

Finanssihallinto kehityspolitiikan painopisteenä

Erityisesti valtionapujärjestelmä kehitys- ja murrosmaassa

Pertti Ahonen

GOVERNANCE BY PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT IN DEVELOPMENT POLICY: WITH SPECIAL REFERENCE TO GOVERNMENT GRANTS IN A DEVELOPING AND TRANSITIONAL COUNTRY SETTING

The raw neoliberalism of some of the past years has been superseded by more refined approaches emphasising »governance», »sustainability» and both. In the international development community, public financial management is nowadays one of the most ubiquitous aspects of »sustainable governance». Experts working with questions of government grants to lower level governments and public financial management in developed countries might think that these aspects are necessarily badly underdeveloped in the developing and the transitional countries. However, this is not necessarily so, but here as in many other fields the developing and the transitional countries have access to the most up-to-date knowledge and often also to the respective skills. Many of the problems in question are also universal. When they are their severest in the transitional and developing countries, they help shed light also upon general and particular features of the respective systems in the developed countries. In the latter countries the problems may not be that easily visible albeit they are still there. The article draws on selected examples and experiences. Challenges posed by federal-regional grants in a federal system are considered in the light of accumulating experience in a given developing country. The special problem posed by transfers of external development cooperation for a federal-regional grants scheme is particularly considered. So is the question of the »fungibility» of the federal and the external grants to regions. Finally, aspects of public financial management are considered in the context of the grants systems and selected other contexts. Institutional and capacity development is the particular focus of the last consideration.

1. KEHITYSAJATTELUN NYKYKÄÄNNE, FINANSSIHALLINNON PAIKKA SIINÄ SEKÄ ARTIKKELIN TARKOITUS

Tämä artikkeli koskee eräitä nykyisen kehitysjattelun piirteitä ja vastaavia kehittämisen painopisteitä nykyoloissa, kun raaka, markkinauskoinen uusliberalismi on sen epäonnistumisten ja

siihen kohdistuneen kritiikin (Cypher & Dietz 1997) jälkeen hylätty. Näin on tapahtunut sekä keskeisimpien kansainvälisten kehitysalan organisaatioiden – Maailmanpankista OECD:hen – periaatteistoissa että tärkeimpien kahdenvälisen kehitysyhteistyön harjoittajien ohjelmanjulistuksissa. Uusliberalismin tilalle ovat tulleet erilaiset »governancen» eli »hallinnan», »sustainabilityn», »kestävyyden», sekä »empowermentin», »vallallistamisen» ja muiden sellaisten seikkojen korostukset. Hallinta ja kestävyys kytkeytyvät toisiinsa: vankat hallinnan mekanismit ymmärretään keskeisiksi edellytyksiksi sille, että kehityspyrkimyksillä on kestäviä taloudellisia, sosiaalisia, kansanvallan suuntaisia ja ekologisia vaikutuksia. Vielä äskettäin liki »pannassa» oleva julkisen sektorin, sen finanssihallinnon ja yleisen julkisen hallinnon aihepiiri onkin nyttemmin päässyt suorastaan ajattelun noususuhdanteen nosteeseen.

Yhtyneenä muuntuneeseen kehitysjatteluun tietyt neutraalit tekniset menettelyt niin sanotussa instituutioiden ja kapasiteetin kehittämisessä (»institutional and capacity development», ks. esim. Eade 1997, Grindle 1997, James 1998) muodostavat tämän artikkelin painopisteen. Tätä painopistettä ja siitä juontuvia teemoja ei perustele mikään kuin painopisteen ja teemojen nykyinen yleisyys kehitysaiehepiiristä käydyssä nykykeskustelussa.

Mille tahansa tutkimussuunnalle, jonka piirissä hyväksytään vain tieteen omasta piiristä esiin nousseet tutkimusongelmat, »instituutioiden ja kapasiteetin kehittäminen» kuuluu aiheisiin, jollaiset ovat tavallaan kauhistus. Ei nimittäin ole olemassa mitään määriteltävissä olevaa joukkoa tuon aihepiirin teorioita, tieteellisiä malleja, viitekehyyksiä ja käsitteitä, vaan on sen sijaan olemassa vain löyhiä käsitteellisiä kehikkoja, joilla sitä paitsi on tapana vaihtua ajoittain toisenlaisiksi. Mahdolliset varhaiset alkulähtökohdat instituutioiden ja kapasiteetin kehittämisen tarkastelulle (Honadle 1986) ovat vuosien kuluessa muuttuneet hyvinkin toisenlaisiksi kuin mitä ne ovat olleet alkuaan. Instituutioiden ja kapasiteetin ke-

hittämistäkin toki harjoitettiin jo uusliberalismia edeltäneellä kehityspolitiikan aikakaudella, vaikkakin kenties vain osana laajoja, voittopuolisesti insinööriteknisiä hankkeita.

Jos tutkimus kuitenkin suostuisi tutkimaan vain sisällään nousseita, teoreettisesti jo jalostettuja ongelmia, se jäisi yksipuoliseksi. Vaikka »käytännön» ja sen kielenkäytön ehdoin eteneminen ei olekaan hedelmällisen tutkimustavan maineessa, »käytännön» ongelmien jättäminen kokonaan pois tutkimuskohteiden joukosta on varma tae tutkimuksen irrelevanssille maailmassa, jossa elämme. Teoreettisiin abstraktioihin suuntautuvalla älyllisellä katsastelulla on toki paikkansa, mutta ainakaan sellaiset tutkimusalat kuin politiikan ja hallinnon tutkimus eivät voine voittopuolisesti jäädä tuollaiseksi katsasteluksi ja ovat sitä tuskin empiirisestikään.

»Käytännön» ottaminen huomioon ei tuomitse tutkijaa orjallisesti hyväksymään tutkimiaan käytäntöjä ja niiden periaatteita, vaan hän voi hyvin pyrkiä myös kriittisesti »ylittämään» niiden käytäntöjen rajat. Tämä koskee myös sellaista teoreettisesti toki köyhähköä aihetta kuin instituutioiden ja kapasiteetin kehittäminen. Tuo aihe koostuu seikoista, joiden kehitysaihepiirin arkikielessä ja tuon kielen päälle rakentuvassa tutkimuskielessä katsotaan liittyvän juuri samaiseen aiheeseen. Siihen kuuluviksi lukeutuu tavanomaisesti joukko ulottuvuuksia, funktioita tai aihepiirejä, jotka keskusteluun osallistujat – olivatpa he tutkijoita tai kansainvälisten kehitysorganisaatioiden edustajia – haluavat aiheeseen lukea. Tälle emme mitään voi. Keskustelussa tapahtunee siten jalostumista sikäli, että keskeisemmät seikat korostuvat syrjäisempien kustannuksella. »Tiede» ei suinkaan ole päätuomari sille, mitkä seikat pääsevät kumpaankin noista asemista, niin paljon kuin »tiede» edustajineen sitä ehkä mielisikin.

Instituutioiden ja kapasiteetin kehittämisen aihepiirin kapasiteettikomponentti saa keskustelussa monenlaisia sekä toisiaan täydentäviä että toisiaan korvaavia sisältöjä. Mitään yhtenäistä »kapasiteetin teoriaa» ei nykyoloissa voi olla olemassa, ja mikä tahansa erityinen »kapasiteetin osittaisteoria» tuomitsee soveltajansa keskustelujen valtavirtojen ulkopuolelle. Kuitenkin erottuu esimerkiksi sellaisia kapasiteetin funktioita, ulottuvuuksia tai osasia kuten finanssiahallinto, yleinen henkilövoimavarojen hallinnointi, johtaminen, henkilöstön, kansalaisten, asiakkaiden ja muiden sidosryhmien osallistuminen tai osallisuus tai informaatiojärjestelmien toimivuus. Tässä artikkelissa tarkastellaan noista funktioista, ulottuvuuksista ja kapasiteetin osista yhtä, »financial managementia», »finanssiahallintoa». Se on kapasiteettia koskevissa tarkasteluissa erittäin yleinen ja keskeinen – samalla kun tuota keskeisyyttä ei toki sellaisenaan voida tiukan »tieteellisesti» perustella siitäkään syystä, ettei tiede ole poliittista ja hallinnollista arkielämää hallitseva kategorisointiperusta. Tälle keskeisyydelle voidaan löytää useita mahdollisia arkisia pragmaattisia ja empiirisiä perusteluja ja syitä kuten:

– Huomattava osa kehittämistä on talouspainotteista, jolloin voimavarojen tehokasta kohdentamista edistävä finanssiahallinto korostuu merkitykseltään

– Valtioiden finanssipolitiikan toimeenpanopää ulottuu aina arkipragmaattiseen finanssiahallintoon saakka; siksi finanssiahallintoakaan ei usein jätetä silleen, jos finanssipolitiikkaa kehitetään

– Finanssiahallinto edellyttää huomattavaa julkisen sektorin toiminnan järjestelmällisyyttä, jota finanssiahallinto myös edesauttaa, mikä on myös korostanut sen merkitystä kehittämisessä

– Murrosmaita koskevissa kehityshankkeissa käytetään laajalti monenkeskisten kansainvälisten kehitysorganisaatioiden tai niiden maiden kahdenvälisten kehityskumppaneiden kohdentamia avustus-, laina- tai takausehdoin käytettäviä tukimuotoja, mistä aiheutuu huomattavia paineita finanssivalvonnan ja taloutta koskevan tarkastuksen ja arvioinnin harjoittamiseen

– Eräs laajalti mainittuja murrosmaiden epäkoh-tia on korruptio, jossa taloudellinen ulottuvuus on erittäin tavallinen; toimiva finanssiahallinto on tässä katsannossa myös korruption vastaisen taistelun väline ja vastaava kapasiteettitekijä

– Finanssiahallinto kytkeytyy monin tavoin muihin kapasiteettitekijöihin, joiden vankistaminen siksi saattaa toteutua rinta rinnan finanssiahallinnon kehittämisen kanssa, kuten henkilöstövoimavarojen rationaaliseen hallintaan, johtamiseen yleensä tai informaatiojärjestelmien kehittämiseen

Seuraavissa ydinosisissa tämän artikkelin tarkoitus on seuraava:

– Luku 2 koostuu tutkimustehtävän ja lähestymistavan perustelujen tarkennuksesta kehitysmää-aihepiirin merkitystä pohtien sekä finanssiahallinnon kysymykset yleisiin, erityisiin ja yksittäisiin jaotellen.

- Luku 3 koostuu murrosvaiheen maiden tyyppien täsmennyksestä finanss hallinnon aihepiirin tarkastelua ajatellen.
- Luvut 4–9 koostuvat empiirisen sovellusesimerkin toteutuksesta kohdemaana Etiopia. Luvun 4 lähestymistavan tarkentavalta taustalta tarkastelu etenee Etiopian valtionapujärjestelmän syntyvaiheisiin (luku 5), järjestelmän muutosvaiheisiin (luku 6) sekä järjestelmän arviointiin (luku 7). Luku 8 laajentaa tarkastelua ulkoisiin suorituksiin, joita Etiopian kansantalouteen kohdistuu ja niiden suoritusten käsittelyyn valtionapujärjestelmässä. Luku 9 kohdentaa tiivistää tarkastelua kohdentaen sitä finanss hallinnon kapasiteettitekijöiden alueelliseen kehittämiseen Etiopiassa.
- Luvun 10 aiheena ovat tehdyn tarkastelun opetukset.

