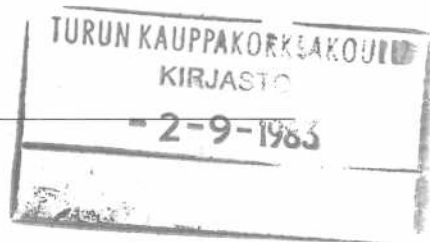


## SUOMEN KEHITYSYHTEISTYÖPOLITIIKAN PERUSTEIDEN MUUTOKSESTA

Kimmo Kiljunen



### ABSTRACT

#### Changes in the Finnish Development Co-operation Policy

Finnish development co-operation policy did not start out as a clearly defined whole, with comprehensive and systematic guidelines. Only gradually, as the volume of aid increased and experiences accumulated, did its basic goals and the motives for co-operation take shape. It seems possible to distinguish different periods, when different premisses have been emphasized. The characteristics of the various stages could be described as follows: the infant stage, or instrumentalism; first steps, or enlightened self-interest; growing up, or global responsibility; puberty, or commercialization versus solidarity. — Finland is in a kind of intermediate position within the international community both in terms of North-South relations as well as those between East and West. In the latter sphere, her policy of neutrality has created the basis for a mediatory role in questions like European security and disarmament. Similarly Finland's overall position on the North-South axis, as one of a number of semi-peripheral countries, provides notable possibilities for political and diplomatic initiatives in discussions concerning global development. In this field Finland has, however, been somewhat passive up to now.

Suomen kehityksmaasuhteet ovat olleet perinteisesti vähäiset ja rajoittuneet. Vasta 1960-luvun vaihteessa maamme kansainvälisen aseman vakiinnuttua ja saatua myös ulkovaltojen tunnustuksen ja toisaalta YK-politiikkamme asteittain aktivoituttua laajeni ulkopoliittikkamme toimintapiiri. Siirtymä sodanjälkeisestä passiivisesta ulkopoliittista kriisiä torjuvasta politiikasta aktiiviseen rauhantahtoiseen puolueettomuuspolitiikkaan näkyi myös huomion kiinnittämisessä kansainvälisiin kehityskysymyksiin ja niiden ratkaisemattomuuden aiheuttamiin vaaroihin kansainväliselle turvallisuudelle. Ulkopoliittikkamme painopistealueet eivät silti muuttuneet. Suhteet naapurimaihin, Euroopan turvallisuuskysymykset, aseriisunta-aloitteet, taloussuhteiden järjestäminen päävientimarkkinoillamme ja harjoitettu YK-politiikka ovat olleet ulkopoliittikkamme keskeisimmät toimialueet. Kehityksmaasuhteet ja kansainvälinen kehityspoliittikka ovat sen sijaan olleet ulkopoliittikkassamme toissijaisia kysymyksiä aivan näihin päiviin asti.

Liittyminen YK:hon vuonna 1955 johti ensi kerran kannanottoihin kehitysmaiden ongelmista ja osallistumiseen kansainväliseen kehitysyhteistyöhön. Se tuli olemaan myös perustana kahdenkeskiselle kehitysaputoiminnalle. Aloitet-

taessa kehitysyhteistyötä sen perusteita ja tavoitteita ei kuitenkaan oltu selkeästi määritelty eikä sitä kytketty kokonaisvaltaisesti osaksi Suomen ulkopoliitiikkaa.

Vasta asteittain avun määrän kasvaessa ja kokemusten karttuessa hahmotuivat yhteistyön perustavoitteet ja motiivitausta. Kysymys on ollut poliittisesta prosessista, jossa eri intressipiirit ovat omanneet ja painottaneet erilaisia lähtökohtia. Näin ollen myös konkreettinen kehitysaputoiminta on heijastanut eriäviä etuja ja tavoitteita, usein jopa vastakkaisine motiiveineen. Lienee kuitenkin mahdollista lankeamatta liialliseen yleistykseen hahmottaa erilliset ajanjaksot, jolloin tietyt perusteet ja lähtökohdat ovat olleet hallitsevassa asemassa Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa ja kehitysapujattelussa. Nämä eri vaiheet voitaisiin määritellä peruspremissiensä suhteen seuraavasti:

- varhaisvaihe: instrumentalismia
- ensiaskleet: valistunutta itsekkyyttä
- varttumisvaihe: kansainvälistä yhteisvastuuta
- murrosikä: kaupallistumista vai solidaarisuutta

