and Development and International Monetary Fund [online]. The United Nations [viitattu 29.5.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.unsystemceb.org/reference/system/agreements/>](http://www.unsystemceb.org/reference/system/agreements/)
- YK (1948) Universal Declaration on Human Rights [online]. The United Nations [viitattu 11.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.un.org/Overview/rights.html>](http://www.un.org/Overview/rights.html)
- YK (2008) The UN Millennium Development Goals [online]. The United Nations [viitattu 19.6.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.un.org/millenniumgoals/>](http://www.un.org/millenniumgoals/)
- Zuckerman, Elaine (2001) Why Engendering PRSPs Reduce Poverty, and the Case of Rwanda. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2001/112.
- Øyen, Else (2002) Poverty Production: A Different Approach to Poverty Understanding [online]. CEFE International [viitattu 11.7.2008]. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.cefe.net/forum/Poverty_production.pdf>](http://www.cefe.net/forum/Poverty_production.pdf)

LIITE 1: TUTKIMUSAINEISTO

Kaikki aineisto on saatavilla Maailmanpankin Internet-sivuilta osoitteesta <<http://www.worldbank.org>> ->Projects & Operations ->Country Strategies. Lähteisiin viitattu 30.7.2008.

Ohjenuorat:

PRSP JSAN-ohjenuora (2004) Guidelines for World Bank and IMF Staffs for Joint Staff Advisory Notes (JSAN) for Poverty Reduction Strategy Papers.

APR JSAN-ohjenuora (2004) Guidelines for World Bank and IMF Staffs for Joint Staff Advisory Notes (JSANs) of PRS Annual Progress Reports (APR) on Implementation.

Tansania:

IPRSP (2000)

PRSP (2000)

PRS The First Progress Report 2000/01 (2001)

PRS The Second Progress Report 2001/02 (2003)

PRS The Third Progress Report 2002/03 (2004)

National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP), myös (MKUKUTA) (2005)

MKUKUTA Annual Implementation Report 2006/2007 (2007)

Maailmanpankki ja IMF:

PRSP JSA (2000)

PRSP PR JSA (2001)

PRSP PR JSA (2003)

PRSP PR JSA (2004)

NSGRP-MKUKUTA JSAN (2006)

NSGRP-MKUKUTA AIR JSAN (2007)

LIITE 2: PRSP:N SISÄLLYSLUETTELO

I. TAUSTA	3
A. Poliittikaohjelman suunnitteluprosessi	3
B. PRSP:n konsultatiivinen prosessi	4
II. KÖYHYIDEN TILA TANSANIASSA	5
A. Tuloköyhyys: Nykytila ja viimeaikaiset trendit	5
B. Ei-tuloköyhyys	7
C. Alueellinen köyhyys ja hyvinvointiluokitus	10
D. Köyhyys köyhien itse määrittämänä	11
III. KÖYHYIDENVÄHENNYS: USEIDEN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ	11
A. Ruohonjuuritason näkemyksiä alueellisista työpajoista	11
B. Parlamentaarikkojen näkemys	13
C. Useiden toimijoiden näkemyksiä kansallisesta työpajasta	13
IV. STRATEGIA KÖYHYIDEN VÄHENTÄMISEKSI	13
A. Tuloköyhyys	14
B. Inhimilliset kyvyt, selviytyminen ja hyvinvointi	18
V. KÖYHYIDENVÄHENNYSOHJELMAN RAHOITUS	22
A. Perustavia näkökohtia	22
B. Kokonaisrahoituskehys	22
C. Julkisen kulutuksen koostumus	23
D. Yksityiskohtaiset köyhyydenvähennyksen väliintulot	26
VI. KÖYHYIDENVÄHENNYSSTRATEGIAN SEURANTA JA ARVIOINTI	29
A. Nykyiset ja suunnitellut indikaattorit	29
B. Tuloköyhyyden indikaattorit	30
C. Elämänlaadun ja sosiaalisen hyvinvoinnin indikaattorit	30
D. Vesi ja sanitaatio	30
E. Makrotaloudellinen stabiilitetti	30
F. Sosiaaliset turvaverkot	31
G. Hallinto	31
H. Resurssien allokointi	31
I. Osallistavan prosessin indikaattorit	31
Liitetaulukot	
1 Alueellinen hyvinvointiluokitus	32
2 Tanzania: Keskeiset hallinnon operaatiot, 1996/1997-2002/2003	33
2 Tanzania: Keskeiset hallinnon operaatiot, 1996/1997-2002/2003	34
3 Avainsektorien jaottelu: budjettivuodet 2000-2003	35
3 Avainsektorien jaottelu: budjettivuodet 2000-2003	36
Tansanian kartta: Köyhyyden alueellinen jakautuminen	37
Liite I : PRSP:n osallistava prosessi	38
Liite II : Tansanian PRSP:n looginen kehys	41
Liite III : Köyhyydenvähennysstrategian seuranta ja arviointi –systemi	48