2. KEHITYSMAIDEN FINANSS HALLINTO TUTKIMUSKOHTENA JA TARKASTELUKEHICON TÄSMENNYS

Myytti kehitys- ja murrosmaiden talouspolitiikan ja -hallinnon takapajusta

On mahdollista asettaa kyseenalaiseksi se käsitys, että kehitys- ja murrosvaiheen maiden finanss hallinto ja sen osana valtionapujärjestelmät olisivat välttämättä takapajulla. Asia voi olla jopa täysin toisin. Aineellinen runsautemme saattaa peittää alleen sen, että rasiitteenamme kehittyneissä maissa ovat vuosikymmeniset ja jopa –sataiset menettelytavat. Suomessa oltiin matkalla menojen kasvua automaateiksi muodostuneista kuntien valtionapujärjestelmistä taloudellisesti terveempiin järjestelmiin vain hitaasti 1980-luvun ja 1990-luvun alun vuoden 1993 suureen uudistukseen saakka. Tulosohjauksen ja –budjetoinnin toimeenpano jatkuu maassamme edelleen, katkerienkin oppimiskokemusten kautta (Oulasvirta 1997.).

Kehitys- ja murrosmaissa kehittämistyö, joka koskee finanss hallintoa, mukaan lukien valtionapujärjestelmät, on usein voitu aloittaa siten, että »pöytä» on ollut puhdas varsin konkreettisesti. Aikaisempi hallitus ja ehkä hallitusjärjestelmä on kaatunut, aikaisemmat vallanpitäjät paenneet maasta ja poliittinen ja taloudellinen järjestelmä päätyneet suureksi rakennustyömaaksi. Apuna ovat monessa tapauksessa olleet maailman huippuasiantuntijat kansainvälisistä finanssi-instituutioista kuten Maailmanpankista ja Maailman va-

luuttarahastosta tai asianomaisen maan kahdenvälisen kehitysyhteistyön kumppaneiden piiristä.

Myös finanss hallintoa ja valtionapujärjestelmiä koskee se niitä kovempia teknologioita koskeva seikka, että kehitysmaiden ja murrosvaiheen maiden pulmana on teknologioiden saatavuuden asemasta ihmisten ja instituutioiden kapasiteetin heiveröisyys. Etenkin murrosmaissa markkinave-toinen yksityinen sektori on laajentuessaan ime-nyt parhaita osajia pois julkisesta hallinnosta ikäihmisten ja aivan nuorten rekryyttien jäädes-sä jäljelle. Maailman parhain finanss hallinnon ja valtionapujärjestelmien tietämys lankeaa hel-delmättömään maanperään, elleivät instituutiot ja ihmisten osaaminen ole kunnossa – saati ellei osaavia ihmisiä edes ole palkattavissa finanssi-hallinnon tehtäviin.

Finanss hallinnolla yleensä ja myös valtionapu-järjestelmillä sekä niiden molempien kehittämisel-lä on tärkeä roolinsa kaikkien mainittujen »hyvi-en» edistämiseksi. Kehitys- ja murrosmaiden fi-nanss hallinto on valtionapujärjestelmät mukaan lukien myös älyllisesti antoisa ja haastava tutki-muskohde, kuten kansainvälinen tutkimus hyvin todistaakin (Shah 1991; Bird 1992; Oates 1993; Cole 1994; Ter-Minassian 1997). Sitäkään ei ole suljettu pois, etteikö kehitys- ja murrosmaiden finanss hallinnon tarkastelu olisi ylösrakentavaa myös omia, kehittyneitä olojamme koskevia tar-kasteluja ajatellen.

Yleinen, erityinen ja yksittäinen finanss hallinnossa ja valtionapujärjestelmissä: tarkastelun kohdennus

Yleistä finanss hallinnossa ovat taloudellisen toiminnan riippuvuus ainakin joistakin tulolähteis-tä, jotta menoja voidaan ylipäättään suorittaa, sekä lainantarve, elleivät tulot sillä kertaa riitä menoihin. Yleistä finanss hallinnossa on myös välttämättömyys vakiinnuttaa se organisoimalla sekä toteuttaa erilaisia ennakkollisia, tosiaikaisia ja jälkikäteisiä ohjau- ja kontrollitoimia, jotta tu-lot saataisiin kannetuksi, menot suoritetuksi tar-koitettuihin kohteisiin, erilaiset varat kohtuunitas-sa turvatuiksi, aikaansaadut vaikutukset selvite-tyiksi ja tuo kaikki laskentatointa käyttäen rekisteröidyksi asianosaisten vastuun ylläpitämiseksi. Valtionapujen yleisimpiä kysymyksiä on esimer-kiksi se, että jokin ylempi hallitustaso ylipäättään suorittaa jotakin yhdelle tai useammalla alemmal-le tasolle joidenkin määräehtojen mukaan.

Finanss hallinnon *erityisiä* kysymyksiä ovat ensinnäkin ne, jotka riippuvat talousjärjestelmästä

ja poliittisesta järjestelmästä. Julkisen talouden tuloperusta ja menojen luonne on kokonaan erilainen järjestelmissä, joissa yksityistä omistusoikeutta ei ole tai joissa se on voimakkaasti rajoitettu, kuin järjestelmässä, johon me olemme totuneet. Julkinen talous on erilainen länsimaaisessa moniarvoisessa demokratiassa kuin yksiarvoisessa demokratiassa ja erilaisissa demokratiatomissa malleissa. Finanssihallinnon erityispiirteitä sääntelee myös se, kuinka kussakin maassa on järjestetty valtiota alemmanasteisia autonomisia hallinnon tasoja. Esimerkiksi aidossa liittovaltiossa tai järjestelmässä, jossa kunnallinen itsehallinto kuuluu luovuttamattomiin perustuslaillisiin oikeuksiin, valtion mielivalta suhteessa osavaltioihin tai vastaavasti kuntiin on suljettu pois menettelytapojen joukosta – ainakin periaatteessa, eli ainakin sellaisissa oloissa, joissa maan lainsäädäntö on myös tosiasiallisesti voimassa.

Finanssihallinnon erityisiä kysymyksiä ovat myös ne, jotka koskevat tuon hallinnon yksittäisiä sektoreita. Niitä ovat esimerkiksi verohallinto, tullihallinto, maksupolitiikan organisointi, julkisen talouden suunnittelu, budjetointi, maksuliikenne, laskentatoimi, tarkastustoiminta ja evaluatio. Kutakin niistä koskee oma erityistietämysensä.

Valtionapujärjestelmien yleisimmät piirteet sijoittuvat finanssihallinnon kysymyksiin yleisten ja erityisten kysymysten väliin. Olen tiivistänyt näitä kysymyksiä valtionaputeorian pääpiirteitä koskevaksi Asetelmaksi 1 (Oulasvirta 1992; Bird 1993; Suleiman 1994). Suomalainen valtionapujärjestelmä soveltuu hyvin erääksi esimerkiksi finanssihallinnon erityisyydestä. Järjestelmä koostuu siitä, että valtionapujärjestelmien kaikkien mahdollisten järjestämismahdollisuuksien joukosta ovat poimittuneet tietyt ja vain tietyt vaihtoehdoista.

Tiede ei ole kiinnostunut *yksittäistapauksista* sellaisinaan. Vaikka se niitä tutkii esimerkiksi case'ina, se tekee kuitenkin niin löytääkseen jotakin erityistä ja jopa yleistä. Tämä koskee jo yhden yksittäisen tapauksen analysointia. Aina tutkija kiinnittää huomionsa johonkin sellaiseen, jolla on merkitystä sen itsensä ulkopuolella ja suhteessa johonkin muuhun. Vähintään hän suhteuttaa omat tuloksensa aikaisempaan tietämykseen sekä siihen tulevaan tietämykseen, jonka kertymisen hän kenties tulee sysänneeksi liikkeelle. Sanottu koskee myös tässä artikkelissa raportoitua yksittäistapauksista koskevaa tutkimusta. – Tieteellinen sanansaivartelu on toki edennyt myös pelkkään »paikallisuuteen» ja »tapauskohtaisuuteen» rajoittuviin »selityksiin» esimerkiksi

eräissä niin sanottuja »diskursseja» koskevissa *Michel Foucault*'sta ja muista senkaltaisista ajattelijoista juontuvissa tutkimussuuntauksissa. Toisaalta tällöinkin tarkastelussa esiintyy »yleistyk- siä», nimittäin ainakin se käsitys, ettei kenties mitään muuta ole syytä tarkastella kuin »paikallisuutta» ja »tapauskohtaisuutta» – tai ettei kenties mitään muuta edes »ole».

3. KEHITYSMAIDEN, MURROSMOIDEN JA MURROSVAIHEEN KEHITYSMAIDEN HAASTEET FINANSSIHALLINNON TUTKIMUKSELLE

»Transitiomaan», »murrosmaan», käsite ei kuulu tiedelähtöisesti määrittäviin käsitteisiin. Määrittymisperusta on sen sijaan empiirinen, pragmaattinen ja arkikielestä riippuvainen. Tuolla perusteella sana »murrosmaa» viittaa maahan, jossa on joko tietoisien politiikan tuloksena, spontaanin kehityksen seurauksena tai yhdistelmänä noita molempia lähtökohtia koettu perustavanlaatuisia muutoksia talousjärjestelmän, »economy», poliittisen järjestelmän »polityn» tai molempien luonteessa ja lisäksi ehkä »sosiaalisessa», »kulttuurisessa» ja lisäksi ehkä yhdessä tai useammassa muussakin elämänsfäärissä. Jos odotamme tiukan tiedeperusteisia lähtökohtia »murrosmaan» käsitteen määrittelylle, tuo kiintoisa kohde siirtyisi historiaan ennen kuin olisimme valmiit edes aloittamaan. Vakavatkin tarkastelut murrosmaaproblematiikasta – ja nimenomaan ne – nostavat esiin ajatuksen, kuinka ilmeistä on selvien analyttisten reseptien puute vastaavassa tutkimuksessa ja kuinka suuret ovat tutkijoiden keskinäiset näkemuserot (Pickles & Smith 1996). Sormenpäitää myöten sivistyneet ja kultivoituneet spekulatiot ovat siksi informatiivisempia kuin yksiviivaisesti teorioivat ja ehkä hyvinkin eksaktit tulkinnat (Nichols 1996, Stoianovich 1994). Tutkijan saattaa olla perusteltua suostua tarkastelemaan myös meille ilmenevän reaali maailman kohteita, jotka ovat vielä kaikkea muuta kuin teoreettisesti seesteisiä. Kenties ne tieteenharjoittajan tarkastelussa todellakin ryhtyvät seestymään.