#### **Varhaisvaihe: instrumentalismia**

Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka alkoi YK-järjestelmän puitteissa. Jo ennen YK-jäsenyyttä Suomi oli osallistunut eräisiin YK:n erityisjärjestöihin (FAO, WHO, IBRD) ja oli siten epäsuorasti mukana eräissä monenkeskisissä kehitysohjelmassa. Kuitenkin vasta YK:hon liittyminen johti varsinaisesti Suomen antamaan panoksensa kansainväliseen kehitysohjelmaan. Suomen suora tuki multilateraalille kehitysohjelmille alkoi vuonna 1956 ensin pieninä avustuksina EPTA:lle ja UNICEF:lle ja sittemmin 1960-luvun alussa YK:n erityisrahastolle UNHCR:lle, UNRWA:lle, WFP:lle ja IDA:lle sekä UNDP:lle, jotka jälkimmäiset tulivat Suomen multilateraalisen avun päävastaanottajiksi.

Osallistuminen kansainvälisiin kehitysohjelmiin 1960-luvun vaihteessa ei kuitenkaan perustunut tietoiseen, selkeästi määriteltyyn kehityspoliitiikkaan. Pikemminkin oli kyse Suomen halusta osoittaa pyrkimyksensä kansainvälisen yhteistyön edistämiseen. Kansainvälisille kehitysjärjestöille annetut suhteellisen vaatimattomat avustukset olivat siten Suomen YK-politiikan välineinä kertoen maan kantavan vastuunsa maailman ongelmista YK:n täysivaltaisen jäsenen tavoin ja tukien YK-järjestelmää keskeisimpänä kansainvälisen yhteistyön foorumina.

Ensimmäinen kahdenkeskinen kehitysaputoiminta oli Intian kanssa vuonna 1957 solmittu metsäalan stipendinvaihtosopimus. Varsinainen ensimmäinen kehitysyhteistyöhanke oli vuonna 1962 aloitettu yhteispohjoismainen Tanganjika-projekti. Tätä seurasi osallistuminen eräisiin toisiin Itä-Afrikassa toteutettuihin yhteispohjoismaisiin kehitysapuprojekteihin. Suomen kahdenvälinen kehitysapu toimi siten eräänä välineenä pohjoismaisen yhteistyön edistämisessä.

Jo vuonna 1961 oli perustettu Kansainvälisen kehitysavun komitea, joka julkisti mietintönsä vuonna 1963 (Kom.miet. 1963: 54). Siinä vahvistettiin Suomen kehitys yhteistyöpolitiikan sen hetkiset peruseriaatteen. Korostettiin YK-järjestelmän tukemista sekä pohjoismaista yhteistyötä ja pidettiin välttämättömänä, ettei Suomi jäisi syrjään »tästä kansainvälisen yhteistyön yhä keskeisemmäksi käyvästä toimintamuodosta». Pohjoismaat nähtiin tärkeimpänä viiteryhmänä ja jopa Suomen avun määrä sidottiin muiden pohjoismaiden tasoon. Tämä oli Suomessa vuonna 1962 0,02 % bruttokansantuotteesta, Tanskassa 0,12 %, Ruotsissa 0,16 % ja Norjassa 0,17 %. Tälle tasolle ylti Suomen avun määrä kuitenkin vasta 1970-luvun alkupuolella, jolloin vuorostaan muut pohjoismaat olivat saavuttaneet tason, johon Suomi on yltänyt vasta vuoden 1983 budjettiesityksessään. Suomen kehitysavun määrällisessä kehityksessä on ollut noin kymmenen vuoden viive muihin pohjoismaihin verrattuna. Kuitenkin jo vuoden 1963 mietintö asetti yhden prosentin bruttokansantuoteosuustavoitteen YK:n suositusten mukaisesti, vaikkakin ilman toteuttamisaikataulua.

