

# Maailmanpankin hyvä hallinta<sup>1</sup>

*Seppo Tiihonen*

## ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the changes in the scientific discourse of the concept of governance as discussed by the World Bank. The theme of the article is important, because the term governance, and its formulation good governance, is used today actively in global governance and national administrations. This article presents a short and concise description of the birth of the term in the World Bank in the early nineties. In its first formulations it can be seen as a response to the criticism towards policies of market fundamentalism and Washington consensus. It was an interpretation which simultaneously tried to spread the span of Bank's sphere of activity to politics, when major Western governments set political considerations as a condition for their development aid to developing countries. The Bank used the term governance as a soft term, which included political considerations without mentioning them.

The academic community studying development policies did not follow the discussion of the term quite actively from the beginning. They did not realize at first the purpose of the term and its connection against Washington consensus policies, because they were against all policies based on market fundamentalism. The widening of the field of activities of the Bank was criticized. Most participants in the research community have been researchers of development policies. Economists, political scientists and administrative scientists have given their contribution to this discourse only accidentally. However, the use of the term has spread widely in administrative sciences, in political discourse and global governance.

## 1. MUOTIKÄSITE HALLINTA

Käsite hallinta (governance) on muotiaallon tavoin omaksuttu mitä erilaisimpiin käyttöyhteyksiin. Se mielletään hallitsemisesta poiketen sekä ylhäältä että alhaalta tulevaksi poliittiseksi ohjausvoimaksi, mitä kuvastaa kirjoituksen otsikon valinta. Tässä yhteydessä en kuitenkaan paneudu kansalaisten oikeuteen hallita Maailmanpankkia (myöhemmin pankki).

Maailmanpankin ja hallinnan kytkentä on syytä tutkia monesta syystä. Ei vähiten siksi, että Maailmanpankki on yksi hallinta-käsitteen vanhimmista ja samalla vahvimista luojiista ja soveltajista. Pankki käytti sitä jo 1980-luvun lopulla eräässä raportissaan varmaan aavistamatta miten merkittävän käsitteen se tuli luoneeksi. Nimenomaan Maailmanpankin termi hyvä hallinta (good governance) on saanut suosiota – jopa niin, että hyvän hallinnan instituutioiden kehittäminen on noussut 1990-luvulla pankin yhdeksi keskeisimmistä toimintaloikoista. Hallinta-käsite on lavenanut pankin tehtäväkenttää aivan samalla tavoin kuin 1980-luvulla lanseerattu termi rakennesopeutus (structural adjustment) ja sen toteuttamiseen pyrkivät lainat (structural adjustment loans).

Maailmanpankin alkuperäisenä, toisen maailmansodan jälkeen määriteltynä tehtävänä on ollut avustaa maiden taloudellista kehitystä ja tuoda talouden ja voimavarojen hoitoon järjestystä ja kurinalaisuutta. Pankin ensimmäiset lainat ja projektit kohdistuivat sodan runtelemaan Eurooppaan ja koskivat infrastruktuurin jälleenrakentamista. Myöhemmin tähän taloudellista kehittämistä koskevaan tehtävään on lisätty sosiaalinen ulottuvuus laajassa merkityksessä. 1960-luvulta alkaen pankin toiminnan painopiste suuntautui kehittyviin maihin eli niin sanottuun Kolmanteen Maailmaan. Nykyisin pankki antaa kehittyville maille lainoja ja avustuksia sekä toimii tietopankkina ja taloudellisten ja yhteiskunnallisten uudistusten neuvon-

antajana. Pankin käynnistämät hyvää hallintaa edistävät ohjelmat ovat osa sitä prosessia, jonka avulla Maailmanpankki täsmentää ja määrittää tehtäväkenttäänsä (Lateef 1994 ja The World Bank: It's First Half Century 1997). Käsitteen hyvä hallinta avulla Maailmanpankin tehtäväkenttä on laaventunut ahtaasti määriteltujen talouden kysymysten ulkopuolelle poliittisiin ja hallinnollisiin asioihin.

Hyvä hallinta ei siis ole pelkkä taloudenhoitoa kuvaava neutraali termi. Se on sitä, mutta myös vallankäytön väline, jonka avulla Maailmanpankki sisällyttää uusia asioita ensin käsitteelliseen väli-neistöön ja sitten toiminnallisen vastuunsa piiriin. Siten kansallinen hyvä hallinta nousee osaksi globaalin hallinnan agenda. Otsikko on tältäkin osin perusteltu.

Kehittyvien maiden kannalta hyvä hallinta on osa globaalihallintaa, toisin sanoen se kuuluu siihen prosessiin, jonka kautta kehittyvät maat tulevat sidotuksi niihin globaalilta tasolta käsin ohjattaviin menettelyihin, joiden avulla hallitustenväliset kansainväliset organisaatiot ohjaavat maailmantaloudellista ja poliittista kehitystä. Käsittelemme hyvää hallintaa myös siltä kannalta.

Käsittelemme seuraavassa hyvän hallinnan käsitettä yksinomaan Maailmanpankin määrittelyissä, niiden taustoja ja käsitteen roolia kehityspoliittisessa keskustelussa. Keskeinen kysymys, jonka nostan esille kuuluu: Miten Maailmanpankin hallintakäsitys suhteutuu sen rooliin vain taloudellisia kysymyksiä käsittelevänä "epäpoliittisena" elimenä, jonka säännöt kieltävät Maailmanpankilta poliittisten kysymysten käsittelyn? Käsitettä hyvää hallintaa käytetään laajasti myös kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, hallinnon tutkimuksessa sekä puhuttaessa yritysten vastuujärjestelmistä. Se analyysi ei kuulu tämän kirjoituksen alaan.

Kirjoituksen rakenne on seuraava. Luvussa kaksi esittelen käsitteen synnyn ja sisällön. Luvussa kolme kuvaan käsitteestä käytyä keskustelua. Luvussa neljä vedän yhteen tutkimuksen tuloksia ja esitän eräitä uusia avauksia kirjoituksen pohjalta.

## 2. HALLINTAKÄSITTEEN SYNTY JA KEHITYS

Virallisen määritelmän ja hallintakeskustelun synty. Hallinta on monitasoinen ja -ulotteinen ilmiö, mitä kuvastaa sen käsitteellinen historia. Käsite oli

tuotu kehityspoliittikan keskusteluun Afrikan ongelmien käsittelyn yhteydessä jo 1980-luvun puolivälissä. Afrikan kehityspoliittikan tutkija Göran Hyden ainakin käytti käsitettä. Hyden kirjoitti jo 1980-luvun alussa julkisesta hallinnosta, mistä syystä hän varhaisen taustansa johdosta tunsii hallinnollisten kysymysten merkityksen taloudelliselle kehitykselle (Ks. esim. Hyden 1973, Hyden et al. 1989 ja Hyden, Bratton 1991) Ensimmäinen merkittävä asiakirja, jossa Maailmanpankki puhui hyvästä hallinnasta, on vuonna 1989 julkaistu raportti Saharan alapuolisen Afrikan huonosta kehityksestä. Siinä Maailmanpankki katsoi, että "hyvä hallinta tarkoittaa poliittisen vallan käyttämistä kansakunnan asioiden hoitamiseksi" (The World Bank: Sub-African Africa – From Crisis to Sustainable Growth 1989, 60). Raportin julkistaminen käynnisti Maailmanpankin sisällä keskustelun hyvän hallinnan sisällöstä, tekijöistä ja edellytyksistä (esim. Israel 1990.) Vaikka käsitettä hallinta ei tuolloin vielä käytetty, kaikki hallinnan myöhemmät elementit olivat siinä jo mukana. 1990-luvun alkupuolelta ovat peräisin selkeästi hallintakäsitteeseen pureutuvat Maailmanpankin tärkeimmät raportit eli Brautigamin raportti vuodelta 1991 Governance and Economy (Brautigam 1991) ja raportti vuodelta 1992 Governance and Development (The World Bank: Governance and Development 1992) ja vuoden 1994 raportti Governance (Governance 1994). Hallinta oli keskeisenä teemana myös vuonna 1991 järjestetyssä kehitystalous-tieteen tutkijoiden seminaarissa (The World Bank: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics in 1991). Vuoden 1997 kehityspoliittisen raportin State in a Changing World (World Development Report 1997) teemana oli laeasti määritelty hallinta. Samoin vuonna 2000 julkaistu julkisen hallinnan strategia Reforming Public Institutions and Strengthening Governance (2000) keskittyi laajasti ymmärrettyyn hallintaan (esittely ja arvio Tiihonen 2001, 24-28).

Vuoden 1989 määritelmä oli liian yleinen ohjamaan politiikkaa, mistä syystä 1990-luvun alkupuolen raportit ja määritelmät tarkensivat sitä. Pankin mukaan hyvän hallinta tarkoittaa valtion kapasiteettia luoda sellaiset instituutiot, jotka turvaavat kansalaisten oikeudet ja minimoivat transaktiokustannukset ja määrittelevät poliittiset tavoitteet ja toimeenpanevat niitä.<sup>2</sup> Vaikka tämä määritelmä on edelleen yleinen, se on vakiintunut yleiseen käyttöön aina tähän päivään saakka. Määritelmä

ostaa esille hyvän hallinnon instituutiona. Määritelmän ilmavuus jättää tilaa käytännön tulkinnoille. Virallisissa asiakirjoissaan pankki luonnehtii hallintaa usein seuraavilla tavoilla: Hallinta on "poliittisen vallan käyttöä kansakunnan asioiden hoitamiseksi ja valtion kykyä suunnitella, muotoilla ja panna toimeen politiikkoja toteuttaa tehtäviä" tai "hallinta on tapa, jolla maan kehitykseen vaikuttavia taloudellisia ja sosiaalisia voimavaroja koskevaa ohjausvaltaa käytetään". Se, mitä seikkoja pankki milloinkin painottaa, riippuu käyttöyhteydestä. Aluksi pääosassa olivat julkisen hallinnon uudistukset ja sittemmin mukaan ovat tulleet poliittiset kysymykset.

1980- ja 1990-lukujen taitteessa hyvä hallinta jäsenyi pankissa tarkoittamaan 1) sitä prosessia, jossa luodaan säännöt ja hyvin toimivat instituutiot, jotka varmistavat taloudellisuuden ja tehokkuuden toteuttamisen kansakunnan voimavarojen hoidossa ja 2) niitä käytäntöjä, joiden avulla instituutioita sovelletaan valtion asioiden hoitamisessa. Maailmanpankki korostaa sitä, että hyvä hallinta turvaa taloudellisen kehityksen, mutta myös demokratian, ihmisoikeudet, hyvän järjestyksen ja inhimillisen turvallisuuden.