Vuoden 1996 raportissaan maailman kehitystilanteesta Maailmanpankki (World Bank 1996) jakoi murrosvaiheen maat kolmeen pääryhmään. Tämän lisäksi on erotettava neljäs, viides ja kuudes pääryhmä, jotka eivät olleet Maailmanpankin raportissa tehtyjen rajauksen vuoksi sen

Asetelma 1. Valtionaputeorian pääpiirteitä

Eräs valtionapujen tyyppi koostuu (1) yleisistä valtionavuista (engl. *general grants*). Ne jakaantuvat lajiin, jossa valtionavun myöntäjää koskevat (1.1) *sitovat (non-discretionary)* kriteerit siitä, kuinka valtionapuja on myönnettävä, ja lajiin, jossa apu on myöntäjän kannalta (1.2) *vapaaharkintaisia* (engl. *discretionary*). Sitovien valtionapujen kriteereinä voivat olla avun saajiksi oikeutettujen (1.1.1) tavalla tai toisella mitatut *tarpeet suorittaa menoja* (engl. *expenditure needs*). Vaihtoehtoisesti kriteerinä voi olla (1.1.2.) kunkin saajan yli kaikkien saajien standardoiden mitattu *veropohja (tax base)*. Kolmanneksi, kriteerinä voi olla (1.1.3) kunkin saajan *aktiivisuus (effort)* hyödyntää yli kaikkien saajien standardoiden mitattua veropohjaansa (tax effort). Yleisiä valtionapujärjestelmiä voi olla olemassa sekä ilman julkisten menojen kehystä että tuollaisen kehyyksen sisään saatettuna, olivatpa kriteerit peräisin Maastrichtin sopimuksesta tai Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuttarahaston kanssa sovitusta lainaehdoista.

Toisin kuin yleiset valtionavut, (2) *erityiset, tarkoitussidonnaiset, ehdolliset eli kategoriset valtionavut (specific tai conditional tai categorical grants)* on sidottu määrätarkoituksiin ja -käyttöihin. Tarkoitussidonnaisten valtionapujen alalajeihin kuuluu (2.1) *kokonaissummavaltionapu (non-matching tai lump sum specific grant)*. Tällöin myöntäjä suorittaa joidenkin kriteerien mukaisen tai harkinnastaan riippuvan valtionavun kullekin saajalle. Toinen tarkoitussidonnaisten valtionapujen alalaji on (2.2) *valtionosuus (matching tai percentage based grant)*. Tällöin valtionavun myöntäjä on velvoitettu rahoittamaan määrätyn suhteellisen osuuden saajan menoista johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Tämä voi tapahtua (2.2.1) *suorite- tai tulospäätteisesti (performance-based)* siten, että mahdollisten ennakkojen jälkeen toteutetaan lopullisen valtionavun määritys tavalla tai toisella siihen sidottuna, kuinka paljon suoritteita tai millaiset tulokset saaja on onnistunut tuottamaan. Tällaista valtionapua voidaan suorittaa vain tiettyyn suoritteiden ja tulosten ylärajaan saakka tai kiinteänä tai laskevana osuutena kunkin suoritteen jollakin tavoin määritellystä arvosta. Vaihtoehtoisesti valtionosuudet saattavat olla (2.2.2) *kustannuspäätteisiä (cost-based)* joko (2.2.2.1) *ylärajaehdoin avun määrälle (closed-ended)* tai (2.2.2.2) *vailla tuollaista ylärajaa (open-ended)*.

tarkastelun kohteina. Jaotteluksi muodostuu seuraava:

- Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Keski- ja Itä-Euroopan maista eli KIE-maista jo useimmat. Nämä maat ovat kokonaan hylänneet sosialistisen talouden ja yksipuoluejärjestelmän. Useissa niistä jo hyvin suotuisa taloudellinen ja poliittinen kehitys on päässyt alkuun. Monet näistä maista »Länsi» on ikään kuin »imaissut» otteeseensa.
- Toiseen ryhmään kuuluvat entisen Neuvostoliiton hajotessa muodostuneet itsenäiset valtiot eli IVY-maat KIE-ryhmään kuuluvia Baltian maita lukuunottamatta. Kaikissa noista maista sosialismin talouden purkamisen ja terveen monipuoluejärjestelmän perustaminen on kesken jos edes kunnolla alussa. Tämän ryhmän maita muistuttavat ne KIE-maat, joissa suotuisa kehitys on vasta alussa tai muuten pahoin kesken. Kysymys saattaa olla alueesta, joka on liian laaja ja etäinen »Lännen» noin vain »imaistavaksi».
- Kolmanteen ryhmään lukeutuvat Kiina ja Vietnam. Kumpikin on edennyt nopeasti markkinatalouden suuntaan. Kummassakin maassa bruttokansantuotoksen ja kansainvälisen kauppavaihdon kasvu ovat monet vuodet olleet maailman huipputasoa. Toisaalta sen enempää Kiina kuin Vietnam eivät ole purkaneet yksipuoluejärjestelmiään. Pyrkimys taloudelliseen vaurauteen ilman monipuoluejärjestelmää kuuluu tämän ryhmän tunnuspiirteisiin.
- Neljanteen ryhmään voidaan lukea maat, jotka ovat siirtyneet pois sosialistisesta järjestelmästä vähitellen kohden markkinataloutta samoin kuin vähitellen eroon kommunistisen puolueen ylivallassa jopa monipuoluedemokratiaan. Hyvä mutta ei ainoa esimerkki tällaisista maista on Etiopia.
- Viidenteen ryhmään lukeutuvat maat, jotka neljännen ryhmän maihin verrattuna päinvastoin ovat siirtyneet ikään kuin »äärioikealta vasemmalle». Tällaisista maista ilmeisimmät ovat aikaisempi apartheid-maa Etelä-Afrikka ja sen aikaisemmin vastoin kansainvälistä oi-

keutta pitkittyneesti hallitsema Namibia. Omalla tavallaan ryhmään kuuluu sotilasdiktatuurista demokratiaksi askeltnut Chile. Etelä-Afrikka ja Namibia ovat monessa mielessä ikään kuin kaksi aivan eri maata: valkoinen väestö elää edelleen yhtä hyvin kuin me, kun taas musta ja värillinen väestö parantaa vasta vähitellen elinolojaan.

- Kuudenteen ryhmään kuuluvat vielä »rehabilitoitumattomat» sosialistimaat. Niistä Kuuba kuulostelelee muutoksen tuulia. Pohjois-Korea on vielä pysytellyt entisellään mutta pahoin kriisiytyneenä.

Omakohtaisen perehtyneisyyden ja analyysi- ja raportointikokemusten pohjalta Baltiassa, marginaalisesti Venäjällä, lyhyesti Etelä-Afrikassa sekä laajahkosti Vietnamin, Namibiassa ja Etiopiasa voi vetää päätelmiä finanssihallinnon haasteista useissa erotetuista maaryhmistä. Samoin voi tehdä päätelmiä tutkimuksen haasteista. Tässä rajoitun tarkastelemaan neljättä maaryhmää.

Jos maa on samalla kehitysmaa ja murrosmaa, sille asettuvat aivan erityiset haasteet. Niitä lisää entisestään, jos murrokseen kuuluu osana demokrasointi. Moni murros on hidas. Maatalousmaan laajaan yksityistämiseen ei ole rohjennut ryhtyä sen enempää Etiopia kuin Venäjä.

Monessa murrosvaiheen kehitysmaassa erityisiin ongelmiin kuuluu huomattavien väestönosien syvä köyhyys. Harvinaista ei ole nälänhädän uhka heti kun sato joutuu vaaraan epäedullisten sääolojen vuoksi. Osa väestöstä saattaa olla tuomittua pysyttelemään käytännössä omavaraistaloudessa syrjäseuduilla etäällä ainakaan joka säällä kulkukelpoisesta tiestöstä, ellei sitä saada ulottumaan koko maahan. Ongelmiin kuuluu myös huonotasoinen ja sitä paitsi epätasaisesti jakautunut julkinen palveluinfrastruktuuri. On kenties kouluja mutta niillä ei ole riittävästi koulukirjoja, kyniä ja paperia, ei varaa sähköön eikä puhelinta tai varoja puhelineläskuihin. Kenties epäedullinen yhdistelmä perinteisiä arvoja ja perheiden köyhyyttä johtaa siihen, että ainakin tyttöjen koulunkäynti estyy. On myös kenties terveyskeskuksia ja valtakunnallinen lääkehuollon järjestelmä mutta ei hoitoa ja lääkkeitä juuri niihin sairauksiin, joista potilaat kärsivät. Jos niitä on, puuttuvat kenties lääkkeiden kylmäsäilytystilat, ja potilaat alkavat karttaa terveyskeskuksia, jotka saattavat vain pahentaa monia niistä sairauksista, joihin kansalaiset etsivät lievitystä. Turvallinen juomavesikin on monessa maassa vain vähemmistön ulottuvilla.

Moni kehitysmaa on suoranainen antiteesi

Euroopan yhdentyneelle osalle, jossa keskenään suhteellisen samannäköiset pääosin kristityt valkoihoiset lisääntyvästi tulevat keskenään toimeen yhdellä ellei useammalla yhteisesti hallitulla kielellä. Liikenteen, tietoliikenteen, opetuksen ja terveydenhuollon infrastruktuurimme ovat jopa suurenmoisen kehittyneitä. Toisaalta on kehitysmaita, joissa rotuja on useita, kieliä kymmeniä ja muutaman miljoonan puhujan keskuudessa, murteita satoja ja uskontoja ja niiden ryhmäkuntia kristinuskon eri suunnista islamiin ja perinteisiin uskontoihin jopa kymmeniä. Tästä kaikesta syntyviä keskipakotendenssejä on eurooppalaisen vaikea käsittää. Meillähän kristinuskon on harjoittanut harmonisointia 2 000 vuotta, länsimainen modernisaatio hyvinkin 700 vuotta, teollistuminen kolmattasataa vuotta ja systemaattinen Euroopan integraatio pian 60 vuotta, ja silti Pohjois-Irlannissa ja Baskimaassa saati Balkanilla kuuhuu. Kun kehitysmaan perinteenä on lisäksi saattanut olla vuosisatainen yksin- tai harvainvalta ja eri vaiheissa kenties siirtomaaherruus, toimiva poliittinen kansalaisyhteiskunta valppaine joukkoviestimineen saattaa olla kaukainen haave. Pahimmassa tapauksessa valtio romahtaa, syntyy väkivaltainen anarkia, ja kansanmurhat yhdistyneenä nälänhätään ja kulkutauteihin kantavat kauhean satonsa Ruandan, Burundin ja Kambodžhan malliin.

Länsimaista käsin saattaisi ajatella, että kaikki kehitysmaat olisivat toivottoman korruptoituneita, nepotismin ja tribalismin saastuttamia sekä virkamieskunnaltaan paisuneen ja kaikkeen puuttuvan mutta otteissaan tuhoisan kömpelön julkisen sektorin tukahduttamia. Jokainen kehitysmaa ei kuitenkaan ole Nigeria. Esimerkiksi Etiopia on saanut kansainvälisten finanssi-instituutioiden arvostelua osakseen pikemminkin siitä, että virkamieskunta on liian pieni välttämättömiäkin tehtäviä ajatellen ja että sen määrä vain pienenee nopeasti pienemistään. Etiopiassa elää ainakin vielä perinne, jossa aineellista vaurautta miltei halveksitaan. Selitykseksi on esitetty, että vielä vastikään kommunistisen *derg*-hallituksen aikana jo pienikin talousrikos johti teloitustuomioon, ja edelleenkin se merkitsee välitöntä virkaeroa. Sellaiset paljon puhutut metaforiset mallit kuin »the African Big Man» tai »Belly Politics» eivät kaiken kaikkiaan ainakaan vielä ole Etiopiassa missään hallitsevassa asemassa (ks. Edevarbo 1998).