Vuoden 1961 valtion tulo- ja menoarvioesityksessä oli ensi kerran esitetty ensimmäiset määrärahat kehitysapua varten ja vuonna 1965 ne budjetoitiin yhteisen nimikkeen alle. Samana vuonna perustettiin Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston yhteyteen kansainvälisen kehitysavun toimisto, johon hallinto pyrittiin keskittämään aiemman kahdeksan eri ministeriön alaisuudesta. Näin 1960-luvun puoliväliin mennessä kehitys yhteistyön hallinnolliset perusteet oli luotu. Kehitys yhteistyöpolitiikalta kuitenkin puuttuivat kokonaisvaltaiset, selkeät perusteet ja siten toiminta oli pikemminkin tapauskohtaista reagointia. Tyypillisesti tällöin nojaututtiin ensisijassa kansainvälisiin kehitys järjestöihin tai seurattiin muiden pohjoismaiden esimerkkiä. Vastaavasti yhteistyön premissit olivat instrumentaalisia tavoitteenaan Suomen ulkopoliittisen kuvan profilointi, eikä niitä niinkään oltu johdettu asian substanssisisällöstä, ts. kansainvälisistä kehitys ongelmista. Varsinainen kehitys apupoliittinen näkemys siis vielä puuttui. Kehitys apu nähtiin ensisijassa välineenä Suomen YK-politiikan uskottavuuden vahvistamisessa, osoittamassa Suomen pyrkimystä aktiivisempaan, vähemmän eristäytyvään ulkopoliitiikkaan, joka edistää kansainvälistä yhteistyötä, erityisesti yhteis pohjoismaista yhteistyötä.

### **Ensi askeleet: valistunutta itsekkyyttä**

Vuoteen 1967 saakka Suomi oli YK:n tilastojen mukaan itse asiassa kehitysavun nettovastaanottaja, sillä Suomen Maailmanpankilta saamien lainojen nostojen määrä ylitti annetun kehitysavun määrän. Kuitenkin vähitellen 1960-luvun kuluessa paineet avun määrälliseksi kasvattamiseksi ja laadulliseksi uudelleen arvioimiseksi kasvoivat. Tähän vaikuttivat kansainvälisen järjestelmän muutokset kehitys maiden nopeasti itsenäistyttyä ja sen seurauksena YK-yhteisön merkityksen kasvu taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä. 1960-luku julistettiin ensimmäiseksi kansainväliseksi kehityksen vuosikymme-

neksi. Erityisesti Afrikan siirtomaiden itsenäistyminen koettiin merkittävänä muutoksena. Olihan Suomella ollut lähetystyön kautta perinteisiä yhteyksiä maanosaan. Lisäksi ensimmäisistä apuhankkeista saadut kokemukset lisäsivät tarvetta pyrkiä systemaattisesti arvioimaan kehitysyhteistyön perusteita. Aiempien, lähinnä instrumentaalisten perusteiden sijaan oli nyt korostettava substansiivista lähestymistapaa, jolloin lähtökohtana oli kansainvälisten kehitysongelmien mittavuus ja niiden vaikutukset Suomessa.

Vuonna 1966 perustettiin uusi komitea, joka otti nimekseen Kehitysapuasiain neuvottelukunta. Se julkisti kaksi mietintöä vuosina 1968 ja 1969 (Kom.miet. 1968: A 9 ja 1969: B 107). Näissä mietinnöissä esitettyyn kehityksen käsitykseen oli voimakkaasti vaikuttanut, vaikkakin hieman myöhästyneisesti, keskustelu, jota YK:ssa oli vuosikymmenen vaihteessa käyty luotaessa ensimmäistä kansainvälistä kehityksen strategiaa. Alhainen säästämisaste, investoitavien pääomien puute ja tästä johtuen hidas taloudellinen kasvu ja yhteiskunnallinen takapajaisuus nähtiin keskeisimpinä alikehittyneen yhteiskunnan ominaispiirteinä. Tämän noidankehän murtamiseksi oli suosittava pääomien tuontia ulkomailta. Mitään olennaista eroa ei tehty julkisten kehitysrahoitussiirtojen ja yksityisten rahoitussiirtojen ja investointien välillä — jälkimmäisiäkin kutsuttiin »kehitysavuksi». Näistä rahoituspanoksista muodostuvat taloudellisen kasvun keskuksat tihkuisivat kasvusysäyksiä koko kansantalouteen ja modernisoisivat asteittain koko yhteiskunnan. Alikehitys nähtiin siis eräänä varhaisempana, muutamaa kymmentä vuotta teollisuusmaista jäljessä olevana kehitysvaiheena, jonka voittamiseksi tarvittiin ulkopuolisella tuella aikaansaatu taloudellista kasvua.