Kaiken kaikkiaan Maailmanpankki loi käsitteen hallinta käytännön politiikan tarpeita varten. Kun pankki 1990-luvulla on laventanut vastuutaan taloudesta muiden yhteiskunnallisten instituutioiden suuntaan, pankin toimintaa on ryhdytty arvioimaan aiempaa tarkemmin sekä tieteellisessä keskustelussa, kansalaisyhteiskunnan piirissä että pankin isännistössä. Kun globalisaatiokriitikot ovat liittäneet Maailmanpankin harjoittaman hallintapolitiikan jatkuvasti syvenevään ja laajenevaan globalisoitumiseen, pankin ja Kansainvälisen Valuuttarahaston (IMF) syys- ja kevätkokoukset ovat muodostuneet globalisaation vastustajien demonstraatiotilaisuuksiksi (esimerkiksi Woods & Narligar 2001, 569-582; International Social Science Journal: Global Governance and its Critics 2001). Näin käsite hallinta on saanut kielteisen arvovaruksen samalla tavoin kuin globaalistuminen. Rakennesopeutusohjelmat, globalisaatio ja hyvä hallinta on pantu samaan koppaan. Pankilla on ollut vaikeuksia kiistää mielenosoituksilta legitimeettiä, sillä pankin hallinta-käsitteessä korostetaan - toisin kuin perinteisessä ylhäältä tulevassa hallitsemisessa - alhaalta tulevaa vaikuttamista, päätöksentekijöiden tiivertämistä, toiminnan avoimuutta ja julkisuutta. Osallistamalla laaja-alaisesti kehittyvien maiden hallintaprosessiin ja sen

kehittämiseen pankki joutuu eittämättä vastuuseen kehittyvien maiden heikosta kehityksestä ja kehitysavun epäonnistumisesta. Mielenosoittajat kysyvät, miksi hyvä hallinta ja uudistetut instituutiot eivät tuota parempia tuloksia? Toisaalta hyvä hallinta edellyttää, että pankin oma toiminta täyttää hyvän hallinnan vaatimukset. Pankki on arvostelun helppo maalitaulu, jos sen projekteista löytyy korruptiota, päätökset eivät ole julkisia eivätkä tiivertämistä ole selkeitä. Vähin vaatimus on, että se itse toimii hyvän hallinnan periaatteiden mukaisesti. Pankki taistelee korruptiota vastaan, mutta täysin se ei sitä voi kitkeä omista projekteistaankaan.

### *Käsitteen muutos – teorian vaija politiikan muutos?*

Afrikan heikko kehitys 1980-luvun lopulla oli antanut pankille syyn keskustella 1980-luvulla luodun ns. rakennesopeutuspolitiikan (structural adjustment lending policies) epäonnistumisesta (World Bank: Adjustment lending 1989; Jayarajah ym. 1994). Afrikan kehityspolitiikkaa arvioiva pankin raportti oli 80-luvun lopulla havainnut, että tuskastuttavan heikot tulokset kytkeytyivät poliittisen vallan henkilökohtaiseen luonteeseen, patrimonialisiin valtakäytäntöihin, ihmisoikeuksien puutteeseen, korruptioon, hallituksen kyvyttömyyteen toteuttaa talousuudistuksia, tehotonta sekä liian suuren julkiseen hallintoon ja vastuutomiin hallituksiin. Sanalla sanoen Afrikan maiden huonon hallinnan keskeisimmät syyt löytyivät yhtä hyvin korruptoituneesta poliittisesta järjestelmästä kuin tehottomasta julkisesta hallinnosta (The World Bank: Sub-Saharan Africa 22, 55-57, 143, 192).

Maailmanpankin keskustelu hallinnasta osuu samaan ajankohtaan kun pankissa heräsi kiinnostus talouden kehitystä määrittäviin instituutioihin ja pankki ryhtyi pohtimaan instituutioiden merkitystä taloudelliselle kasvuille. 1990-luvun alussa Nobelin taloustieteen palkinnon saanut Douglas North oli akateemisen maailman keskeisin vaikuttaja instituutioiden alalla (North 1991). Hän toimi pankin asiantuntijana. Instituutioiden korostamisesta tuli pankin uusi, ei-taloudellisia seikkoja koskeva kehitysmaapoliittinen tulkinta, joka perustuu siihen yksinkertaiseen havaintoon, että makrotaloudelliset seikat eivät yksin takaa nopeaa kehitystä. Hyvät instituutiot luovat insentiivirakenteita, jotka vähentävät epävarmuutta ja edistävät tehok-

kuutta taloudessa ja siten edistävät kasvua. Julkisten instituutioiden tehtävä on tuoda tehokkuutta yksityiseen toimintaa. Perspektiivin laajeneminen ilmenee vuosittaisissa kehitysraporteissa (esim. World Development Report 1987 ja World Development Report 1991 sekä arvio pankin linjauutuksesta Williams 1996, 162-165 ja Leftwich 2000, 105-126).

Pankin omaksumat hyvän hallinnan määritelmät ottavat annettuna käsityksen liberaalista poliittisesta demokratiasta, vaikka määritelmät eivät viittaa selväsanaisesti poliittisiin järjestelmiin ja poliittisiin malleihin (arvio tästä esim. Williams &

Young 1994, 86-87; Theobald 2000, 38-54; Leftwich 2000, 105-126). Liberaali teoria on eräänlainen työideologia, johon määritelmien muodolliset ja teoreettiset postulaatit kytkeytyivät (Williams & Young 1994, 88-93). Kun pankin tehtäväkenttä koskee talouden kehittämistä, pankissa on vanhastaan katsottu, että se ei voi eikä sen edes tarvitse ottaa kantaa hallintakäsityksen yhteydessä poliittiseen teoriaan eikä käsitellä ideologisia ja poliittisia seikkoja (Shihata 1991, 95). Hallintaa pankki kuitenkin on halunnut käsitellä, sillä se katsoo, että markkinoiden tehokkuuden ja toimivuuden edistämistä ei voida käsitellä ilman valtion roolin arviointia. Valtiolla on muun muassa vastuu omistusoikeuden ja sopimusvapauden säätelystä sekä yhteiskunnan julkisuuden turvaamisesta (ks. World Development Report, Building Institutions for Markets 2002 ja arviosta esim. Williams & Young 1994, 94-95).

Vaikka pankin kaikki hallintaa koskevat määritelmät olivat yleisiä ja sallivat erilaisten asioiden sisällyttämisen käsitteen piiriin, pankki rajasi hallintaa koskevan käytännön politiikkansa 1990-luvun alkupuolella julkisen sektorin uudistuksiin eli virkamiesjärjestelmään ja julkisen talouden ohjaukseen, tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmiin, oikeushallintoon, johtamiseen ja sähköisen asiain kehittämiseen.<sup>3</sup> Lisäksi pankki täsmensi julkisen sektorin toiminta- ja kehittämisperiaatteita. Se painotti hallinnon julkisuutta ja ennustettavuutta. Siihen tarvitaan oikeusvaltiota, joka turvaa tuomioistuinten riippumattomuuden sekä hallinnon lainalaisuuden. Hallinnon on turvattava ihmisoikeuksien toteutuminen kaikessa hallintotoiminnassa. Hyvään hallintoon kuuluu myös lainsäädäntöelimille vastuunalainen, mutta toimeenpanovallasta riippumaton tilintarkastus.<sup>4</sup> Avoimuus, tilivelvollisuus, ennustettavuus ja lainalaisuus olivat uuden, 1990-luvun alun hallinto-

diskurssin keskeisiä termejä (esim. Shihata 1991, 53-96; Landell-Mills & Serageldin 1991, 14-17).

### *Hyvän hallinnan teoreettinen tausta*

Mikä oli käsitteen teoreettinen tausta? Selkeää vastausta ei ole olemassa, sillä niitä on useita. 1990-luvun alun pankin sisäisessä keskustelussa viitattiin taloustieteen (uusi institutionaalinen taloustiede, North, Williams) ohella myös politiikan tutkimukseen ja kehitysmaatutkimukseen. Pankin sisäisessä keskustelussa vedottiin politiikan tutkimuksen klassikkoihin (Rousseau, Montesquieu, Mills, Weber, Lipset, Dahl, Lindblom, Huntington ja Cemy). Landell-Mills ja Serageldin pitivät hallinnan uudistuksia hengeltään, jos ei aivan kirjaimeltaan, weberiläisinä (Leftwich 1994, 378). Heidän tulkintansa on tärkeä, sillä Landell-Mills ja Serageldin olivat 1990-luvun alun keskeisiä pankin hallintaa koskevien yleisten periaatteiden kehittäjiä. Hyvän hallinnan periaatteet he johtivat YK:n yleisestä ihmisoikeuksien julistuksesta (Landell-Mills & Serageldin 1991, 6-7; yleisesti Shelton 2001, 424-468).

Hyvän hallinnan sisällön Landell-Mills ja Serageldin tiivistivät seuraavasti: "good governance depends on the extent to which government is perceived and accepted by the general citizenry to be legitimate; committed to improve general public welfare and responsive to the needs of its citizenry; competent in assuring law and order and in delivering public services; able to create an enabling policy environment for productive activities; and equitable in its conduct, favoring no special interests or groups." Näiden ehtojen toteuttaminen edellytti poliittista vastuujärjestelmää, yhdistymisvapautta, puolueetonta ja tehokasta oikeuslaitosta, hallinnollista tilivelvollisuutta, vapaata tiedonvälitystä ja mielipiteen ilmaisu-oikeutta sekä tehokkaita julkisia instituutioita (Landell-Mills & Serageldin 1991, 13-15). Luonnehdinta ottaa pitkän askeleen taloustieteen keskustelusta politiikan instituutioiden ja teorian suuntaan.