Monien murrosvaihetta elävien kehitysmaiden, köyhimpien muiden murrosmaiden sekä muiden kehitysmaiden finanssihallinnon erityispiirre ovat huomattavat ulkoiset suoritukset, joita kohdistuu

kansantalouteen ja sen eri julkisiin talouksiin. Kansainvälisten sopimustensa nojalla monet noista maista ovat sitoutuneet tiettyihin talouspolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan linjoihin ehtona vapaamielisin ehdoin myönnettylle lainarahoitukselle tai suoralle tuelle kehittyneistä maista tai kansainvälisistä rahoitusinstituutiosta. Monella tuollaisella maalla saattaa lisäksi olla menossa pitkällinen sopeutuksen kausi, joka seuraa aikaisempaa kyvyttömyyttä huolehtia kansainvälisten velkojen koroista saati niiden lyhennyksistä.

Kehitysmaiden talouksiin kohdistuu sekä osana edellä viitattuja että muita järjestelyjä suoranaista maksutasetukea. Samoin maihin kohdistuu niiden yksittäisten kehitysyhteistyökumppaneiden ja monenkeskisten kehitysyhteistyön harjoittajien kohdennettua kehitysapua. Sen suorittajia ovat paitsi avunantajavaltiot, myös ei-julkiset yhteisöt kuten kirkkokunnat lähetystyönsä yhteydessä tai erossa siitä sekä erilaiset kansalaisjärjestöt ja muut järjestöt.

4. TAPAUSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA I: TARKASTELUN AINEISTOT JA METODOLOGIA SEKÄ KOHDEMAAN YLEINEN POLIITTINEN JA HALLINNOLLINEN KEHITYS

Aineistot ja tutkimusmetodologia

Luvuissa 4–9 tehdyt tarkastelut perustuvat aineistoihin, jotka kirjoittaja hankki tai muuten sai haltuunsa vuonna 1998. Hanke koostui asiantuntijatehtävästä, jota ensin pohjusti laaja aineiston hankinta ja analysointi kotimaassa. Sen jälkeen seurasi kahden viikon kenttämätka sekä Etiopian pääkaupunkiin Addis Abebaan että kahdelle muulle maan paikkakunnalle lukuisine vierailuneen eri viranomaisissa. Vierailuilla kertyi erittäin runsas aineisto. Se on valtaosaltaan pyynnöstä saatavissa tutustuttavaksi kirjoittajalta paitsi niiltä suppeilta osin kuin on kysymys ei-julkisesta aineistosta. Huomattavalta osin on kysymys primaarimateriaalista kuten rekisteröidyistä haastattelulausunnoista, kirjoittajan kenttämuistiinpanoista sekä Etiopian kansallisista tai muiden tahojen laatimista Etiopiaa koskevista dokumenteista. Eriytyinen tutkijanratkaisu on jättää mainittu aineisto valtaosaltaan yksityiskohtaisesti dokumentoimatta artikkelissa. Tätä kautta artikkelin kuormittavuus viitattujen lähteiden määrällä vältetään.

Metodologisesti tarkastelu koostuu eräänlaisen rakennekokonaisuuden laadullisesta, case-poh-

jaisesta etsinnästä tarkastelun kohdetta luonnehtivan moninaisuuden piiristä. Nyky-yhteiskuntatieteissä tuollainen lähestymistapa kuuluu siinä määrin tutkijoiden »common knowledgeen», »public domain» –tietoon, ettei sitä ole tarpeen erikseen viittein perustella (opettavainen tarkastelu on esim. Patton 1990, 460–494). Tässäkin tutkimuksessa on toki otettava huomioon Pattonin esiin nostamat laadullisen tutkimuksen uskotavuustekijät, kuten aineiston keruun systemaattisuutta ja kattavuutta tukevat menettelytavat, tutkijan ansioituneisuus ja kokeneisuus sekä filosofinen fenomenologinen lähtökohta, jonka mukaisesti hyväksytään »luonnonmukaisten» olosuhteiden analysointi, laadullisten metodien käyttö, induktion soveltaminen sekä pyrkimys kokonaisuuksia hahmottavaan »holistiseen» ajatteluun.

Tässä tapauksessa on kysymys on aineisto- ja informaatorikkaasta kohteesta, jonka erilaisuus maamme oloihin verrattuna on kuitenkin omiaan nostamaan esiin tuon kohteen omaleimaiset piirteet. Toisaalta finanssiahallinnon yleinen ja valtionapujen erityinen aihepiiri rajoittavat tarkastelua voimakkaasti. Ne rajoittavat sitä jopa niin voimakkaasti, että muodostuu eräänlainen pienimuotoinen yhteiskuntatutkimuksen koelaboratorio, jonka »seinille» – toki vain käsitteellisille – ikään kuin varjokuvina piirtyviä Etiopian olosuhteiden piirteitä voidaan tätä kautta syventyten tutkia. Artikkelin tarkoitettu tieteellinen merkitys ja sen tieteellinen kontribuutio sisältyy ennen muuta tähän tarkasteluasetelmaan ja asetelman kautta niihin tuloksiin, joita asetelman avulla tislataan esiin. Tutkimustapana on kaiken kaikkiaan tieteellisesti pohjustettu mutta abstraktioasteeltaan sitenkin suhteellisen alhaisena pidetty tutkimuskohdetta koskeva tieteellinen uudelleenkuvaaminen, niin sanottu »redeskriptio».

Tarkastelun myötä kapasiteetti tai sen puute tutkimuskohteessa jäljittyy monin tavoin. Järjestelmämuutokset esiintyvät jälkinä siitä, että kapasiteetti on ollut heikko tai muuten puutteellinen ja sitä on haluttu vahvistaa, mutta muutokset viittaavat myös siihen, että erityistä muutoskapasiteettia on kuitenkin ollut hallussa. Puutteellisuudet, virheet ja epäonnistumiset sekä tehtyjen uudistusten seurauksina syntyneet johdannaisongelmat tulkkautuvat kaikki osiksi oppimista, joka tuskallisuudestaan huolimatta on oleellinen osa kapasiteettia, sen kehittymistä ja sen kehittämistä. Oppimisen ja poisoppimisen kohteina ovat esimerkiksi taloustieteellisen valtionaputeorian tietyt käsitteet, periaatteet ja vastaavat menettelyt tai jopa huomattavat osat tuota teoriaa suhteessa vaikkapa niihin realiteetteihin, jotka kuvas-

tuvat poliittisten kompromissien tarpeena. Edelleen, siellä missä järjestelmänmuutokset eivät riitä – esimerkiksi valtionapujärjestelmien sopeutuksina – tulee kysymykseen suora finanssiallinen henkilövoimavarojen vahvistaminen jälleen uutena yrityksenä sopeutua oppien muuttuviin oloihin. Tarkastelussa lähdetään siitä, että kaikki nuo meille kenties »raakoina aistifaktoina» näyttäytyvät seikat ovatkin itse asiassa vahvasti käsite- ja teoriapitoisia, vaikka kysymys olisikin vain meidän reflektioimattamme oman sosiaalistumismme myötä ja sen jatkuessa omaksumistamme »käyttöteorioista», niin sanotuista »theories-in-use». (Tästä ks. Ahonen 1999.)

Lähtökohtana on, että laadittavan tieteellisen »uudelleenkuvaamisen» tulokset ovat tietyssä mutta vain rajoitetussa määrässä yleistettävissä oloihin, jotka riittävästi vastaavat oloja Etiopiasa 1990-luvun toisella puoliskolla. Mikäli kysymys olisi vain Etiopiaa koskevista paikallisista erikisuuksista ja vain Etiopian olojen kuvailusta, tutkimuksen keskeinen tarkoitus jäisi toteutumatta.

Etiopia tutkimuksen kohteena

Etiopia on finanssiallintoa ja valtionapujärjestelmiä koskevan tarkastelun kannalta hyvin relevantti kehitysmaa. Maa kuuluu suuriin Afrikan maihin noin 60 miljoonalla asukkaallaan. Se on pinta-alaltaan noin 1 miljoonan neliökilometrin valtiona suuri. Jo maan koko antaa sille huomattavan merkityksen esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltain ulkopolitiikassa.

Etiopian erityispiirre on yli 2 000 vuoden mitainen ortodoksis-ristillisen – tarkemmin sanotuna niin sanotun »monofysiittisen» erotuksena katolisesta, ortodoksisesta ja luterilaisesta »trinitaristisesta» kolmiyhteisyydestä – korkeakulttuurin koskaan täysin katkeamaton perinne. Kuitenkin tuo kulttuuri joutui noin tuhat vuotta sitten vakavaan stagnaatioon. Taloudellinen kehitys pysähtyi niin pitkälle, että Etiopia on nykyisin ostovoimakorjatulla bruttokansantuotoksella asukasta kohden mitattuna yksi maailman köyhimpiä maita. Etiopia ei koskaan joutunut siirtomaaksi, joskin se menetti 1800-luvun lopulla Eritrean Italialle, joka myös miehitti Etiopian ydinalueet vuosiksi 1936–41.

Kiintoisaksi Etiopian tekee myös sen uudempi historia. Maa yhdistyi likimain nykyistä vastaavaan laajuuteensa vasta satakunta vuotta sitten. *Negukset*, keisarit, perustivat Addis Abeban uudeksi, kiinteäksi pääkaupungiksi. Nyt se on 2,5 miljoonan asukkaan suurkaupunki maassa, jon-

ka seuraavaksi suurimmat kaupungit ovat korkeintaan 300 000 asukkaan suuruusluokkaa. Keisarien modernisaatiopyrkimykset aiheuttivat muutoksia, mutta moni niistä jäi pintaväreilyksi. Hallinto sekä yhteiskunta- ja talouskehitys pysyivät stagnoituneina. Järjestelmä jäi suoraksi jatkeeksi feodalismille, jota ei sellaisenaan purettu. Vuosien 1974–7 sotilashallitusten kautta käynnistyi siirtymä sosialismiin, joka sittemmin kiinteettiin marxismi-leninismiksi liittolaissuhteineen Neuvostoliittoon. Eritreasta ja muualta Pohjois-Etiopiasta juontuva vapautusliike voitti pitkällisen sisällissodan jälkeen Saharan eteläpuolisen Afrikan suurimman, miltei puolimiljoonaisen Etiopian armeijan ja marssi pääkaupunkiin vuonna 1991.

Vapautusliike oli marxilais-leniniläisen derg-sotilashallituksen kumoamiseen tähdänneiden etiopialaisten kansojen, kansallisuuksien ja etnisiiteettien koalitio. Väliaikaisen hallituksen ensimmäisiä toimia oli ottaa tavoitteeksi etniseen federalismiin rakentuva valtiorakenne. Sillä korvattiin keisari- ja kommunistivallan aikainen läänijako. Alueellisia osavaltioita määriteltiin viisitoista, joista kaksi oli statukseltaan muita alempia kaupunkiosavaltioita. Osavaltioiden muodostumisvaiheessa viisi niistä yhdistyi eteläiseksi osavaltioksi (engl. lyhenne SNNP).