Suomen kehitysyhteistyöajattelussa 1960-luvun lopulla kehityksen nähtiin siis perustuvan yhteiskunnalliseen modernisaatioon.

»Kehitysmaiden modernisoitumista ehkäiseväksi perustekijäksi on viime vuosien aikana suoritetuissa tutkimuksissa yhä yleisemmin todettu yhteiskuntarakenteiden jähmettyneisyys. Uudistusten ja tehokkuuden vastaiset asenteet jarruttavat elintason nousun edellyttämää taloudellista kasvua.» (Kom.miet. 1969: B 107, 3)

Mietinnössä ei viitattu maailmantalouden rakenteisiin eikä ulkoisiin riippuvuussuhteisiin, joita nimenomaan kehitysmaat korostivat tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen suurimpina esteinä. Nämä kysymykset olivat jo 1960-luvun lopulla keskeisesti esillä kansainvälisissä järjestöissä käytyissä keskusteluissa, mutta kuten tyypillistä jälkijättöisesti kehitysyhteistyötoimintaan mukaan tulleelle, Suomessa traditionaalinen kehitysapuajattelu oli vielä hallitsevassa asemassa.

Ensimmäisessä mietinnössään neuvottelukunta tuki pyrkimystä Suomen avun määrän kasvattamisesta pohjoismaiselle tasolle. Kolmesta esitetystä vaihtoehtoisesta kasvu-urasta alimman mukaan Suomen avun vuonna 1972 tuli olla 0,19 % bruttokansantuotteesta. Vaikka tätä tavoitetta pidettiin riittämättömänä, se saavutettiin vasta 1970-luvun lopulla.

Määräkasvun ohella neuvottelukunta teki selvityksen avun vaikutuksista Suomen kansantaloudelle, erityisesti työllisyys- ja maksutasevaikutuksista. Kun oli nähtävissä, että kehitysapu oli vakiinnuttamassa asemansa osana Suomen ulkopoliittikkaa, nousivat esiin myös Suomen omat taloudelliset mahdollisuudet ja ongelmat. Kehitysyhteistyön premisseihin ilmaantui uusi käsite »valistunut itsekkyyks», jota tiettävästi ensi kerran käytti ulkoministeri *Ahti Karjalainen* vuonna 1967. Neuvottelukunta suositti myös, että »kehitysapu»-nimitys korvattaisiin käsitteellä »kansainvälinen kehitysyhteistyö», joka viittasi avun tuotamiin molemminpuolisiin hyötyihin. Avunantoa perusteltiin yhä selvemmin taloudellisista enemmän kuin eettisistä tai poliittisista lähtökohdista. Tämä korostus näkyi myös konkreettisissa toimenpidesuosituksissa.

Suomen apu 1960-luvulla oli lähes täysin monenkeskistä, sen osuuden liikkuessa vuosittain 77—91 %:ssa kokonaisavusta. Kahdenkeskinenkin yhteistyö oli voittopuolisesti osallistumista yhteispohjoismaisiin hankkeisiin. Nyt sen sijaan korostettiin suoran bilateraalisen avun merkitystä, mikä nähtiin rationaalisimmaksi avunantomuodoksi pienelle, avoimelle, maksutaseongelmien kanssa kamppailevalle taloudelle. Neuvottelukunta suosittikin bilateraalisen avun nostamista 60 %:iin.

Vastaavasti viennin kasvattamiseksi ja siten maksutase- ja työllisyysongelmien helpottamiseksi neuvottelukunta suositteli kehitysluottojärjestelmän perustamista, joka olisi sidottu Suomesta tehtäviin hankintoihin. Vuonna 1969 eduskunta säätikin kehitysluottolain, jonka pohjalta myönnetyt lainat on yleensä 80 prosenttisesti sidottu Suomesta tehtäviin ostoihin. Suunnitelmissa oli nostaa kehitysluottojen osuus 50 %:iin bilateraalista avusta, mikä saavutettiin vuosina 1975—76, mutta sittemmin niiden osuus on jyrkästi laskenut kehitysmaiden ollessa kykenemättömiä täysimääräisesti hyödyntämään voimakkaasti sidottuja luottojärjestelyjä.