Landell-Mills ja Serageldin eivät peittäneet käsitystään hyvän hallinnan yhteydestä poliittiseen järjestelmään ja määrittelyn poliittista luonnetta. Liberaalin monipuoluedemokratian instituutiot turvasivat hyvän hallinnan kaikkein parhaiten. Toisaalta kirjoittajat tiesivät, että toteutuessaan ajattelu suuntaisi pankin politiikkaa pienen valtion neoliberalistisesta ajattelusta tehokkaan valtion

suuntaan. Talouspoliittiset linjaukset ja mallit sisältävät poliittisia arvovalintoja, joita he perustelivat ihmisoikeusjulistuksen ohella poliittisen liberalismien ja pluralistisen demokratiateorian viitekehyksellä. Landell-Millsin ja Serageldinin konseptio on poliittisesti avoimempi kuin pankin viralliset määritelmät ja raportit (vrt. The World Bank: World Development Report 1991, 133-134). Monipuoluedemokratia vapaine vaaleineen oli selkeä valinta ja kannanotto 1990-luvun alussa, jolloin suurin osa maailman maista ei ollut demokratioita (ks. demokratian kehityksestä Vanhanen 2003).

1990-luvun lopulla keskeisimmiksi hyvän hallinnan analysoijiksi pankin sisältä nousivat Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. He ovat taloustieteen tutkijoita. Hallinnan ytimessä ovat heidän mukaansa vallankäytön traditiot ja instituutiot. Ne he jakavat edellisessä kappaleessa mainitun Landell-Millsin and Serageldinin luonnehdinnan hengessä kolmeen ryhmään seuraavasti: (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to affectively formulate and implement sound policies, (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social integration among them.” (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999a, 1). Näistä he ovat johtaneet kuusi hallinnan ulottuvuutta, jotka voidaan operationalisoida mitareiksi (governance indicators) (Ks. pankin hallintaindikaattoreita kuvaava internet-sivu. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>, luettu 23.7.2003). Ensimmäinen ulottuvuus – hallituksen valinta, valvonta ja vaihtaminen – määrittää poliittisen järjestelmän. Se koostuu kahdesta tekijästä. Ne ovat a) ulkoinen tilivelvollisuus ja vaikutusmahdollisuus (voice and accountability) ja b) poliittinen vakaus, väkivallan puute, rikollisuus ja terrorismi. Toinen ulottuvuus – hallituksen kyvykyys määritellä politiikat ja panna niitä toimeen – jakautuu kahteen tekijään, eli c) hallituksen tehokkuuteen (päätokeenteon hyvyys, hallinto ja julkiset palvelut) ja d) hallinnollisen säätelyn puuttumiseen. Kolmas ulottuvuus – kansalaisten ja valtion kunnioitus yhteiskunnan instituutioita kohtaan – koostuu e) oikeusvaltiosta ja lainalaisuudesta (omistusoikeuden suoja, oikeuslaitoksen riippumattomuus) sekä f) korruption hallinnasta (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999, 7-8.)

Vaikka pankin sisäinen keskustelu hallinnasta 1990-luvun alussa oli luonteeltaan teorialonta ja yleistä, vuosikymmenen lopulla hyvän hallinnan

ideallimallisissa teoreettiseen yhteyteen ei vaivauduttu viittaamaan edes politiikan teorioiden tai klassikkojen nimien kautta. Kaufmanin ja kumppaneiden hallintakeskustelu puretu suoraan hallinnan indikaattoreihin. He eivät pohdi lainkaan operationalisoimiensa hallinnan ulottuvuuksien ja indikaattoreiden alkuperää. Koska ne muistuttavat Landell-Millsin ja Serageldinin määritelmiä, tuoreen hallintakeskustelun juuret kytkeytyvät vuosikymmenen alun keskusteluun.

### *Miksi neutraali käsite hallinta?*

Maailmanpankin virallisen hallinnan määritelmän teknokraattisen luonteen ja yleisyyden sekä tutkijoiden esittämien poliittista järjestelmää painottavien määritelmien välinen ristiriita johtuu Maailmanpankin perustamissopimuksen suhteesta reaali maailman kehitykseen. Maailmanpankin perustamisasiakirja kieltää pankkia sekaantumasta poliittisiin kysymyksiin (Shihata 1997, 14). Liberaali demokratia on poliittinen kannanotto. Pankki joutui vaikeaan tilanteeseen 1980-luvun lopulla, sillä eräät maat, kuten Yhdysvallat, Englanti, Hollanti, Ruotsi, Saksa ja Ranska päättivät asettaa poliittisia kriteerejä kahdenväliselle kehitysavulleen. Ne nostivat hallinnan kysymykset avustusten poliittiseksi ehdoksi. Erityisesti Euroopan Jälleenrakennus ja Kehityspankin (EBRD) perustaminen 1991 tuotti päänvaivaa Maailmanpankille, sillä EBRD:n säännöt edellyttivät EBRD:n edistävän monipuoluedemokratian kehitystä, ja pluralismia ja oikeusvaltiota (Shihata 1990, 41-42). Kansainvälinen kehitysapupolitiikka sai tästä määrittelystä avoimesti poliittisen luonteen.

Maailmanpankissa arvioitiin, että jos se ei omaksu Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin sekä kahdenvälisen kehityslaitosten uusia linjauksia eikä osallistu uuteen hallintakeskusteluun, se menettää johtavan roolinsa kehitysdiskurssissa. Teknokraattinen käsite hyvä hallinta ja sen konkretisointi julkisen hallinnon uudistuksiin syntyivät tavallaan vastaukseksi tuohon ongelmaan. Avoimen määritelmän avulla pankki kykeni pitämään ovat auki poliittisten kysymysten suuntaan eli niihin instituutioihin, jotka edistävät talouden kehitystä (economic management) eli kuuluvat kiistatta pankin mandaattiin.<sup>5</sup> Maailmanpankki avaraa määritelmää voitiin venyttää pitkälle taloudellisten kysymysten ulkopuolelle. Ottamalla käyttöön uuden käsitteen pankki saattoi sekä osal-

listua aiheesta käytyyn kansainväliseen keskusteluun että samaan aikaan pitäytyä tiukasti oman toimialaansa. Pankin tutkijat saattoivat omissa henkilökohtaisissa puheenvuoroissaan esittää avarampia tulkintoja kuin pankki virallisesti teki.

### *Kohti hyvän hallinnan poliittista tulkintaa 1990-luvulla*

Vaikka pankki oli avannut ovet hallinnan laavan ja moniulotteisen määrittelyn suuntaan, askeleet jäivät aluksi lyhyiksi. Vuonna 1992 Maailmanpankki totesi eksplisiittisesti, että se ei keskustelee hallinnan poliittisista aspekteista, sillä ne ovat pankin mandaatin ulkopuolella.<sup>6</sup> Pankin sisäinen keskustelu hallinnan sisällöstä ja ulottuvuuksista loppui moneksi vuodeksi. Landell-Millsin ja Serageldinin raportit eivät tuottaneet pitkään aikaan mitään tuloksia saati jatkoa. Vasta vuonna 1995 virkaansa nimitetty pankin uusi pääjohtaja, James Wolfensohn ravisteli monia vanhoja pidäkkeitä ja toi pankin viralliseen hallintakeskusteluun uudenlaisia poliittisia elementtejä. Hän avasi keskustelun nostamalla esille korruption.<sup>7</sup> Vuoden 1997 kehityspoliittinen raportti *The State in a Changing World* jatkaa linjauksia ja esittelee uusia ajatuksia.<sup>8</sup> Raportti korosti vanhoja teemoja tilivelvollisuudesta, osallistumisesta, vastuusta, julkisuudesta ja hajauttamisesta, mutta nosti esille uusina asioina valtion kapasiteetin, kansalaisten vaaliosallistumisen, osallistumisen uudenlaiset muodot, korruption sekä pyrkimyksen lähentää valtion ja kansalaisten välisiä suhteita (*The World Bank: World Development Report 1997*, 110-130).

1990-luvun lopulla Maailmanpankki vei hallintadiskurssin poliittiset piirteet aluekohtaisiin kehittämissuunnitelmiin ja erityiseen julkisen hallinnon uudistamisen strategiaan (*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance 2000*). Raportti korostaa kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia ja kilpailua edistäviä mekanismeja. Raportti keskustelee muun muassa perustuslaista, edustuksellisesta demokratiasta, siviiliyhteiskunnan osallistumisesta julkisen hallinnon valvontaan sekä kuluttajien suorasta osallistumisesta hallinnon arviointiin. Esimerkkeinä kilpailun edistämisen menettelyistä raportti mainitsee puoluepoliittisen kilpailun, markkinakilpailun sekä yksityisten ja julkisten kilpailun tiedon, tavaroitten ja palvelusten alueella (*The World Bank: Reforming Public Institutions and Strengthening*

*Governance 2000*, 22-31).

1990-luvun lopun pankin korruptiota koskevassa keskustelussa on kaksi osaa eli julkisen hallinnon korruptio ja poliittisen järjestelmän korruptio. Alkuperäinen korruptiokeskustelu byrokraatian patologisista piirteistä eli virkamiesten korruptiosta lavennetaan poliittisen järjestelmän rappeutumisen (state capture) suuntaan. Siinä yritykset ostavat itselleen edullisen lainsäädännön lahjomalla kansanedustajia ja poliittisia puolueita. Pankki ryhtyi laatimaan korruption vastaisia ohjelmia ja strategioita. Korruptio alkoi hallita pankin henkilökunnan julkaisuutoimintaa ja hallinnan strategista kehittämistä.<sup>9</sup> Näytti jopa siltä, että hyvä hallinta tarkoittaa samaa kuin korruption vastainen toiminta ja korruptoitumaton järjestelmä. Hyvän hallinnan muista asioista ja ulottuvuuksista pankki ei keskustellut laajasti. Korruptiokeskustelu hallitsi pankin julkaisuutoimintaa hallinnasta.

Poliittisen järjestelmän kysymyksiä painottaessaan Maailmanpankki ei ole toiminut yksin. Euroopan kehitys- ja jälleenrakennuspankin ohella poliittiset seikat eli demokratia ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä myös yksittäisten maiden ja YK-järjestelmän piiriin kuuluvien kansainvälisten kehitysorganisaatioiden ohjelmissa koko 1990-luvun ajan.<sup>10</sup> Esimerkiksi YK:n kehitysohjelma (UNDP) on aktiivinen hallintakeskustelun edistäjä. Se puhuu hyvästä hallinnasta ja tukee toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan ja tuomioistuinlaitoksen kehittämistä ja avustaa poliittisten instituutioiden rakentamista ja tukee siviiliyhteiskunnan vahvistamista kehittyvissä maissa ja siirtymätalouksissa.<sup>11</sup>

Kaikki kansainväliset kehitysrahoituslaitokset liittävät hallintaan lisämääreen hyvää (good governance).<sup>12</sup> Hyvä voi viitata poliittisen järjestelmän laatuun eli poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän legitimiisyyteen, ihmisoikeuksiin, markkinainstituutioiden, korruptoitumattomaan virkamiehistöön tai tehokkaaseen julkiseen sektoriin. Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri Javier Solana on Thessalonikin:ssa kesällä 2003 pitämässään esitelmässä Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa nostanut globaalinen ongelmien ytimeen huonon hallinnon, korruption ja heikot instituutiot. Solana asettaa EU:n keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi hyvän hallintatavan ja tehokkaiden valtiollisten instituutioiden rakentamisen kansainvälisen järjestelmän kautta (Solana 2003).