Maan aikaisemman valtaeliitin alue Amhara muodostui samannimiseksi osavaltioksi. Asukasluvultaan vieläkin suurempi osavaltio, lähinnä yhteisen puhekielen pohjalta muodostettu Oromiya, sai maantieteellisesti hankalan muotoisen pitkulaisen alueen pääkaupungin itä- ja länsipuolelta Keski-Etiopiassa. Kolmas suuri osavaltio on eteläinen SNNP. Kussakin suurimmista osavaltioista on asukkaista enemmän kuin monessa pienessä saman maanosan maassa, 14–22 miljoonaa. Kukin niistä vetää pinta-alaltaan miltei vervoja Suomelle. Vajaan neljän miljoonan asukkaan Tigraysta tuli pohjoisin osavaltio. Sen pohjoispuolella oleva tigraynkielinen mutta islamilainen Eritrea itsenäistyi vuonna 1993. Muut osavaltiot ovat aavikkoalueella, harvaanasuttuja ja vähemmistö-kansallisuuksien kotiseutua (Somali, Afar) tai pieniä joko väestöltään (Benishangul-Gumuz ja Gambela, molemmat levottomalla Sudanin rajalla) tai alueeltaan (kaupunkikeskeinen osavaltio Harari sekä eräänlaisen alemman asteen kaupunkiosavaltiot Dire Dawa ja Addis Ababa). (Taulukko 1.)

Finanssiallinnon kannalta on huomattavaa, että leijonanosa valtakunnan verotuloista kannaetaan pääkaupungissa sekä Dire Dawassa, joka sijaitsee Addis Ababan ja naapurivaltion Djibou-

Taulukko 1. Etiopian alueelliset osavaltiot.

Nu- mero	Alue	Asukasluku 1994	Osuus maan koko väestöstä, %	Pinta-ala 9, km ²	Väestötiheys, henkeä/ km ²
1	Tigray	3 358 358	6.02	60 200	56
2	Afar	1 131 437	2.03	77 000	15
3	Amara	14 769 360	26.48	188 800	78
4	Oromiya	20 012 952	35.89	360 000	56
5	Somali	1 978 600	3.55	215 900	9
6	Benishangul-Gumuz	492 689	0.88	46 800	11
7-11	SNNP	11 064 818	19.84	112 000	99
12	Gambela	194 755	0.35	26 100	7
13	Harari	143 587	0.26	300	479
14	Addis Ababa	2 341 556	4.20	400	5 854
15	Dire Dawa	277 245	0.50	1 600	173
Total		55 765 357	100.00	1 089 100	51

tin samannimisen pääkaupungin välisen rautatien varrella. Kummankin kaupungin omat verotulot myös riittävät suurin piirtein niiden menoihin. Monella muulla Etiopian alueista ei sen sijaan vielä olla niin kiteytyneen markkinatalouden piirissä, että mikään kehittyneet verotusjärjestelmä tulisi kysymykseen.

Osavaltiotason alapuolella otettiin Etiopiassa liittovaltion muodostuessa käyttöön jako vyöhykkeisiin (engl. *zones*). Eteläisessä osavaltioissa vyöhykkeet muodostettiin osavaltion kansakuntarajoja noudattaen ja ne saivat autonomiaa. Eräissä muissa osavaltioissa vyöhyke on vain hallinnollinen jako ilman merkittävää itsehallintoroolia, joka kuuluu silloin seuraavaksi alemmalle hallinnon tasolle. Tästä vyöhykkeiden alapuolisesta itsehallinnon tasosta käytetään nimeä *woreda*, joka on eräänlainen itsehallinnollinen piirikunta. Woredan keskikoko on noin 10 000 asukasta, joskin koon hajonta on suuri. Samoin kuin osavaltiot ovat poliittis-hallinnollisesti miniatyyreja liittovaltiosta hallitus- ja hallintoelimitään, woredat ovat miniatyyreja osavaltioista. Useisiin woredoihin sisältyy myös pikkukaupunkeja ja muita kuntia, joilla voi olla jonkinasteista itsehallintoa ja myös rajoitettuja verotusoikeuksia. Marxilais-leniniläiseltä kaudelta periytyvät kaupunkien rajoitettu *kebele*- eli kortteli-itsehallinto sekä kollektiivitalouden jäänteinä maaseudun talonpoikien yhdistysten itsehallinto.

Etnisen federalismin toimivuutta Etiopiassa epäiltiin kansainvälisesti. Toisaalta olivat tiedossa Intian kokemukset siitä, että mosaikkimainen, monitasoinen liittovaltiokin saattaa säilyä sentään suhteellisen demokraattisena läpi vuosikymmenten. Toisaalta olivat tiedossa toisen suuren afrikkalaisen liittovaltion Nigerian moninaiset epävaikausongelmat (Edevaro 1998).

Etiopian etnisen federalismin sentään kohtalainen menestys poliittisten keskipakovoimien suitsinnassa yllätti epäilijät. Liittovaltio todella pani toimeen suunnitelmansa itsensä rakentamiseksi. Yhä suurempi määrä valtuuksia todella siirrettiin osavaltioille, jotka saivat todellisen autonomian. Kukin osavaltio sai oman perustuslakinsa, parlamenttinsa, hallituksensa, hallintonsa ja oman lainsäädäntönsä ja taloutensa. Aluksi kukin näistä piirteistä oli mukaelma liittovaltion soveltamasta, mutta vähitellen myös omaperäisiä ratkaisuja syntyi.

5. TAPAUSSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA II: VALTIONAPUJÄRJESTELMÄN LUOMINEN

Etiopian liittovaltion kehkeytyessä veropohja ja verotuslajit jaettiin liittovaltion ja osavaltioiden kesken. Tietyt verot luetaan liittovaltion veroihin, tietyt osavaltioiden veroihin ja tietyt liittovaltion tosin keräämiin mutta osavaltioiden kanssa jakamiin veroihin. Kummallekin hallinnon tasolle luotiin oma verohallintonsa. Kaikki tämä ei aivan vastaa esimerkiksi Musgraven ja Musgraven (1982) tunnettuja käsityksiä siitä, kuinka monitasoinen vero- ja verotusjärjestelmä tulisi organisoida. Toisaalta järjestelmä on suurin piirtein toimiva ja myös taloustieteellisesti kohtalaisen perusteltu.

Liittovaltion ja osavaltioiden välisen toimivallan, tehtävien ja verotusoikeuksien jaon lisäksi otettiin käyttöön liittovaltion valtionapujärjestelmä osavaltioille. Taloustieteessä niin sanotuksi pystysuoraksi fiskaaliseksi epätasapainoksi kutsuttu asiantila (*vertical fiscal imbalance*) jäi verojär-

jestelmässä huomattavan voimakkaaksi. Toisin sanoen valtaosa veroista kertyi liittovaltiolle. Etinisen federalismin periaatteiden mukaan sen sijaan vastuu useimmista julkisen sektorin tehtävistä siirrettiin vähitellen osavaltioille. Tästä johdettiin huomattavien liittovaltion valtionapujen tarve osavaltioille. Fiskaalinen epätasapaino on Etiopian oloissa kuitenkin myös tavallaan etu: se tekee mahdollisesti mittavan voimavarojen redistribuution kohden köyhimpiä alueita.

Etiopialaiset asiantuntijat eivät suinkaan ole olleet tietämättömiä valtionaputeorian uusista virtauksista. He ovat hyvinkin olleet allttiina tuon teorian ja sen sovellusten parhaimmille käytännöille. On myös ilmeistä, etteivät liittovaltion ja osavaltioiden välisen valtionapujärjestelmän piirteet ole suinkaan pelkkää ulkomaisten asiantuntijoiden mukana tullutta tuontitavaraa. (Cole 1994.) Etiopian valtionapujärjestelmän kehitys osoittaa seuraantoa, jossa valtionapujärjestelmää on jatkuvasti kehitetty, jotta se yhä paremmin toteuttaisi sillä ajatut tavoitteet ja vaalisi myös taloudellista tehokkuutta (Brosio & Gupta 1997). Esikuvamaihin kuuluvana on mainittu etenkin Intia sen liittovaltion ja osavaltioiden välisissä valtionapujärjestelmissä.

Etiopiassa seurataan sellaista kansainvälistä käytäntöä valtionavun laskennallisessa määrittämisessä, että sovelletaan yhtä yhtenäistä kaavaa (»formula»), jolla tiivistetään koko laskennan periaatteet. Menettelyn etuna on tarkkuus ja yleiskatsauksellisuus asiantuntijalle. Tosin poliittiset päättäjät saati tavallinen lukutaitoinen – saati lukutaidoton – etiopialaisäänestäjä kokevat vakavia vaikeuksia heille asettuvassa tulkintatehtävässä.

Muistuttaen valtionapujärjestelmien käytäntöjä useimmissa muissa maissa laskentakaava ei ole Etiopiassakaan ollut ainoa tosiasiallisten valtionapusuoritusten määrääjä. Sen sijaan on toteutettu erinäisiä sopeutuksia, vähennetty tiettyjä erinä laskennallisista valtionapueristä, kohdennettu tätä kautta kohdentamatta jääneitä varoja uudelleen, sovellettu siirtymäkausia minkään osavaltion valtionavun äkillisten muutosten pehmentämiseksi sekä sovellettu muutakin laajaa harkintaa. Tällainen poliittinen kompromissitoiminta on ollut toki tuttua myös suomalaisista valtionapujärjestelmistä sekä niiden muutosvaiheista.

Etiopiassa sovellettu budjettivuosi on oman tarinansa väärti. Maassa sovelletaan kalenteria, joka on noin seitsemän vuotta ja seitsemän päivää meidän soveltamastamme gregoriaanisesta kalenterista jäljessä. Etiopian budjettivuosi alkaa meidän kalenterimme mukaan ilmaisten 8.7 ja

loppuu seuraavana vuonna 7.7. Vuoden 1999 alussa oli vastaavasti menossa budjettivuosi 1991 EC (Ethiopian Calendar). Käytännön syistä käytän kuitenkin vastaavassa tapauksessa ilmaisua budjettivuosi 1998/9 meidän kalenteriamme seuraten.

Valtionapukaavaa sovellettiin ensimmäisen kerran budjettivuodelle 1994/5. Etiopia kuuluu maihin, joissa Suomesta poiketen julkinen käyttötalous erotetaan tiukasti budjetissa pääomataloudesta. Tuona budjettivuonna käytettiin eri perusteita käyttötalouden kuin pääomatalouden valtionapujen kohdentamiseen. Käyttötalouden valtionapuja ei kohdennettu varsinaisella kaavalla, vaan sovellettiin muutamaa karkeaa kriteeriä: vyöhykkeiden ja woredojen yhteismäärä osavaltiossa, maaseututeiden yhteispituus, osavaltioilla olevien maatalouden neuvontakeskusten lukumäärä sekä budjettivuoden 1993/4 menot koulutukseen ja kansanterveyteen. Pääomakustannusten valtionavut sen sijaan laskettiin nimenomaisella kaavalla (1).

$$(1) TR_i = TR \times (0.30 \times POP_i/POP + 0.25 \times ID_i/ID \times POP_i/POP + 0.20 \times SRB_i/SRB + 0.15 K_i/K + 0.10 A_i/A), \text{ jossa}$$

- TR_i = Laskennallinen valtionapu alueelle i
 TR = Suoritettavien valtionapujen kokonaismenokehys (pääomataloudessa, myöhemmin koko taloudessa)
 POP_i = Alueen i väestö
 POP = Maan kokonaisväestö
 ID_i = Aluetieteellinen ns. »I-distance» -indikaattori kunkin alueen alikehittyneisyyden mittaamiseksi (normalisoitu siten, että kullakin alueella mittaa alueen »osuutta» koko maan normalisoidusta alikehittyneisyydestä $\Sigma = 1.00$)
 ID = Normalisoitu alikehittyneisyyden summa koko maassa = 1
 SRB_i = Osuus, jonka alue i budjetoi katettavaksi sen omilla verotuloilla budjetoinstaan sen kokoaismenoista
 SRB = Kaikkien alueiden painotettu keskiarvo kokonaismenojen verotulokatteesta own tax revenue
 K_i = Alueen i kokonaismenot pääomataloudessa
 K = Kaikkien alueiden pääomatalouden menot yhteensä
 A_i = Alueen i pinta-ala
 A = Kaikkien alueiden yhteenlaskettu pinta-ala (koko maan pinta-ala)

6. TAPAUSSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA III: VALTIONAPUJÄRJESTELMÄN KIIVAS MUUTOSTAHTI

Budjettivuodelle 1995/6 valtionapukaavan soveltamisalueeksi laajennettiin sekä alueiden käyttö- että pääomatalous. Kaavaa myös yksinkertaistettiin huomattavasti muotoon (2). Väestöä, väestöllä painotettua alikehittyneisyyttä sekä menojen verorahoitusta ryhdyttiin siis käyttämään kutakin yhtä tärkeänä valtionapukriteerinä. Pinta-ala poistettiin kriteerien joukosta.

$$(2) TR_i = TR \times (1/3 \times POP_i/POP + 1/3 \times ID_i/ID + 1/3 \times SRB_i/SRB)$$

Seuraavalle budjettivuodelle 1996/7 kaavaa muutettiin poistamalla painottaminen väestön määrällä alikehittyneisyysindikaattorista. Kaavan muodoksi tuli (3).

$$(3) TR_i = TR \times (1/3 \times POP_i/POP + 1/3 \times ID_i/ID + 1/3 \times SRB_i/SRB)$$

Kaava ei jäänyt ennalleen seuraavallakaan budjettikaudella 1997/8. Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n laadittaman selvityksen suosituksia (ks. Brosio & Gupta 1997) mukaillen kaava muutettiin muotoon (4). Väestön painoarvoa siis nostettiin tuntuvasti, menojen verorahoitustasteen merkitystä vähennettiin selvästi ja alikehittyneisyyden painoarvoa laskettiin jonkin verran. Ensimmäinen kriteeri on eräänlainen universaalinen tasa-arvo- ja hyvinvointikriteeri. Toinen kriteeri on nykyisellään kooste indikaattoreita, joista useissa painottuvat vuonna 1997 käynnistettyjen kansallisten sektorikohtaisten kehittämisen ja investointiohjelmien (SDP's, sectorial development programmes, SIP's, sectorial investment programmes) tavoitteet. Kolmas kriteeri on edelleen tarkoitettu kannustamaan osavaltioita hyödyntämään veropohjaansa omia tuloja saadakseen.

$$(4) TR_i = TR \times (0.60 \times POP_i/POP + 0.25 \times D_i/D + 0.15 \times SRB_i/SRB), \text{ jossa}$$

D_i = Uusi yhdistelmäindikaattori alueen i alikehittyneisyydelle, $1/(E_i+H_i+R_i+EL_i+TE_i+W_i)/6$, normalisoituna alueen osuudeksi koko maan »alikehittyneisyysmassasta» $\Sigma = 1.00$

D = Mittarin D mukaan laskettu normalisoitu alikehittyneisyyden summa maassa = 1

E_i = Aluetta i koskeva koulutusalan summaindikaattori, jossa painottuvat yhtä voimakkaasti kukin peruskoulun luokan keskipöytä, oppilas-opettaja –suhde ja kouluikäisten osallistumisaste peruskoulun »ala-» ja »ylä-»-asteella

H_i = Aluetta i koskeva terveysalan summaindikaattori, jossa painottuvat yhtä voimakkaasti kukin klinikoiden (lähinnä terveysasemien) määrä, lääkärin määrä, sairaanhoitajien määrä, sairaanhoitoavustajien (lähinnä perushoitajien ja lääkintävahtimestarien) määrä, sairaalavuoteiden määrä sekä alle viisivuotiaiden kuolleisuusaste

R_i = Teiden tiheyden indeksi alueella i

EL_i = Sähköistysasteen indeksi alueella i

TE_i = Puhelintihedden indeksi alueella i

W_i = Puhtaan juomaveden saatavuuden indeksi alueella i

Valtionapukaavaa on käytetty yleensä vain laskettaessa alustavan valtionapusuorituksen suuruus liittovaltiolta osavaltioille. Monen kansan, kansallisuuden ja etnisiteetin osavaltiossa SNNP kaavaa sovelletaan kuitenkin myös osavaltion kohdentaessa valtionapuja alemmille itsehallinnon tasoille.

Valtionapukaavaa kehitettäessä on aidosti pyritty jatkuviin parannuksiin järjestelmässä. Toisaalta esimerkiksi budjettivuoden 1995/6 laskennallisten valtionapusuoritusten tultua lasketuiksi kävi ilmi, että vauraimpien osavaltioiden Addis Abeban ja Dire Dawan saamat valtionavut olisivat kasvaneet tuntuvasti. Siksi tehtiin harkinnanvarainen korjaus, jolla rajoitettiin kaavan muutoksen vaikutus minimiin. Tällainehan on ollut tuttua Suomenkin valtionapujärjestelmissä.

Kaavoilla (1)–(4) lasketut valtionapusuoritukset T_i ovat vain bruttomääriä, joista tiettyjä muita eriä on vähennetty. Ensimmäiseen nettovaltionapumäärään päädytään kaavalla (5) eli vähentämällä bruttovaltionavusta kunkin alueen omat verotulot, joskaan ei sen osuutta liittovaltion ja osavaltioiden keskenään jakamista verotuloista.

$$(5) TR(\text{netto})_i = TR(\text{brutto})_i - R_i, \text{ jossa}$$

$TR(\text{netto})_i$ = Valtionapu alueelle i jonkin kaavoista (1)–(4) perusteella

$TR(\text{brutto})_i$ = Alustava nettovaltionapu kullekin alueelle sen jälkeen, kun on vähennetty R_i

R_i = Alueen i omat verotulot

Valtionapukaavansa kannalta Etiopian valtionapujärjestelmä perustuu valtionaputeorian kannalta (Asetelma 1) yksinomaan yleisiin valtionapuihin. Tarkemmin sanoen nuo valtionavut ovat myöntäjää sitoviin eikä vapaaharkintaisiin kriteereihin perustuvia, joskin laskentatuloksia sopeutetaan harkinnalla. Sitovat kriteerit ovat menontarve- ja veropohjan hyödyntämisen aktiivisuus-kriteerejä. Sen sijaan veropohja sellaisenaan ei kuulu kriteeristöön. Erityisiä eli tarkoitussidonnaisia valtionapuja ei Etiopiassa myönnetä, joskin yleisten valtionapujen kohdentamisen valtionavun tarvekriteerit toimivat jossakin mitassa tiettyjä, valtakunnallisessa yhteiskunta- ja talouspolitiikassa preferoituja tarkoituksia edistävään suuntaan.

Brosio ja Gupta (1997) esittävät arvostelua kaavan (5) mukaista menettelyä kohtaan. Heidän mukaansa menettely vähintään kumoaa sen kannustimen, jonka kaavaan (4) sisältyvä viimeinen valtionapukriteeri antaa kullekin alueelle kantaa itselleen omia verotulojaan.

Budjettivuodesta 1996/7 Etiopian valtionapujärjestelmässä on lisäksi sovellettu niin sanottua budjettivähennysten käytäntöä (budget offset). Käytäntö merkitsee, että osavaltioihin kohdistuvat ulkoiset suoritukset, etenkin niin sanottu tekninen kehitysapu, vähennetään siitä valtionavusta, jonka osavaltio muuten saisi. Tämä seikka on aiheena jäljempänä.

Kiivas valtionapujärjestelmän muutostahti ei ole hiljentynyt. Budjettivuodelle 1998/9 Etiopiassa suunniteltiin valtionapukaavan uudistamista edelleen. Erään R₁ on harkittu lisättäväksi myös osavaltioiden tulot liittovaltion ja niiden yhteisistä, keskenään jakamista veroista. Kunkin osavaltion väestön huomioon ottamiseen kaavassa on samoin suunniteltu muutosta. Kysymykseen tulee lineaarisen asemasta valtionapukaavan yhden elementin käyräviivainen riippuvuus kunkin osavaltion väestöstä. Samoin on pohdittu sitä, missä määrin painotettaisiin yhtäältä taloudellisen ja toisaalta sosiaalisen (opetus, terveys) kehityksen puutteiden kompensatiota kaavassa.

7. TAPAUSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA IV: ARVIOINTIA ESIMERKKITAPUKSEN VALTIOAPUJÄRJESTELMÄSTÄ

Sekä nykyisen että mahdollisen tulevan valtionapukaavan ja järjestelmän kehittämiseksi voidaan esittää vielä muitakin kuin Etiopiassa jo esillä

olleita ideoita. Nykyisessä järjestelmässä on kuitenkin monia sellaisia piirteitä, joita kannattaa vaalia. Järjestelmä on ensinnäkin rakennettu siten, että pysyminen makrotaloudellisen, valtiontaloudellisen ja osavaltiotasaisen menokehityksen sisällä ei ole teknisesti vaikeaa. Järjestelmä on toiseksi ylläpitonsa taloudellisilta transaktiokustannuksilta halpa. Tämä on tärkeää maassa, jossa finanssihallinto on heiveröistä ja sen henkilöresurssit erittäin niukat. Mitään jälkikäteisiä korjauksia laskennallisiin ja sitten harkinnalla tarkennettuihin valtionapusuorituksiin ei tehdä.

Etiopiassakin voisi kenties tulla kysymykseen järjestelmällinen verotulojen tasausjärjestelmä osavaltioiden kesken. Sen sijaan sellainen Suomen ja Ruotsin kuntien valtionapujärjestelmässä tai Saksan liittovaltion ja osavaltioiden välisessä järjestelmässä (Osterkamp 1994) käytetty menettely, että vauraimmat valtionavun saajat suoraan maksavat eria varattomimmille saajille, ei voi monietnisessä etiopialaisessa federalismissa tulla kysymykseen. Verotulojen tasaus poistaisi sen nykyisen ongelman, että osavaltioiden on itse asiassa jopa edullisempaa olla hyödyntämättä veropohjaansa kuin tehdä niin. Näin on etenkin sen jälkeen, kun kaavasta (3) siirryttiin kaavaan (4), joka kannustaa osavaltioita edeltäjänsä vähemmän veropohjansa hyödyntämiseen.

Valtionapukaavan (4) toisen indikaattorien koostumusta voitaisiin kenties kehittää yhä tarkemman tarvemittauksen suunnassa. Nyt etenkin terveydenhuoltoa koskevat mittarit ovat voimavarapainotteisia ja toimivat siksi konservatiiviseen, olemassa olevan kapasiteetin säilyttämistä korostavaan suuntaan. Tosin esimerkiksi lääkehuollon tai terveyskeskusten lääkevarastojen toimivuutta koskevien indikaattoreiden laadinta ja päivitys olisi työlästä. Sektorikohtaisten kansallisten SDP- ja SIP-ohjelmien toimeenpanoa ei sen sijaan liene perusteltua ryhtyä tukemaan tarkoitussidonnaisilla valtionavuilla, jotka määriteltäisiin esimerkiksi tietyssä suhteessa osavaltioiden it-sensä uhraamiin vastaaviin menoeriin. Menettely vaatisi jälkikontrolleja, mitkä huomattavasti rasittaisivat maan heiveröistä finanssihallinnon kapasiteettia. Kenties liittovaltion puiteohjeistus avainsektoreilla harjoitettavalle toiminnalle voitaisiin sen sijaan saada konsensuaalista tietä aikaan. Kuten IMF, Maailman valuuttarahasto, on ehdottanut, tällaisia asioita käsitteleväksi neuvotelufoorumiksi voitaisiin perustaa liittovaltion ja osavaltioiden välisen valtionapuasain lautakunta.