LIITE 3: MKUKUTA:N SISÄLLYSLUETTELO

LUKU I: TAUSTA	1
1.1 Johdanto	1
1.2 Strategian konteksti	1
1.3 Runko	3
LUKU II: KÖYHYEDEN TILA JA HAASTEET	4
2.1 Johdanto	4
2.2 Tuloköyhyys	4
2.2.1 Maantieteelliset erot	5
2.2.2 Maatalouden ja muiden tuottavien ja palvelusektorien näkökulma	5
2.2.3 Kaupunkiköyhyys, virallinen ja epävirallinen sektori	7
2.2.4 Infrastruktuuri sekä tiede ja teknologia	8
2.3 Työllisyystilanne	9
2.4 Ei-tuloköyhyys	11
2.4.1 Koulutus ja lukutaidottomuus	11
2.4.2 Terveyspalvelut	11
2.4.3 Selviytyminen ja ravitseminen	12
2.4.4 HIV ja AIDS	13
2.4.5 Vesi ja ympäristöllinen terveys	13
2.5 Haavoittuvuus	14
2.6 Sektorit läpäisevät asiat	15
LUKU III: KONSULTAATIOPROSESSI JA ASIAT	17
3.1 Johdanto	17
3.2 Kumulatiivinen kokemus osallistavista prosesseista	17
3.3 Yleiskatsaus prosessista	19
3.4 Asioita maanlaajuisten toimijoiden konsultaatioista	20
3.5 Asioita sisäisistä konsultaatioista	21
3.6 Edessä olevat haasteet	22
LUKU IV: STRATEGIAN VIITEKEHYS	23
4.1 Johdanto	23
4.2 Strategian periaatteet	23
4.2.1 Kansallinen omistajuus	23
4.2.2 Poliittinen sitoutuminen	23
4.2.3 Sitoutuminen makrotaloudellisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin	24
4.2.4 Sektoristrategiat, linkitykset ja yhteistyö	25
4.2.5 Paikalliset kumppanuudet	25
4.2.6 Harmonisoitu apu	26
4.2.7 Oikeudenmukaisuus	26
4.2.8 Kestävä inhimillinen kehitys	26
4.2.9 Makro–mikro-linkitykset	27
4.2.10 Sektorit läpäisevien asioiden valtavirtaistaminen	27
4.3 Köyhyysvähennyslopputulosten pääklusterit	27
4.3.1 Kasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen	28
4.3.2 Elämänlaatu ja sosiaalinen hyvinvointi	31
4.3.3 Hallinto ja vastuullisuus	31
4.4 Priorisointi ja peräkkäisyys	32
4.5 Pääklusterilopputulokset ja määritelmät	33
LUKU V: STRATEGIA	34

5.1 Johdanto	34
5.2 Poliittikkaympäristö	34
5.3 Klusteripäämäärät, tavoitteet ja strategiat	35
5.3.1 Klusteri I: Talouden kasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen	36
5.3.2 Klusteri II: Elämänlaadun ja sosiaalisen hyvinvoinnin parantaminen	41
5.3.3 Klusteri III: Hallinto ja vastuullisuus	49
LUKU VI: TOIMEENPANOJÄRJESTELY	55
6.1 Johdanto	55
6.2 Instituutiot	55
6.3 Roolit ja vastuut	56
6.3.1 Ministeriöt, osastot, toimistot ja paikallishallinnot	56
6.3.2 Hallituksen ulkopuoliset toimijat	57
6.3.3 Kehityskumppanit	58
6.4 Kansallisten politiikkaprosessien harmonisointi ja rationalisointi	58
6.5 PMS:n kommunikointistrategia	59
6.6 Hallinta ja organisatoriset asiat	60
6.7 Sektorit läpäisevien asioiden valtavirtaistaminen	60
6.8 Kykykehitystarpeet	60
6.8.1 Harjoitteluvaatimukset	60
6.8.2 Järjestelmien kehitys	61
6.8.3 Tekninen apu	61
LUKU VII: STRATEGIAN SEURANTA JA ARVIOINTI	62
7.1 Johdanto	62
7.2 Köyhyydenseurantajärjestelmän tilanne: haasteet ja opitut asiat	62
7.3 Köyhyydenseurantajärjestelmän tavoitteet	63
7.4 Seurannan ja arvioinnin strategia	64
7.4.1 Institutionaaliset järjestelyt	64
7.4.2 Seuranta	65
7.4.3 Arviointi	65
7.4.4 Linkitys muihin seuranta ja arviointi -järjestelmiin	66
7.5 Toimeenpanomekanismit	66
7.6 Seurantatyökalut ja toimitettavat asiat	66
LUKU VIII: NSGRP:n RAHOITUSSTRATEGIA	68
8.1 Johdanto	68
8.2 PRSP:n rahoitusviitekehityksen esittely	68
8.3 NSGRP:n rahoitusviitekehitys	69
8.3.1 Perustavia näkökohtia	69
8.3.2 Rahoitustarpeiden arviointi	70
8.4. NSGRP:n rahoitusstrategia	71
8.5. NSGRP:n rahoitusviitekehitykseen liittyviä riskejä	72