Pankin hallintaa koskevien raporttien sanoma

on ollut selkeä 1980-luvun lopulta alkaen. Pankki sanoo, että maan taloudellinen kehitys riippuu hallituksen kyvystä käyttää toimivaltuuksiaan ja rakentaa sellaiset poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja hallinnolliset instituutiot, jotka edistävät taloudellista kasvua ja turvaavat talouden vakauden. Pankin hyvän hallinnan raportit ovat laventaneet pankin perinteistä käsitystä kehityspolitiikasta ja ovat muuttaneet monia vanhoja oletuksia. Hyvän hallinnan ja instituutioita painottavan kehityspolitiikan vaikutuksesta pankki ei enää 1990-luvun lopulta alkaen ole pitänyt julkisen sektorin suuruutta taloudellisen kehityksen keskeisimpänä ongelmana. Ennen hyvän hallinnan diskurssin muotoutumista markkinafundamentalistisessa ajattelussa pankki piti valtiota ongelmana. Hyvän hallinnan vaikutuksesta pankki on kohdistanut huomion julkisen sektorin kykyyn edistää talouden ja markkinoiden tehokkuutta. Teoreettisen keskustelun painopiste on siirtynyt instituutioiden suuntaan. Hyvä hallinta ei ole ollut pankille koskaan itseisarvoinen tavoite vaan keino edistää taloudellista kehitystä.

### 3. TUTKIJAKESKUSTELU MAAILMANPANKIN HALLINTA-KÄSITTEESTÄ

Käsittelen tässä jaksossa Maailmanpankin käynnistämän keskustelun reaktioita kehityspolitiikkaa käsittelevässä tutkijayhteisössä. Olen esittänyt siihen edellä eräitä viitteitä. 1980-luvun alkupuolella kansainvälinen kansalaisyhteiskunta oli vielä kehittymätön, mistä syystä sen reaktiot eivät jättäneet yhtä selkeitä jälkiä historiaan kuin tutkijayhteisö, joka hallitsi tuolloin pankin ulkopuolista kehityspolitiikan julkista diskurssia. Lisäksi tutkijoiden keskustelu löytyy helposti kirjastoista.

Vaikka Maailmanpankin hyvän hallinnan käsitteen kehittäjät ovat pääosin kehitystaloustieteen tutkijoita, pankin ulkopuolisen tutkijayhteisön keskustelijat ovat enimmäkseen kehityspolitiikan tutkijoita. Mukana on joitakin politiikan (esim. Göran Hyden) tai kansantaloustieteen tutkijoita (esim. Joseph Stiglitz, Douglas North, Dani Rodrik), mutta ei juurikaan hallinnon tutkijoita. 1990-luvun lopulla taloustieteilijöiden panos korostuu, mutta heidän näkökulmassaan painottuu globalisaatio ja globaalitalous.

#### *Hyvä hallinta laventaa Maailmanpankin toimintapolitiikkaa demokratian suuntaan*

Pian sen jälkeen kun Maailmanpankki oli julkaisut ensimmäiset raporttinsa hallinnasta, kehityspolitiikan tutkijat ryhtyivät arvioimaan uutta avautusta. Martin Doornbos hämmästeli syntyneitä käsitteitä. Hän oli kiinnostunut sen synnystä. Doornbos piti käsitettä yhtä yllätyksellisenä kuin Berliinin muurin sortumista vähän aiemmin. Hän epäili niiden jopa liittyvän toisiinsa (parhaiten Doornbos 2001, 93). Myös David Williams arveli, että kommunismin romahdus ja sosialistisen talousjärjestelmän kaatumisen rohkaisivat pankkia korostamaan instituutioiden merkitystä (Williams 1998, 6-8).

Kehityspolitiikan tutkijat havaitsivat nopeasti, että hallinta-käsite lavensi pankin tehtäväkenttää aivan samalla tavoin kuin 1980-luvulla luotu rakennesopeutus-termi ja sen pohjalta luodut rakennesopeutus-lainaohjelmat olivat tehneet. Koska rakennesopeutuspolitiikan ehtojen (conditionalities) tulokset olivat jääneet vaatimattomiksi, tutkijat epäilivät hallinta-käsitteen täydentävän ja laajentavan taloudellisten uudistusten toimintapolitiittisia ehtoja liittämällä hallinnollisiin uudistuksiin poliittisia vaatimuksia (Uvin & Biagotti 1996, 389; Williams & Young 1994, 88-93; Lancaster 1993, 9-12; Leftwich 1993, 607-608). Koska kyse on tosiasiasa merkittävästä asiasta eikä vain teknisestä julkisen hallinnon uudistamisesta, tutkijat vaativat asiasta poliittista keskustelua. Ilmeisesti he tarkoittivat julkista keskustelua, sillä pankin linjaukset tehdään aina poliittisesti eli pankin hallituksessa, joka edustaa jäsenmaiden hallituksia.

Kun pankin keskustelu hyvän hallinnan teoreettisista taustoista oli aluksi jäsentymätöntä eikä pankki luonut uudenlaisia toimintakäytäntöjä sen tueksi (Doornbos 2001, 94), kehityspolitiikan tutkijat eivät saaneet siitä otetta pitkään aikaan. He keskustelivat muun muassa jäsentymättömän määrittelyn syistä. Joidenkin mielestä epäselvyys johtui pankin toimivallan suppeudesta (Doornbos 2001, 95 ja 98), erityisesti siitä, että pankilta kiellettiin osallistuminen poliittisiin projekteihin ja oikeus käydä keskustelua poliittisista asioista sekä asettaa poliittisia ehtoja (esim. Cranenburgh 1998, 79-82). Monet arvioijat katsoivat pankin laventaneen toimipiiriään, koska kahdenvälisessä kehitysavussa ryhdyttiin asettamaan poliittisia ehtoja monipuoluejärjestelmälle, avoimille vaaleille ja ihmisoikeuksille.<sup>13</sup> Koska pankki ei voinut tehdä sitä avoimesti, tutkijat totesivat pankin pitäytyvän

yleiselle tasolle.<sup>14</sup> Käsite hyvä hallinta mahdollisti sen. Tutkijat kuitenkin epäilivät strategian tehokkuutta, sillä poliittisiin kysymyksiin ei saata ratkaisuja teknokraattisen ja manageriaalisen tulkinnan avulla (Healey ym. 1993, 31-38).

Kehitysavun ehdoksi asetettavat poliittiset ehdot, demokratia ja ihmisoikeudet, olivat yksi poittavimmista tutkijakeskustelun aiheista. Monien tutkijoiden mukaan poliittisten ehtojen asettaminen voisi kuulua kansalaisjärjestöille. Järjestöt voisivat syyttää hallituksia avun antamisesta maille, joissa ihmisiä vangitaan ja kidutetaan eikä järjestetä vapaita vaaleja. Kuitenkin muun muassa Bøås katsoo, että hyvä hallinta on mahdollon ilman demokratiaa (Bøås 1998, 129). Kehittyvät maat tarvitsevat Adrian Leftwitchin mukaan hallinnollisen johtamisen sijasta parempaa politiikka ja tehokkaampaa valtiota, parempia konfliktin ratkaisuja ja neuvottelujärjestelmiä sekä poliittisia linjauksia resurssien tuotannosta, käytöstä ja jakamisesta (Leftwich 1993, 606, 617-621; Leftwich 2000, 127-195).

Tutkijoiden kritiikki heijasteli käsitteen saamaa ristiriitaista vastaanottoa jäsenmaissa ja lainanantajien keskuudessa. Morten Bøås, joka on analysoinut käsitteen käyttöä Afrikan kehityspankissa (AfDB) ja Aasian kehityspankissa (ADB), kiinnittää huomiota siihen, että kehittyvät maat vastustivat termiä hyvä hallinta. AfDB ja ADB pelkäsivät hallintaudistusten politisoivan kehitysavun ja heikentävän maiden suvereniteettia (Bøås 1998, 117). Tätäkin oleellisempaa oli, että näiden alueellisten kehityspankkien perusasiakirjat ja säännöt kieltävät ihmisoikeuksien ja demokratian ottamisen mukaan lainaehtoihin.

Analysoituaan Afrikan ja Aasian kehityspankkien hallintakäsitteestä käytyä keskustelua ja päätöksentekoa Bøås löytää käsitteen vaikeat kohdat ja eron Maailmanpankin määritelmiin. AfDB:ssa, joka on Afrikan maiden itsensä kontrolloima pankki, pitkään jatkuneen keskustelun lopputulos oli vaatimaton. AfDB korvasi termin hyvä hallinta kansalaisjärjestöjen yhteistoiminnalla ja institutionaalisella kehittämisellä ja Aasiassa ADB ei hyväksynyt lainkaan Maailmanpankin määrittelyä vaan pitäytyi tietosanakirjan määritelmään.<sup>15</sup> Näin se vältti vaikeudet. Sen ei tarvinnut ottaa kantaa demokratiaan, yksilöllisiin poliittisiin oikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Aasian kehityspankki rajoitti hallinnan julkisen sektorin instituutioiden kapasiteetin rakentamiseen ja ei-poliittiseen johtamiseen. Myöhemmin ADB sisällytti kehitysprosessiin kol-

lektiiviset taloudelliset oikeudet ilman viittauksia yksilöoikeuksiin (Bøås 1998, 119-129). Sittenkin keskustelu poliittisesta järjestelmästä on jatkunut Aasian kehityspankissa, sillä sen tutkimuslaitoksen julkaisemassa tuoreessa Quibria-raportissa kyseenalaistetaan demokratian välttämättömyys taloudelliselle kasvulle ja köyhyyden poistamiselle. Raportissa jopa osoitetaan demokratian haittaavan talouden kehitystä ja köyhyyden poistamista (Quibria 2002, 62-65, 79 ja keskustelua instituutiosta Deolalikar ym. 2002, 12-13).