Etiopian valtionapujärjestelmän kehittämisessä ei toistaiseksi ole paneuduttu erääseen keskei-

simmistä maan finanssihallinnon tarkoituksenmukaisuuden ongelmista. Monien muiden kehitysmaiden tapaan maassa vallitseva tiukka käyttötalouden ja pääomatalouden budjettien ero on omiaan estämään maassa vallitseville tarpeille herkkää julkisen menotalouden hoitoa. Eroa vahvistaa se, että käyttötalousbudjetointi joskin myös koko budjettiprosessien yhteensovittaminen kuuluu valtiovarainministeriön, osavaltioiden finanssivirastojen ja woredojen finanssitoimistojen tehtäviin. Pääomabudjetointi on sen sijaan erotettu talouskehitys- ja kehitysyhteistyöministeriön, osavaltioiden suunnitteluvirastojen ja woredojen suunnittelutoimistojen toimialaan.

Sen sijaan, että pääomatalouden budjetointi elimellisesti versoisi käyttötalouden tarpeista, jako yhtäältä pääoma- ja toisaalta käyttötalousbudjettiin tehdään kullakin tasolla ensimmäisenä budjetointiratkaisuista. Tämä aiheuttaa ongelmia investointien aiheuttamiin uusiin käyttomenoihin varautumisessa, jopa ylisuuria investointeja tarpeisiin nähden sekä ongelmia pyrittäessä varustamaan investoinneilla perustettuja laitoksia ja infrastruktuureja laitteilla, tarveaineilla ja sähköllä. Ongelmia pahentaa vakavasti se, että Etiopiasta vielä puuttuu esimerkiksi meidän maassamme tuttu monivuotinen menokehikko julkistalouksien budjetoinnissa. Ad hoc –budjetointi yhdistyneenä aikaisempien budjettien perin hitaaseen sopeuttamiseen eli niin kutsuttu budjetti-inkrementalismi ovat noissa oloissa vallitsevia.

Käyttö- ja pääomatalouksien erottelua voisi ajatella lieventävän sen, ettei osavaltioilla nimellisesti ole velvollisuutta käyttää saamiaan valtionapuja niihin määrätarkoituksiin, joiden nojalla valtionavut on kuitenkin niille kohdennettu. Liittovaltiolla ei ole edes oikeutta antaa sellaisia normeja kuin Suomessa valtio antaa kunnille siitä, mitä palveluja ja missä mitassa valtionavun saajien tulee tarjota. Toisaalta sekä liittovaltion että osavaltioiden budjettisäännökset kieltävät siirrot menoerältä toiselle, *virementit*, pääomabudjetista käyttötalousbudjettiin, vaikka vanhan korjaaminen tai muu sen käyttökelpoiseksi saattaminen olisi usein huomattavasti perustellumpaa kuin kokonaan uuden rakentaminen. Samoin ei tosiasiaa juuri ole mahdollista käyttää täyttämättä olevien virkojen johdosta säästyneitä palkkausmenoja ylläpito- ja peruskorjausmenoihin, joilla vajaakuntoista kapasiteettia voitaisiin parantaa. Valtionapujen tosiasiallinen taloudellinen vapaa käyttökelpoisuus («fungibiliteetti», *fungibility*, ks. McCloskey 1988) on vastaavasti hyvin rajoitettua.

8. TAPAUSSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA V: ULKOISTEN SUORITUSTEN HUOMIOON OTTAMINEN ESIMERKKITAPAUKSEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄSSÄ

Kuten edellä mainittiin, Etiopian liittovaltion budjetoinnissa valtioapuja osavaltioille määrättäessä otettiin ensi kertaa budjettivuonna 1996/7 käyttöön osavaltioihin kehitysapuna kohdistuvien budjettisuoritusten vähennyskäytäntö, »budget offset». Se koskee sitä noin seitsemää prosenttia osavaltioiden kokonaismenoista, jonka ne saavat kehitysavun kautta sen jälkeen kun vähennyskäytäntöä on sovellettu. Analogia ulkoisille suorituksille Suomen oloissa koostuu EU:n rakennerahastovarojen kohdentamisesta maamme alueille. Vähennyskäytännön Etiopiassa aiheuttamia vastaavia ongelmia ei meillä kuitenkaan voi syntyä, koska rakennerahastojen toimintaperiaatteet kansallisia rahoitusosuuksia koskevina vaatimuksineen ovat osa jäsenvaltioiden yhdessä voimaansaattamaa, niitä kaikkia sitovaa EU-oikeusjärjestystä.

Monessa mielessä etiopialainen ulkoisten suoritusten vähennyskäytäntö on ymmärrettävä ja perusteltu. Etiopian julkinen talous on kansallisten finanssi-instituutioiden kanssa tehtyjen sopeuttamiskriteerien ja lainoitussovimusten nojalla aivan yhtä tiukoissa menokeyhksissä kuin vastineensa Suomessa Maastricht-kriteerien tähden. Siksi ulkoisten suoritusten ei voida sallia aiheuttavan nettokasvua julkisessa taloudessa. Ei myöskään voida ajatella, että maan ulkomaiset kehitysyhteistyökumppanit saisivat kohdentamalla kehitysapua suosikkialueilleen – tai alueille, joilla vallitsevat siinä määrin rauhanomaiset olot, että apua voidaan ylipäätään hallinnoida – määrätä kansallisen kehityksen painopisteitä. Tähän liittyy, että aidossa etnisen federalismin mukaisessa järjestelmässä osavaltioiden tasa-arvoisen kohtelun vaalinta on elintärkeää. Tätä vähennyskäytäntö myös tukee. Lopulta käytäntö korostaa tarvetta harkita tarkoin osavaltioissa, mihin tarkoituksiin ne pyrkivät saamaan kehitysapua. »Mikä tahansa apu kelpaa, koska se on ilmaista», ei ole tässä periaatteena niin kuin kehitysmaissa toisinaan.

Toisaalta kehitysavun budjettisuoritusten vähennyskäytäntö on ongelmallinen. Koska kaikki tuollaiset suoritukset periaatteessa vähennetään saavan osavaltion valtionavusta, osavaltio on itse asiassa tilanteessa, että se kehitysapua hyväksyessään suostuu vaihtamaan tarkoituksiin sitomatonta eli täysin »fungiibelia» valtionapurahaa

kehitysyhteistyökumppanin kanssa sovittuun, yleensä investointiluonteiseen tarkoitussidonnaiseen rahaan. Hyvinvoinnin taloustieteen alkeisopinappaleisiin kuitenkin kuuluu, että tietty rahasumma tarkoitukseen sitomattomia varoja on saajalle arvokkaampi kuin millä tahansa tavoin käytöiltään sidottu rahasumma. Kun tietyn sitomattoman rahasumman saajalle tuottamasta hyödyistä vähennetään sidotun rahasumman hyöty saajalle, saadaan erotus, josta käytetään hyvinvoinnin taloustieteen valtionapu- ja verotussoveluksissa hieman harhaanjohtavaa menetystä »hyvinvointitappio», »welfare loss». Tällä tavoin ymmärrettyjen hyvinvointitappioiden välttäminen on ollut perusteluna moninaisten tarkoitussidonnaisen valtionapujen järjestelmien korvaamiseen kokonaissummiin perustuvilla järjestelmillä, siirtymisellä menolajibudjetoinnista kokonaissummiin perustuvaan budjettiin sekä siirtymiseen moninaisten verovähennysten kaventamista veropohjista harvoilla vähennyksillä varustettujen laajien veropohjien järjestelmiin.

Ellei julkisen talouden menojen kokonaiskehys rajoita mahdollisuuksia ottaa vastaan kehitysapusuorituksia ja ellei maahan virtaava kehitysapu aiheuta inflatorista kehitystä, kullakin osavaltiolle oleva yksilöllinen kannustin kieltäytyä kehitysavusta on koko kansan- ja julkistaloudelle vahingollinen. Hyväksytyt ja sovitut kehitysapuhankkeet jäävät sitä paitsi jokseenkin yhtä usein toteutumatta kuin toteutuvat, ja monet toteutuvatkin hankkeet saadaan loppuun vain osaksi. Toisinaan kehitysavun antajien finanssihallinto on saajille kohtuuttoman monimutkaista, toisinaan saajat eivät kykene raportoimaan tai eivät halua raportoida hankkeiden edistymisestä. Etiopian osavaltioilta sen sijaan vähennetään täysimääräisesti jo suunnitellut kehitysapusuoritukset, eikä jälkikäteistä korjaavaa käytäntöä ole saamatta jääneiden kehitysapujen ottamiseksi huomioon ja vastaavasti aiheetta menetettyjen valtionapujen palauttamiseksi. Kaiken kaikkiaan vallitsee syitä pohtia, kuinka ongelmaa kenties voitaisiin lieventää. Mahdollisuuksia tähän saattaisi olla esimerkiksi seuraavilla suunnilla:

- Usein ehdotettuja mutta keinotekoisina epärealistisia parannusehdotuksia ovat esimerkiksi vähennyskäytännön toteuttaminen 100 prosenttia pienempänä, vähennysten toteuttaminen vahvistettujen stardardikustannusten perusteella toimeenpanon tehokkuusvaihtelujen eliminoinniseksi, siirtyminen budjetoimaan tekninen kehitysapu henkilötyökuukausina rahan asemasta sekä vähennysten rajoittaminen

vain paikallisen projektihenkilöstön palkkausmenoihin.

- Realistisempiin parannuksiin kuuluu kehitysavun antajien ja saajien finanssihallinnon käytäntöjen harmonisointi, yksinkertaistaminen ja muu parantaminen samassa yhteydessä, kun alueellisen finanssihallinnon kapasiteettia yleensäkin parannetaan.
- Kysymykseen tulee myös vähennysten perustaminen toteutuneisiin apusuorituksiin suunniteltujen mutta kenties osin toteutumatta jäävien asemasta.
- Mahdollisuuksia tarjoaa myös siirtyminen avunantajien suoraan tukeen, joka kohdistetuu asianomaisiin kohtiin liittovaltion budjettia. Tämä voisi merkitä mm. avunantajien varojen korvamerkintöjä tiettyihin osavaltiotason hankkeisiin, vaikka tämä tapahtuisi jo liittovaltion budjetissa.
- Omat mahdollisuutensa tarjoaa »kolmannen sektorin» organisaatioiden käyttäminen avun saajina tuon sektorin voimistumisen myötä. Tämä ehkäisisi osavaltioiden valtionapuja koskevan vähennyskäytännön toteutumisen.

9. TAPAUSSANALYYSI MURROSVAIHEEN KEHITYSMAASTA VI: FINANSSIHALLINNON KOMPETENSSIN JA INSTITUUTTIEN KAPASITEETIN KEHITTÄMISHAASTEET

Tämä artikkeli on osaltaan kohdistunut siihen kysymykseen, missä määrin parhainkin finanssihallinnon ja valtionapujärjestelmien tietämys lankeaa hedelmättömään maaperään, elleivät instituutit ja ihmisten osaaminen ole kunnossa. Finanssihallinnon perus- ja täydennyskoulutuksen kehittäminen on suuri haaste jo kehittyneidenkin maiden olosuhteissa, kun otetaan huomioon talouden ja sen ohjauksen merkityksen suuri lisääntyminen viime vuosina. Vieläkin suurempi haaste tuo kehittäminen on kehitys- ja murrosvaiheen maissa, saatikka maissa, joissa kehitys ja murros ovat samanaikaisia haasteina.