Melko yleisenä piirteenä tutkija-arvioissa on se, että Maailmanpankin hallinta-diskurssissa korostetaan enemmän siviiliyhteiskunnan kytkentää hallintaan kuin hallinnon poliittista kontrollia ja puoluejärjestelmän kautta kulkevaa vaikutusta. Hallinta-diskurssista tutkijat löytävät siten valtion roolia heikentäviä ja jopa julkisen sektorin vastaisia piirteitä. Myös liike-elämän ja valtion suhteiden korostamista tutkijat kummeksuvat, sillä he katsovat hallintadiskurssin edustavan uudenlaista hallinnon ja markkinoiden kumppanuuden retoriikkaa. He pelkäävät markkinatoimijoiden sekaantumisen hallintaan heikentävän valtion autonomiaa ja riippumattomuutta. Cranenburgh pelkää, että näin käy silloin, kun valtion hallintakapasiteetti on heikko ja riittämätön (Cranenburgh 1998, 75). Markkinoiden ja siviiliyhteiskunnan osallistumisen hallintaan tutkijat pelkäävät luovan sellaisia poliittisia käytäntöjä, joista myöhemmin voi olla vaikea päästä eroon (Cranenburgh 1998, 78-79).

Howell kiinnittää huomiota Maailmanpankin hallintadiskurssissa valtion ja markkinoiden väliseen suhteeseen. Se muuttuu hänen mukaansa periaatteellisesti ja vahvemmin kuin valtio-siviiliyhteiskuntasuhde, sillä pankin uudessa hallintadiskurssissa valtion ja markkinoiden suhdetta ei pidetä enää polarisoituneena vaan täydentävänä (Howell 2000, 4-5).

### *Hallintakäsitteen teoreettiset taustat*

Mikä on kehitystutkijoiden käsitys hallinta-diskurssin akateemisista taustoista? Yleisimminkin kehityspoliitikan tutkijat viittaavat taloustieteen sisäisiin koulukuntiin ja niiden yhteyteen kehityspoliitikkaan ja kansainvälisten rahoituslaitosten linjauksiin. Se tarkoittaa sitä, että hallintakäsitteen kehitys liitetään 1980-luvun taloustieteen diskurssiin. 1980-lukua pidetään merkittävänä vedenjakajana, sillä tuolloin pitkään hallinnut keynesiläinen,



julkisen talouden varaan ja valtiolliseen markkinasääntelyyn perustuva ajattelu alkoi menettää dominoivaa asemaansa. Se ei siitä kuitenkaan kuoleutunut. Taloustieteen diskurssin muutos kytkeytyi samaan aikaan voimistuneeseen presidentti Ronald Reaganin ja pääministeri Margaret Thatcherin tuomaan oikeistolaisen poliittisen diskurssin esiinmarssiin. He ryhtyivät soveltamaan markkinoiden merkitystä painottavaa talouspolitiikkaa, joka tunnetaan niin sanottuna uusliberalistisena tai markkinafundamentalistisena talouspolitiikkana. Kehityspoliittikan tutkijoiden mukaan Englannin ja Yhdysvaltain hallitukset ajoivat uudenlaisen talouspolitiikan myös Maailmanpankkiin ja IMF:iin. Näin luotiin käytäntöjä, joiden avulla markkinafundamentalistisia julkisen valinnan ja rationaalisen valinnan teorioita ryhdyttiin soveltamaan kehityspoliitikassa. Muun muassa Senarclens ja Williams ja Young katsovat talouspolitiikan käänteeseen ja sen synnyttämän laajan keskustelun luoneen pohjaa pankin uudenlaiselle hallinta-ajattelulle (Senarclens 2001, 516-517; Williams & Young 1994, 88-93, ks. myös Stiglitz 2002).

Olen tässä artikkelissa korostanut toisenlaista, institutionaalista tulkintaa. Katson, että hallintaa koskeva diskurssi korosti julkisten instituutioiden merkitystä ja olevan siten vastakkainen markkinafundamentalistiselle ajattelulle. Monien kehityspoliittikan tutkijoiden mukaan uusinstitutionaalisen taloustieteen esiinmarssi (Douglas North) kytkeytyy kuitenkin markkinafundamentalistiseen diskurssiin. Vaikka näin olisi, institutionaalisen keskustelun vaikutuksesta tiukan markkinafundamentalismin ote on löystynyt. Institutionalistisessa ajattelussa taloudellisen kehityksen selittäjäksi on nostettu valtion koon sijasta instituutioiden ja valtion tehokkuus. Myös monet Maailmanpankin hallintadiskurssin kehitystä arvioineet tutkijat kiinnittävät huomiota juuri tähän muutokseen ja siihen, että pankin käsite hyvä hallinta on laajentanut kehityspoliittista doktriinia markkinaorientoituneesta ajattelusta kokonaisvaltaisempaan ja käytännöllisempään suuntaan (esim. Brautigam 1991). Muutosta ei pidetä yhtäkkisenä eikä selkeänä vaan asteittaisena ja ristiriitaisena, minkä sanotaan ilmenevän muun muassa pankin vuosittain julkaisemissa Maailman kehitys-raporteissa (Evans 1992, 140-141; Baylies 1995, 324-326).

Maailmanpankin vuoden 1997 raportti valtiosta viritti uudelleen jo jossain määrin laimentunutta keskustelua hallinnasta ja sen kytkennästä talousteoreettisiin taustoihin. Pankki ottaa raportissa

etäisyyttä valtion alasajoon. Monet tutkijat tervehtivät sitä tyydytyksellä (Comia 1998 32-34; Campbell 2000, 9-31). Tutkijat olivat tyytyväisiä, että hallinta oli nostettu jälleen esille, vaikka he arvostelivatkin raporttia poliittisten asioiden heikosta käsittelystä ja teoreettisen pohjan puutteesta (Sindzingre 1998, 58-59; Cranenburgh 1998, 77-78; Moore 1998, 42-43). Domboosin mukaan pankin pitäisi analysoida valtiota myös politiikan tutkimuksen kannalta (Doombos 2001, 98-99). Hän toteaa, että pankki on laventanut hallintakäsitteen politiikan suuntaan, vaikka käsite säilytti edelleen ei-poliittisen luonteensa (ks. myös Martinussen 1998). Stephen Krasner on luonnettinut raporttia napakasti "Mikään ei voisi olla suoremmin poliittista" (Kransner 1999, 145).

Jos Maailmanpankin sisäisessä keskustelussa ei pohdittu uuden hallinta-käsitteen teoreettisia taustoja, myöskään kehityskaakselien tutkijat eivät siihen pureutuneet. David Williamsin analyysi on yksi parhaista. Williams etsii pankin hallintakäsitteestä yhtymäkohtia Hobbesiin (kurinalaistava valtio) sekä Lockeen, Smithiin ja de Tocquevilleen (siviiliyhteiskunta, omistusoikeus, oikeusjärjestys). Näiden lisäksi käsitteessä on hänen mukaansa terve annos nykyaikaista johtamisteoriaa eli tehokkuutta, laadunvalvontaa ja tilintarkastusta (Williams 1996, 170). Williamsin analyysi on oivallinen tiivistys käsitteen eri ulottuvuuksista. Vaikka Williams luettelee niin talouden, politiikan kuin hallinnonkin auktoriteetteja, hän ei erittele niiden keskinäisiä suhteita. Mielestäni Maailmanpankin hyvän hallinnan diskurssia tulisi eritellä myös politiikan ja hallinnon tutkimuksen kannalta. Siinä olisi tutkijoilla kiintoisa työ-sarka.

#### *Hallintakäsitteen synty globalisaation ilmentymänä*

Hallintakäsitettä globaalin hallinnan yhtenä muotona arvioiva tutkijakeskustelu on tuottanut mielenkiintoisia tuloksia. Yleispiirteenä on, että kehityspoliittikan tutkijat pitävät globalisaatiota yhtenä syynä hallintakäsitteen ajankohtaisuudelle. Hallintadiskurssin katsotaan pyrkivän kurinalaistamaan valtion ja kansallisen politiikan rakenteet niin, että kansallisvaltioiden rakenteet sopivat yhteen globaalien instituutioiden kanssa (ks. esim. Doombos 2001, 96). Taustalla on pelko kansainvälisen markkinafundamentalismin ulottu-

misesta kehittyviin maihin. Comia kiinnittää huomiota siihen, että pankki ei kuitenkaan erittele globalisaation ja globaalin hallinnan vaikutuksia. Se ei kiinnitä niihin huomiota, vaikka markkinoiden vapauttaminen kansainvälisille toimijoille asettaa kansallisvaltioiden hallinnalle uudenlaisia haasteita. Hän sanoo, että markkinavapauttaminen lisää kansainvälisten rahoituslaitosten valtaa kansallisessa hallinnassa. Kuitenkaan niitä ei pidetä riittävän selvästi valtiollisen tason poliittisina toimijoina, vaikka ne vaikuttavat kehittyvien maiden valtiollisiin poliittisiin järjestelmin ja uudistavat kansallisia päätösprosesseja (Cornia 1998, 37-38).

McAusland, joka arvioi kehityspoliittikkaa ja käsitteitä lainopin kannalta, painottaa hallintadiskurssin kytkentää globaalistumiseen ja globaaliin hallintaan. Globalisaatio nostaa taloudelliset näkökannat poliittisten kysymysten ohjaajiksi. Hallinta kehityspoliittikan välineenä ja hallitusten yhtenä poliittikalohkona edistää kansallisten järjestelmien integroitumista globaaliin talouden järjestelmään nimenomaan markkinoiden kannalta unohtaen politiikan ja sosiaaliset vaikutukset. McAusland toteaa "To put it more bluntly, multilateral lending agencies and some donors have taken a political decision that their concern should be with that part of the economy of a developing country which can be integrated into global market economy and to that end should pursue global market facilitating law reform" (McAusland 1997, 41).

Edellä on kiinnitetty huomiota ennen muuta kehityspoliittikan tutkijoiden arviointiin käsitteen synnystä, sen taustasta ja merkityksestä. Käsitteen sisältöä koskevaa keskustelua ei ole eritelty. Keskeisiä teemoja siltä alueelta ovat muun muassa hallinnan ja markkinoiden ja hallinnan ja yhteiskunnan väliset suhteet. Tutkijat epäilevät sitä, missä määrin markkinat ja yhteiskunta kykenevät vastaamaan niistä tehtävistä, joita niille osoitetaan. Pankin raporteissa painotetaan enemmän valtioiden epäonnistumista (government failure) kuin markkinoiden epäonnistumista. Tutkijat arvostelevat sitä, että pankki ei juurikaan käsittele yksityistämisen edellytyksiä (Martinussen 1998, 68-71 ja 73; Cranenburgh 1998, 78; Cornia 1998, 36). On arvosteltu myös sitä, että pankin hallintakäsite perustuu vahvaan uskoon muodollisten sääntöjen ja proseduurien voimasta. Epäviralliset instituutiot, henkilökohtaiset suhteet ja verkostot ovat todellisuutta, jota pankki ei saisi unohtaa (Martinussen 1998, 71).

#### 4. KESKUSTELUA

Olen tässä kirjoituksessa käsitellyt Maailmanpankin 1990-luvulla käyttöön ottaman hyvän hallinnan käsitteen syntyä, kehitystä ja käsitteestä kehityspoliittikan tutkijoiden käymää keskustelua. Taloustieteen, politiikan ja hallinnon tutkijat eivät keskusteluun paljonkaan osallistuneet. Kirjoitus osoittaa, että Maailmanpankin hallinta-käsitteellä on kiinteät yhtymäkohtia globalisaation kehitykseen, globaalin hallinnan muotoutumiseen sekä modernin hallinnan tulevaisuuteen.

Otan lopuksi tutkimuksen nostattamana esille pari teemaa, joissa arvioin Maailmanpankin käsitteen yhteyttä globaaliin hallintaan ja peilaan sitä suomalaisen hallintakäsitteen kannalta.

Edellä esittelemäni keskustelu osoittaa, että Maailmanpankin hallintakäsite kehittyi selkeästi kehittyvien maiden kansallisten hallitsemis- ja hallintoinstituutioiden uudistamisen ja tehostamisen tarpeista käsin ja sen palvelukseen. Maailmanpankki lavensi uuden käsitteen avulla oman toimintansa piiriä, sillä se oli vakuuttunut, että pelkät talouden instituutiot eivät yksin takaa talouden toimivuutta ja hyviä taloudellisia tuloksia. Pankin tekemät ja tilaamat tutkimukset osoittivat, että hyvin toimivan talouden instituutiot eivät tuota vakaata kasvua eivätkä poista köyhyyttä. Tarviin myös hyvät politiikan ja hallinnon instituutiot.

Kehityspoliittikan tutkijat arvioivat uutta käsitettä lähinnä pankin vakiintuneen tehtäväkentän kannalta, eivät käsitteen teoreettisen sisällön tai edes taloudellisten kasvun ja yhteiskunnallisen kehityksen lähtökohdista käsin. He kiinnittivät huomiota siihen, että uusi käsite laventaa pankin tehtäväkenttää aivan uusille alueille. Sen lisäksi he korostivat, että uusi käsite ilmentää osaltaan globaalihallinnan voimistumista. Tutkijat pitivät pankin ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten osallistumista kehittyvien maiden poliittiseen ja hallinnolliseen kehittämiseen ongelmallisena. Kärjistään sanoen, he pitivät sitä riskinä. Kehittyneiden maiden oloihin luotujen julkisen hallinnon uudistusohjelmien pelättiin sopivan huonosti kehittyvien maiden hallintoihin, sillä monien tutkijoiden mukaan ne eivät sopineet edes kehittyneiden maiden julkisten hallintojen uudistamisen perustaksi.

Tutkijakeskustelu korostaa, että kansallisen hallinnan uudistaminen kytkeytyy kansainvälisten rahoituslaitosten kautta muotojansa hitaasti etsivään globaaliin hallintaan, joka on todellisuutta jo

nyt ja kaikissa maissa. Kuitenkin hallintamallit ja erityisesti poliittinen päätöksenteko ja vastuujärjestelmät rakennetaan edelleen kansallisen päätöksenteon pohjalta ilman globaalia ulottuvuutta. Tuo ulottuvuus tulisi sisällyttää kaikkeen kansalliseen hallintakeskusteluun, ei vain kehittyvissä maissa vaan myös kehittyneissä teollisuusmaissa.

Mielestäni Maailmanpankin hallinnan käsite on hyvä esimerkki talouden ja politiikan sekä kansallisen ja kansainvälisen tason keskinäissuhteiden muutoksesta, joka etenee pienin askelin käytännön kautta, mutta jolla on pitkälle meneviä syvävaikutuksia monilla eri aloilla. Hyvän hallinnan löytyminen monia eri aloja koskevaksi uudeksi termiksi on esimerkki innovaatioiden diffuusiosta. Hallinta kuuluu tänään OECD:n ja EU:n sanastoon ja toimintapolitiikan piiriin. OECD:n julkisen hallinnon ja julkisjohtamisen kehittämisestä vastaava PUMA-komitea (Public management committee) muutetaan governance-komiteaksi. Myös kehittyneiden maiden hallinnon kehittäjät puhuvat hallinnasta ylätasoin käsitteenä. Heiltä puuttuu kuitenkin vahva kytkentä poliittiseen järjestelmään ja poliittisiin instituutioihin, sillä niiden katsotaan olevan kunnossa eivätkä poliittiset kysymykset kuulu hallinnon tutkimuksen reviiriin. Näin ollen Maailmanpankin hyvän hallinnan diskurssi poikkeaa merkittävässä suhteessa OECD:n hallintakeskustelusta.

Kehittyvien maiden kannalta hyvän hallinnan diskurssi pakottaa pohtimaan kansainvälisten rahoituslaitosten roolia kansallisessa politiikassa ja hallinnassa uudelta kannalta. Mitä heikompi on kansallisen hallituksen kyky politiikan johtamiseen ja hyvän taloudellisen kehityksen ja suotuisan yhteiskunnallisen kehityksen aikaansaamiseen sitä vaikeampi hallitusten on vastustaa kansainvälisten rahoituslaitosten vaatimusta hyvien instituutioiden rakentamisesta ja hyvän hallinnan instituutioiden ja demokratian ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta uusien lainojen ja teknisen avustusten ehtona. Muotojansa etsivä globaalihallinta ulottuu kansalliseen hallintaan ja pakottaa maat pakkopaitaansa. Se tarkoittaa sitä, että maat joutuvat hyväksymään kansainvälisten rahoituslaitosten asettamat ehdot. Kehittyville maille globaalihallinta on tullut julkiseksi globaaliksi hyödykkeeksi, jota ne voivat käyttää hyväkseen, mutta josta niiden on vaikea kieltäytyä. Globalisaatio ja globaalihallinta ovat tulleet jäädäkseen. Mitä nopeammin kehittyvät maat tiedostavat muutoksen ja alkavat siihen ottaa kantaa, sen paremmin

ne pääsevät jaloilleen, lisäävät itsenäisyyttään ja selviävät uudessa toimintaympäristössä. Pelkistään, myös globalisaatio on otettava jotenkin hallintaan.

Diskurssi hyvästä hallinnasta nostaa yleisen kysymyksen, kuinka niihin kansainvälisiin organisaatioihin, jotka harjoittavat globaalia hallintaa, saadaan demokraattinen valvonta, vastuujärjestelmä, kuinka niihin tuodaan julkisuus ja toteutetaan muut hyvälle kansalliselle hallinnalle nykyisin asetettavat vaateet. Hyvän hallinnan kriteereitä tulee soveltaa ja noudattaa myös globaalilla tasolla. Kysymystä on pohdittu kansainvälisen tutkimuksen piirissä, siitä on keskusteltu poliittisella tasolla, mutta merkittävää läpimurtoa siinä ei ole tällä hetkellä näkyvissä. Kuitenkin globaalin hallinnan puuttuminen ja erityisesti demokraattisen hallinnan periaatteiden puuttuminen globaalilta tasolta tarkoittaa sitä, että kansalliset hallitukset ajavat etujaan nykyisin käytettävissä olevien keinojen kautta. Se tarkoittaa aina suurimpien valtaa. Kun etujen ajamisen keinoja ja pelisääntöjä ei ole määritelty, myös epäeettiset keinot ovat käytössä. Toiseksi olisi selvitettävä kuinka kansalliselle tasolle ulottuvat kansainväliset mekanismit saadaan kansallisen vastuun piiriin? Tähän kysymykseen ei tässä esityksessä voida pureutua. Tutkimus osoittaa, että tuo keskustelu on käytävä, se on erittäin ajankohtainen.

Keskustelu hallinnan ja kansainvälisten rahoituslaitosten roolista hyvän hallinnan edistämisessä on yksi hallintakeskustelun vaikeimpia aiheita. Jokaisella maalla on oikeus suvereenina valtiona kehittää oman taloutensa ja hallintansa malleja ja poliittista järjestelmäänsä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämän päivän valistunut käsitys lähtee siitä, että valtiollisten perusinstituutioiden ja hallintokoneiston ja sen perusperiaatteiden tahdon tulisi edustaa kansalaisten mielipidettä. Tämä on yleisesti hyväksytty. Onko kansainvälisellä yhteisöllä – mikä se lieneekään – kuitenkin oikeus ottaa kantaa siihen millainen päätöksentekojärjestelmä ja poliittinen järjestelmä eri maissa on? Maailmanpankin luoma hyvän hallinnan käsite ottaa kantaa siihen, millainen on hyvä hallintojärjestelmä. Se on muodostumassa pankin yleiseksi lainaehdoksi.

Kosovon sota osoitti selvästi, että kansainvälinen yhteisö katsoi ihmisoikeuksien räikeän loukkaamisen sellaiseksi perusteeksi, jonka takia se saattoi sekaantua aseellisesti Kosovon asioihin. Ihmisoikeuksien loukkaaminen ei kuulu hyvään

hallintajärjestelmään. Irakin sodassa 2003 Yhdysvaltain ja Englannin johtama liittoutuma kävi taistelua kansainvälistä terrorismia vastaan ja otti tavoitteekseen demokratian ja hyvän hallinnan ulottamisen Irakiin. Myös EU on käynnistämässä keskustelun näistä hyvän hallinnan teemoista terrorismisodan yhteydessä. Solanan puheenvuoro Thessalonikissa on hyvä avaus. Se nostaa hyvän hallinnan EU:n kansainvälisen toiminnan periaatteeksi.