Etiopiassa osavaltioilla on keskimäärin 4–5 virkamiestä 1 000 asukasta kohden. Suomessahan tuo lukema on noin 100. Suurin tuo suhteellinen määrä Etiopiassa on yhtäältä urbanisoituneimmissa osavaltioissa ja toisaalta pienimmässä syrjäisissä osavaltioissa (Taulukko 2, vrt. Taulukko 1). Syrjäisissä pienissä ja maaseutuvaltaisissa osavaltioissa vallitsee suhteellista puutetta professionaalista virkamiehistä. Tosin juuri kehittyneimpien ja etenkin kaupunkimaisten osavalti-

Taulukko 2. Etiopian osavaltioiden virkamieskunnan koostumus ja sen finanssihallinnon kapasiteetin laajeneminen.

Alue	Osavaltion hallinnon virkamiehistö 1996	Osavaltion hallinnon virkamiehiä / 1 000 asukasta	Professionaalaisia virkamiehiä % kaikista virkamiehistä osavaltiossa	Osavaltion professionaalista virkamiehistä niiden virkamiesten %-osuus, joilla vähintään alempi kandidaatin-tutkinto	Yleishallinto- virkamiesten osuus kaikista virkamiehistä %	Osavaltion lähettämien opiskelijoiden määrä Ethiopian Civil Service Collegessa (ECSC), vuosiluokat 1994/5 ja 1995/6 yhteensä	Osavaltion lähettämät opiskelijat ECSC:ssa suhteessa osavaltion professionaalisen virkamieskunnan määrään, %	Osavaltion ECSC-opiskelijat finanssihallinnon ja julkisen laskentatoimen B.A.-ohjelmassa suhteessa osavaltion laskentatoimen ja tarkastuksen professionaalivirkamiesten määrään, %
Tigray	17 984	5.35	13.19	30.94	13.05	250	10.54	16.28
Afar	4 067	3.59	N.A.	N.A.	30.26	49	N.A.	4.28
Amara	59 345	4.02	16.52	32.60	12.56	298	3.04	3.67
Oromiya	85 660	4.28	13.59	31.65	9.60	283	2.43	3.49
Somali	5 360	2.71	N.A.	N.A.	21.36	200	N.A.	54.47
Benishangul-G.	4 126	8.37	8.07	38.14	41.83	96	28.83	7.80
SNNP	43 401	3.92	16.05	29.78	16.52	404	5.80	5.01
Gambela	2 582	13.26	10.50	46.49	20.75	77	28.41	4.61
Harari	2 815	19.60	18.72	38.33	11.12	39	7.40	17.46
Addis Ababa	20 715	8.85	24.80	39.86	19.74	11	0.21	0.00
Dire Dawa	2 125	7.66	18.26	43.30	15.38	12	3.09	4.35
Yhteensä	248 180	4.45	15.08	33.01	14.09	1 719	4.59	5.30

oiden infrastruktuurit vaativat oikeutetusti omat spesialistinsa. Toisaalta pienessä Gambelan osavaltiossa vähintään alemman kandidaatin-tutkinnon suorittaneiden professionaalisten virkamiesten osuus koko virkamieskunnasta oli suuri.

Yleishallintovirkamiesten osuus koko virkamieskunnasta soveltuu korkeaksi hallinnon byrokratisoitumisen mittariksi. Tämä osuus on suurin pienissä tai syrjäisissä maaseutuvaltaisissa osavaltioissa. Tosin osuus on suuri myös kahdessa urbaaneimmassa osavaltiossa.

Etiopian hallintoakatemia Civil Service College näyttää työskentelevän varsin perusteltuun tapaan virkamiesalijäämän lieventämiseksi. Tosin voidaan kysyä, eikö tuollaisen laitoksen perustehtävänä virkamiesten varustamisen asemasta alemmalla kandidaatin tutkintona voisi olla alueellisesti hajautettu täydennyskoulutus yliopistojen huolehtiessa peruskoulutuksesta. Joka tapauksessa kaksi pienintä ja syrjäisintä maaseutu-osavaltiota näyttävät olleen saamassa tuntuimmat lisät professionaaliseen virkamieskuntaansa CSC:sta.

CSC tarjoaa neljää koulutusohjelmaa alemmassa kandidaatin-tutkinnossaan: julkisoikeus, osavaltioiden ja woredojen suunnittelutehtäviin kou-

luttava kansantaloustiede, finanssihallinto ja julkisen laskentatoimi sekä neljäntenä, pienenä ohjelmassa yhdyskuntatekniikka. Somalin, Hararin ja Tigrayn osavaltioiden finanssihallintokapasiteetti näyttäisi olevan laajenemassa erityisen nopeasti. Erityisesti Somalin osavaltiossa tuo kapasiteetti näyttäisi jopa kaksinkertaistuvan tuoreiden finanssihallinnon kandidaattien astuttua virkoihinsa osavaltiossa. Sen sijaan Addis Abeban osavaltiossa nuo spesialistit selvästikin koulutetaan muualla kuin CSC:ssa. Tämä tapahtuu mitä ilmeisimmin Addis Abeban yliopiston vastavassa koulutusohjelmassa.

10. TARKASTELUN OPETUKSET

Ensimmäinen tapauksen opetus on se, että kehitysmaassakin voi olla käytössä varsin ajanmukainen valtionaputeoria, jonka soveltajien ei tarvitse hävetä esimerkiksi itseään pohjoismaihin vertaillessaan. Myös finanssihallintoon ja yleensä hallintoalalle suunnattu virkamieskoulutus omaa sellaisissakin kaukaisissa oloissa kuin esimerkiksi Suomessa. Mieleen tulee esimerkiksi

se virkamiesuria silmällä pitäen järjestetty koulutus, joka alkoi 1920-luvulla silloisessa Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa. Eipä koulutusmalli kokonaan poikkea edes Tampereen nyky-yliopiston mallista.

Erityinen kehitysmaan finanssivaltion piirre on heiveröisyys. Tämä piirre ei ole suinkaan vieras meikäläisissäkään oloissa. Rutiköyhyys ei toki ole meillä ongelma kuten kehitysmaissa. Ajatellaanpa kuitenkin maamme muutamia jopa alle 200 asukkaan kuntia tai niiden taloudellista suuruusluokkaa olevia joskin harvatehtäväisempinä keskittymisetuja omaavia alle 2 000 jäsenen seurakuntia. Tuota mittakaavaa paljon suuremmisakaan kunnissa ja seurakunnissa laaja professionaalinen finanssivaltion byrokraatia ei ole realistinen vaihtoehto edes vauraassa Suomessa. Instituutioiden ja kapasiteetin kehittämisessä on vastaavasti analogisia haasteita yleisen kehittyneisyyden eroista huolimatta.

On kiintoisaa havaita, ettei aikaisempien vuosikymmenien patenttiratkaisujen kaltaisia ihmeläkökeitä tällä kertaa ole tarjolla hallinnan kestävyttä takaavan finanssivaltion rakentamiseen. Aikanaan ihmeläkökeeksi tarjottiin kaikenkattavaa kokonaisvaltaista suunnittelua, sittemmin puolestaan läpitukevaa kaiken alistamista markkinoimille. Vaikka kummankin ihmeläkökkeen jäämiä esiintyy kehitysmaissa edelleen, nyt suunnitelluonnipotenssin ja laissez-faire -ideologian tilalle ovat tulleet parhaimmillaan räätälin tai kirurgin tarkkuudella toteutettavat instituutioiden ja kapasiteetin kehittämispyrkimykset (Ahonen 1999). Optimistisesti tätä voi pitää merkinä siitä, että käsitys inhimillisten pyrkimysten väistämättömästä epätäydellisyydestä on tällä kertaa voimissaan. Asteettaisen hivuttautumisen, vähittäisen oppimisen ja kärsivällisyyden puolesta puhuvat finanssivaltion kehittämispolitiikassa puhuvat myös esimerkkimaan kokemukset. Mistäpä muusta on loppujen lopuksi kysymys kuin nöyrän mutta vanhan osajan eräänlaisesta arkipäivän fenomenologiasta, jota ei voi opettaa, mutta jonka voi sisäistää oppia, jos malttia riittää.

LÄHTEET

Ahonen, Pertti. »Learning by Using the Project Cycle Management Method (PCM): General Considerations, and User Experiences in a Small Donor Country-Transitional Country Context.» *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (1999): 2.

- Bird, Richard M.: Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal* 46 (1992): June.
- Cole, Eshetu (toim.): *Fiscal Decentralization in Ethiopia*. Addis Ababa: Addis Ababa University Printing Press 1994.
- Brosio, Giorgio & Sanjeev Gupta: Ethiopia. Teoksessa Ter-Minassian 1997.
- Cypher, James M. & James L. Dietz: *The Process of Economic Development*. Routledge, London 1997.
- Eade, Deborah: *Capacity-Building: An Approach to People-Centred Development*. Oxfam, Oxford 1997.
- Edevarbo, Daniel: The Political Economy of Corruption and Underdevelopment in Nigeria. Yleisen valtiopöytäkirja. Helsingin yliopisto, Helsinki 1998.
- Grindle, Merilee S. toim.: *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press, Cambridge, MA 1997.
- Honadle, Beth W., toim.: *Perspectives on Management Capacity Building*. State University of New York Press, New York 1986.
- James, Valentine Udoh, toim.: *Capacity Building in Developing Countries: Human and Environmental Dimensions*. Praeger, Westport, CT 1998.
- McCloskey, Donald: Fungibility. Teoksessa *The New Palgrave*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Musgrave, Richard R. & Peggy Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*. 3. p., McGraw-Hill, Tokyo 1982.
- Nichols, Thomas M. »Russian Democracy and Social Capital.» *Social Science Information* 35 (1996) 4.
- Oates, Wallace: Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal* 46 (1993): 2.
- Osterkamp, Rigmar: Fiscal Decentralization: The German Experience. Teoksessa Cole 1994.
- Oulasvirta, Lasse: Municipal Public Finance in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 18 (1992).
- Oulasvirta, Lasse: Suomalaisen kunnan talouden johtaminen: kehys- ja nettobudjetoitinta, mutta ei aitoa tulosbudjetoitinta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 25 (1997): 4.
- Patton, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2. p. Sage, Newbury Park, CA 1990.
- Pickles, John & Adrian Smith, toim.: *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transitions*. Routledge, London 1998.
- Shah, Anwar: Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations. *The World Bank. WPS*. No. 726. Washington, D.C. 1991.
- Stoianovich, Traian. *Balkan Worlds: The First and Last Europe*. M.E. Sharpe, Armonk, NY 1994.
- Suleiman, Abrar: Fiscal Decentralization: Experiences of Selected Countries. Teoksessa Cole 1994.
- Ter-Minassian, Teresa (toim.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C. 1997.
- Törnquist, Olle: *Politics and Development: A Critical Introduction*. Sage, London 1999.
- World Bank: *From Plan to Market: World Development Report 1996*. World Bank. Washington, D.C. 1996.