Olen tässä artikkelissa korostanut sitä, että Maailmanpankin hallintakäsitemalli on tarpeellinen avaus, joka on laventanut pankin toimintaa talouden instituutioista valtiollisten instituutioiden suuntaan. Pankin virallinen avara määritelmä avaa siihen ovet. Se on hyvä. Koska pankin toiminta voi nykyisin rajoittua virallisesti kuitenkin vain talouden kehittämiseen, valtion ja poliittisen järjestelmän kysymysten käsittely ja kehittäminen on jätetty pankissa kesken. On selvää, että talouden ja politiikan instituutioiden keskinäisyyden teoreettiseen pohdintaan tulisi panostaa nykyistä enemmän. Tehtävässä tarvitaan politiikan ja hallinnon tutkijoiden asiantuntemusta. Nykyisin pankin hyvää hallintaa koskevaa keskustelua käyvät pankissa ekonomistit, vaikka hallinta on poliittisen järjestelmän ytimessä. Tutkijayhteisön keskustelun käynnistivät kehityspoliittikan tutkijat ja sittemmin siihen ovat tulleet mukaan kansainvälisen talouden ja kehitysmaatalouden tutkijat.

Poliittisten instituutioiden käsittelyn vaikeudesta johtuen Maailmanpankki on hallinta-määrittelysäätöjä jättänyt markkinatalouden ja poliittisen järjestelmän keskinäisten suhteiden pohdinnan liian vähälle huomiolle ja ratkaisematta. Läntisen kulttuurin arvojen edustajana ja liberaalin demokraattisen järjestelmän kannattajana Maailmanpankki ei kuitenkaan voi irtisanoutua politiikan ja talouden poliittisista kytkennöistä. YK-järjestelmään kuuluvana organisaationa Maailmanpankin on edistettävä ihmisoikeuksien julistuksen periaatteita ja demokratiaa. Markkinatalouteen kuuluva hyvä hallinta perustuu liberaalin poliittisen demokratian malliin. Tehokkaat markkinat tarvitsevat poliittista demokratiaa. Siihen kuuluvat muun muassa poliittisen vastuun mekanismit, toimiva tilivelvollisuus, hallinnon julkisuus, korruptoitumaton virkamiehistö, riippumaton oikeuslaitos ja elävä kansalaisyhteiskunta. Edistäessään markkinoiden toimintaa Maailmanpankki joutuu käsittelemään poliittisia kysymyksiä. Voisiko muuten ollakaan? Nykyinen keinotekoinen asian kiertäminen on epä-

rehellisyttä, joka ei palvele hyvää hallintaa.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Kiitän PhD Majja Setälää ja Paula Tiihosta arvokkaista kommentteista, joita he ovat käsikirjoitukseen esittänyt. Kirjoitukseni taustalla on työskentely Maailmanpankissa hyvän hallinnan kehittämisen projekteissa. Kirjoitus kytkeytyy laajempaan tutkimukseeni hyvästä hallinnasta, joka julkaistaan vuoden 2004 aikana.

<sup>2</sup> Pankin julkaisu *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter* 1998 (ja erityisesti sivun 15 tiivistys) tuo esille instituutioiden korostuksen: "Institutions matter for development because they determine the efficiency and existence of both the markets and organizations, public and private." Instituutiot antavat säännöt, joiden tulee olla selkeät, niiden pitää olla tunnetut, sisäisesti ristiriidattomat, niiden tulee koskea kaikkia, olla ennustettavat ja luotettavat ja ne on pantava asianmukaisesti toimeen.

<sup>3</sup> Pankin toiminnasta julkisen hallinnon uudistuksissa ks. Shirley 1991, 293-294, *The World Bank: The Reform of Public Sector Management* 1991, *The World Bank: Evaluating Public Sector Reform* 2001, *The World Bank: Public Expenditure reform under Adjustment Lending* 1997, *The World Bank: Civil Service Reform* 2002 ja *The World Bank: Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* 2000, 187-217.

<sup>4</sup> *The World Bank: Governance and Development* 1992, 3-5, 12-57. Vuonna 1994 pankki täsmensi määrittelyä seuraavasti: "epitomized by predictable, open, and enlightened policy making (that is transparent process); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law." . Ks. Myös *The World Bank: Governance* 1994, 1-29

<sup>5</sup> Landell-Mills ja Serageldin sanovat: "... governance consists of two distinct but intimately intertwined dimensions: one is political (and relates to the commitment to good governance), and the other is technical (and relates to issues of efficiency and public management). Both must be addressed. Without political commitment little can be achieved, even with an efficient public administration. And without an efficient public administration, no government can be effective, however benevolent. Thus the performance of government depends on the role assigned to the state, the competence of public agencies, and the extent to which there is an enabling environment that facilitates and encourages growth-promoting activities by private citizens and hones behavior by public officials." Landell-Mills & Serageldin 1991a, 307. Ks. myös Shihata 1991, 67-96.

<sup>6</sup> *The World Bank: Development and governance* 1992, 5. "Governance may be relevant to the Bank's work if it addressed in forms of having good order and discipline in the management of the country's resources. Thus, there could well be a need for the Bank to encourage, for

example, civil service reform, legal reform, and accountability for public funds and public discipline." Julkaisija: Governance, The World Bank's Experience 1994, XIV pankki sanoo poliittisten seikkojen olevan sen mandaatin ulkopuolella. ks. myös Shihata 1991, 62-96 ja The World Bank: Operations Evaluation Department. IDA Review. Governance – the Critical Factor 2001.

<sup>7</sup> Shihata 1997, 227-228 ja Krasner 1999, 144. Ks. pankin toiminnasta korruption vastaisessa taistelussa The World Bank: Curbing Corruption 1999 ja The World Bank: Helping Countries Combat Corruption, 2000. Ks. pankin web-sivuja (luettu 09/18/2001)

<sup>8</sup> Kehitysraportti vuodelta 1996 ohittaa poliittiset kysymykset, vaikka siirtyminen sosialistisesta järjestelmästä markkinatalouteen on poliittinen, The World Bank: World Development Report 1996.

<sup>9</sup> The World Bank: Anticorruption in Transition 2000, 3, 9-10, 26-27, 39-41, 44-46), The World Bank: Can Africa Claim the 21st Century 2000, 50-74) ja The World Bank: Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter 2002. Ks. myös raportti siirtymätalouksien ja entisen Neuvostoliiton kymmenen ensimmäisen vuoden kehityksestä (The World Bank: Transition. The First Ten Years 2002. Hyvän yleiskuvan ja viittaukset kaikkiin korruptiota koskeviin julkaisuihin saa Maailmanpankin internet-sivuilta kohdasta anticorruption (<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>)

<sup>10</sup> Yleisesti Weiss 2000, 795-814 ja erityisesti EU (Commission of the European Union: the European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries. 8.5.2001).

<sup>11</sup> Ks. UNDP:n määritelmästä hallinnasta UNDP: Governance for sustainable human development. A UNDP Policy document. January 1997; <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>. Ks. UNDP:n muistioita asiasta UNDP:n internet-sivuilta (luettu 6/26/2001). Ks myös UNDP: Public sector Management, Governance and Sustainable Human Development. January 1995;

UNDP: Reconceptualizing Governance; (luettu 15.10.2001). Ks. keskustelua määritelmästä Adams 2001, 11-35.

<sup>12</sup> Esimerkiksi Kansainvälisen Valuuttahaston rooli hyvän hallinnan alueella koskee 1) julkisen sektorin johtamista ja erityisesti finanssihallintoa (julkisten instituutioiden, erityisesti valtiovarainministeriön, keskuspankin, julkisten yhtiöiden, virkamiesjärjestelmän ja virallisen tilastotoimen, sekä hallinnollisten menettelyjen uudistamista, julkisen talouden menokontrollin, budjetoinnin ja valtion tulojen hallinnan parantamista) ja 2) yksityistä taloudellista toimintaa edistävän avoimen ja vakaan taloudellisen toiminta- ja sääntelyjärjestelmän kehittämistä (The IMF: Good Governance 1997, 1-3).

<sup>13</sup> Doombos 2001, 98 ja Williams & Young 1994, 88-93. Ensin 1980-luvulla Yhdysvaltain hallitus ja 1989 Euroopan ministerineuvosto asettivat kehitysavulleen ehtoja monipuoluedemokratiasta ja ihmisoikeuksista. Myöhemmin Ranskan, Englannin Saksan, Japanin, Sveitsin Ruotsin, Kanadan ja Tanskan hallitukset toimivat samoin, Gibbon 1993, 53, Uvin & Biagotti 1993, 65-67 ja Crawford 2000,

23-57. Ks. poliittisista ehdoista Itä-Euroopan maille Uvin & Biagotti 1993, 67-68, Moore 1993a, 1-6, Moore 1993b, 39-50 ja Barya 1993, 15-23, Lancaster 1993, 9-15.

<sup>14</sup> Toisaalta esimerkiksi Gibbon sanoo, että pankki on perinteisesti ollut sitä mieltä, että valistuneet autoritaariset johtajat ja puoliautonominiset teknokraatit edustavat hyvän hallinnan ideaalia Gibbon 1993, 53.

<sup>15</sup> The Oxford English Dictionary (1989, 710) sisältää neljä määritelmää. 1) Hallitsemistapahtuma tai hallitsemisen muoto, 2) hallitsemisauktorioteetti, virka tai tehtävä, jonkun johtaminen, 3) tapa, jolla jotakin hallitaan tai säädelään, johtamisen metodi, sääntelyjärjestelmä, kurinalaisuus ja 4) elämän tai liiketoiminnan hoitaminen, elämäntapa, käyttäytyminen ja tekemiset.

## LÄHTEET

Adams, Markus: Governance als Ansatz der Vereinten Nationen. Teoksessa Klaus König, Markus Adams (toim.), Governance als Entwicklungspolitischer Ansatz. Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Forschungsberichte 219, Verwaltungshochschule Speyer. Speyer 2001.

Vinod Thomas and Ajay Chhibber (toim.): Adjustment Lending. How it has Worked. How it can be Improved, The World Bank, Washington DC 1989.

Barya, John-Jean, B.: The Political Conditionalities of Aid: An Independent View from Africa, IDS, 24 (1993), 1 January, 16-25.

Baylies, Carolyn: Political Conditionality and Democratization. Review of African Political Economy, 22, (1995), 65, 321-338.

Bøås, Morten: Governance as Multilateral Development Bank Policy: the Cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank, The European Journal of Development Research Vol. 10 (1998), No. 2, December, 117-134.

Brautigam, Deborah: Governance and Economy. A Review, Policy Research Working Papers 815, The World Bank, Washington DC 1991.

Campbell, Bonnie: New Rules of the Game: The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion, Canadian Journal of Development Studies Vol. XXI (2000), no. 1, 9-32.

Comia, Giovanni, Andrea: Convergence on Governance Issues. Dissent on Economic Policies, IDA Bulletin Vol. 29 (1998), No 2, 32-38.

Cranenburgh, Oda van: Increasing State Capacity. What Role for the World Bank? IDA Bulletin Vol. 29 (1998), No 2, 75-81.

Crawford, Gordon: Promoting Democratic Governance in the South, The European Journal of Development Research Vol. 12 (2000), no.1, 23-58.

Deolalikar, Anil, B., Brillantes, Ale B., Gaiha, Raghav, Pemia, Ernesto M. and Racelis Mary: Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia,

- Asian Development Bank, ERD Working paper series no 10. Tokyo 2002.
- Doombos, Martin: Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *The Journal of Development Studies* Vol. 37 (2001), no 6, August, 93-108.
- The Commission of the European Union: *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, 8.5.2001
- Evans, Peter: *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change*. Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton University Press, Princeton, NJ 1992.
- Gibbon, Peter: *The World Bank and the New Politics of Aid*, *The European Journal of Development Research* Vol. 5 (1993), no.1, 35-62.
- Healey, John, Ketley, Richard, Robinson, Mark: *Will Political Reform Bring about Improved Economic Management in Sub-Saharan Africa?* IDS Vol. 24 (1993), No.1, January, 31-38.
- Howell, Jude: *Making Civil Society from the Outside – Challenges for Donors*, *The European Journal of Development Research* Vol. 12 (2000), No 1, June, 3-22.
- Hydén, Göran: *Stat och förvaltning i Africa*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973.
- Hydén, Göran [et al.]: *Strategies for the future of Africa: an evaluation*, SAREC, Stockholm 1989.
- Hyden, Goran & Bratton Michael (toim.): *Governance and politics in Africa*, Lynne Rienner, Boulder 1991.
- IMF: *Good Governance. The IMF's Role*, International Monetary Fund, Washington DC 1991.
- International Social Science Journal*, No 170, December 2001, *Global Governance and its Critics*.
- Israel, Arturo: *The Changing Role of the State. Institutional Dimensions*, Working Papers, No 495, The World Bank, Washington DC 1990.
- Jayarajah, Carl, Baird Mark and Branson, William: *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience. 1980-1992*, The World Bank, Washington DC 1994.
- Kaufmann, Daniel: *Governance Crossroads*. Teoksessa Klaus Schwab, Michael e. Porter: *The Global Competitiveness report 2002-2003*, Oxford University Press, New York, Oxford 2003.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, Zoido-Lobotón, Pablo: *Governance Matters. Policy Research Paper*, 2196, The World Bank, Washington DC 1999.
- Kohli, Atul: *Democracy amid Economic Orthodoxy: Trends in Developing Countries*, *Third World Quarterly* Vol.14 (1993), No 4, 671-690.
- Krasner, Stephen, D.: *Sovereignty Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton N.J 1999.
- Lancaster, Carol: *Governance and Development: The Views From Washington*, IDS Vol. 24 (1993), no. 1, January, 9-15.
- Landell-Mills, Pierre and Serageldin, Ismail: *Governance and the Development Process*, *Finance & Development* Vol. 28 (1991), no 3, 14-17.
- Landell-Mills, Pierre and Serageldin, Ismail: *Governance and the External Factor*, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, The World Bank, Washington DC: 1991 a.
- Lateef, K. Sarwar: *The First Half Century: an Overview*, The World Bank, Washington DC 1994.
- Leftwich, Adrian: *Governance, Democracy and development in the Third World*, *Third World Quarterly* Vol. 14 (1993), no. 3, 605-624.
- Leftwich, Adrian: *States of Development. On the Primacy of Politics in Development*, Polity, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Martinussen, John: *The Limitations of the World Bank's Conception of the State and the Implications for Institutional Development Strategies*, *IDS Bulletin* Vol. 29 (1998), No 2, 67-74.
- McAuslan, Patrick: *Law, Governance and the Development of the Market: Practical Problems and Possible Solutions*, Teoksessa Julio Faundez (ed.), *Good Government and law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Macmillan Press, London 1997.
- Moore, Mick: *Introduction*, IDS Vol. 24 (1993), no 1, January, 1-6 (Moore 1993 a).
- Moore, Mick: *Declining to Learn from the East? The World Bank on 'Governance and Development'*, *IDS Vol. 24* (1993), no 1, January, 39-50 (Moore 1993b).
- Moore, Mick: *Towards a Useful Consensus?* *IDS Bulletin* Vol. 29 (1998), No 2, 39-46.
- Naim, Moises: *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?* *The Third World Quarterly*, Vol. 21 (200), no 3, 505-528.
- North, Douglass Cecil: *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- The Oxford English Dictionary. Second Edition*, Vol VI, Clarendon Press, Oxford 1989.
- Senardens, Pierre: *International Organizations and the Challenges of Globalization*, *International Social Science Journal* No 170 (2001), December.
- Shelton, Dinah: *Human Rights*. Teoksessa P.J. Simmons, Chantal de Jonge Oudraat (toim.), *Managing Global Issues. Lessons Learned*, Carnegie Endowment of International Peace, Washington DC 2001.
- Shihata, Ibrahim: *The European Bank for Reconstruction and Development: a Comparative Analysis of the Constituent Agreement*, Kluwer Academic Publishers Group, London 1990.
- Shihata, Ibrahim: *The World Bank and "Governance" Issues in its Borrowing Members*. Teoksessa Franziska Tschofen and Antonio R. Parra (toim.), *The World Bank in a Changing World. Selected Essays*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht 1991.
- Shirley, Mary: *Public Sector Management Activity at the World Bank*, *Public Administration and Development* Vol. 11 (1991), May-June, 293-294.
- Sindzingre, Alice: *Better Policies and International Governance*, *IDS Bulletin* Vol. 29 (1998), No. 2, 56-63.
- Solana, Javier: *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Eurooppa-neuvosto Thessaloniki, 20/06/2003*. (<http://ue.eu.int/newsroom>).

- Stiglitz, Joseph E.: *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton & Company, New York and London 2002.
- Theobald, Christian: *Zehn Eckpunkte zu Good Governance*. Teoksessa König, Klaus, Markus Adams (toim.), *Governance als Entwicklungspolitischer Ansatz*. Forschungsberichte 219, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Verwaltungshochschule Speyer, Speyer 2002.
- Tiihonen, Seppo: *Maailmanpankki hallinnon uudistajana ja hallinnan kehittäjänä*, Hallinto 3/2001, 24-28.
- Tiihonen, Seppo: *From Governing to Governance*. A Process of Chang. Tampere University Press, Tampere 2004.
- UNDP: *Governance for sustainable human development*, A UNDP policy document. January. 1997. (<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>).
- Uvin, Peter: "Do as I say, Not as I do": The Limits of Political Conditionality, *The European Journal of Development Research* Vol. 5 (1993), no.1, 157-177.
- Uvin, Peter, Biagotti, Isabelle: *Global Governance and the "New" Political Conditionality*, *Global Governance* 2 (1996), 377-400.
- Vanhanen, Tatu: *Democratization: a Comparative Analysis of 170 Countries*, Routledge, London 2003.
- Williams, David, G.: *Governance and the Discipline of Development*, *European Journal of Development Research* Vol. 8 (1996), No 2, 157-177.
- Williams, David G.: *Economic Development and the Limits of Institutionalism*, *SAIS Review* 18.1 (1998), Winter-Spring, 1-17.
- Williams, David and Young, Tom: *Governance, the World Bank and Liberal Theory*, *Political Studies*, Vol. XLII (1994), 84-110, 84-100.
- Woods, Ngaire and Narigar, Amrita: *Governance and the Limits of Accountability: the WTO, the IMF, and the World Bank*, *ISSJ* 2001, 2001.
- The World Bank: *Its First Half Century*, Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb (eds.), Brookings Institution, Washington, D.C 1997.
- The World Bank:
- *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC 2000.
  - *Beyond the Washington Consensus*, Washington DC 1998.
  - *Can Africa Claim the 21st Century*, 2000. Washington DC.
  - *Civil Service Reform. Strengthening the World Bank and IMF Collaboration*, Washington DC 2002.
  - *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*, Toim. Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh, Economic Development Institute of the World Bank, Washington DC 1999.
  - *Evaluating Public Sector Reform*, Navin Girishankar, World Bank Operations Evaluation Department, Washington DC 2001.
  - *Governance and Development*, Washington DC 1992.
  - *Governance The World Bank's Experience*, Washington DC 1994.
  - *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank since 1997*, Washington DC 2000.
  - *IDA Review. Governance – the Critical Factor*, IDA 10-12, Operations Evaluation Department May 1, Washington DC 2001. (<http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/a e4 e28 c9 568 f3 c628 5256808006a0027/937d4aa23b843a5d85256a6a004fe0a? OpenDocument>) Visited 13/12/2001)
  - *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics in 1991*, Toim. Lawrence H. Summers and Shekhar Shah Washington DC 2001.
  - *Public Expenditure Reform under Adjustment Lending. Lessons from World Bank Experiences*. Toim. Jeff Hunter, Sandra Roberts and Anawar Shah, Washington DC 1997.
  - *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington DC 2000.
  - *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience, Policy and Research Series No 18* Washington DC 1991.
  - *Sub-African Africa – From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C 1989.
  - *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington DC 2002.
  - *World Development Report*, Oxford University Press, New York 1987
  - *World Development Report. The Challenge of Development*, Oxford University Press, New York 1991.
  - *World Development Report. From Plan to Market*, Oxford University Press, New York 1996 .
  - *World Development Report. The State in a Changing World*, Oxford University Press, New York 1997.
  - *World Development Report Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, New York 2002.
- Quibria, M.G.: *Growth and Poverty: Lessons from the East Asia Miracle Revisited*, Asian Development Bank Institute Research Paper no 33., Tokyo 2002