Vuonna 1970 hallitus antaessaan lausunnon neuvottelukunnan mietinnöstä eduskunnalle määritteli edelleenkin voimassa olevan virallisen kannan avun sidonnasta: Suomi ei periaatteessa kannata avun sitomista, mutta kun muutkin avunantajamaat harjoittavat sidottua kehitysyhteistyötä on Suomikin pakotettu toistaiseksi näin toimimaan. Kehitysluottojärjestelmän osittaista epäonnistumista kuvaa se, että vuonna 1977 hallitus teki päätöksen olla enää tekemättä kehitysluottosopimuksia vähiten kehittyneiden maiden kanssa ja kahta vuotta myöhemmin muutettiin niille aiemmin annetut kehitysluotot avustuksiksi ja näin haluttiin helpottaa kehitysmaiden yhä raskaampaa velkataakkaa.

Kun 1960-luvun lopulla otettiin varsinaiset ensimmäiset askeleet kehitysavunantajana jouduttiin myös hahmottamaan toiminnan perusteet substantiivisista lähtökohdista. Kansainvälisten kehitysongelmien luonnetta arvioitiin YK:n kehitysstrategian valossa ja tämän erittelyn pohjalle rakennettiin konkreettiset toimintasuositukset. Apupanosten kasvaessa vaatimukset omien etujen huomiointista lisääntyivät ja näkyivät sekä kehitysyhteistyön premisseissä että toimintasuosituksissa.

### Varttumisvaihe: kansainvälistä yhteisvastuuta

1970-luvun alussa kansainväliset kysymykset nousivat yhä keskeisempään asemaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Vuonna 1969 Suomi valittiin YK:n turvallisuusneuvoston jäseneksi ja ensimmäiset aloitteet Euroopan turvallisuus-kysymyksissä oli tehty. Ulkopolitiikan aktivoituminen näkyi myös kansainvälisissä kehityskysymyksissä. Yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa Suomi osoitti halua tukea kehitysmaiden aloitteita kansainvälisen talousjärjestelmän uudistamiseksi. Myös kahdenkeskiset sekä taloudelliset että poliittiset kehitysmaasuhteet laajenivat voimakkaasti. Esimerkiksi Suomen pysyvien edustustojen määrä kehitysmaissa nousi vuoden 1960 vaatimattomasta viidestä edustustosta yhteentoista vuonna 1970 ja aina kahteenkymmeneen kuuteen vuonna 1982.

Myös kansalaismielipiteen kiinnostus maailmanlaajuisiin ongelmiin kasvoi. Erityisesti Vietnamin sota ja eteläisen Afrikan vapautustaistelut toivat kolmannen maailman ongelmat etualalle. Uudet asenteet poikkesivat selvästi 1960-luvun passiivisuudesta, jolloin kiinnostus kansainvälisiin kehityskysymyksiin rajoittui lähinnä kapeaan akateemiseen yhteisöön ja nuorisojärjestöihin. Tyyppillisesti Ruotsalainen kansanpuolue osoitti ensimmäisenä aktiivista kiinnostusta apukysymyksiin eduskunta-aloitteiden muodossa, mitä myöhemmin sitten vasemmistopuolueet seurasivat. 1970-luvun alussa laadittiin myös ensimmäiset puolueohjelmat kehitysyhteistyöasioista ja niissä korostettiin solidaarisuuden ja kansainvälisen vastuun tarvetta. Esimerkkinä tästä uudesta ajattelutavasta oli vuonna 1973 ulkoministerille luovutettu kaikkien pääpuolueiden vetoamus kansallisten vapautusliikkeiden ottamisesta kehitysyhteistyömme piiriin. Vapautusliikkeiden humanitaarinen avustaminen aloitettiin seuraavana vuonna, vaikka määrältään apu on jäänyt lähinnä symboliseksi.

Myös virallisessa ajattelutavassa tapahtui 1970-luvun alussa muutos heijastaen toisaalta kansalaismielipiteen aktivoitumista, toisaalta kansainvälisessä yhteisössä esille tulleita uusia lähestymistapoja. Presidentti *Urho Kekkonen* eritteli alikehityksen ongelmaa ja kehitysyhteistyön pmissesjä YK:n yleiskokouksessa vuonna 1970 pitämässään puheessa:

»Olisi lyhytnäköistä kuvitella, että me Euroopassa voisimme vetäytyä jonkinlaiseen rauhan ja runsauden linnakkeeseen, samalla kun valtaosa ihmiskuntaa vaipuu yhä syvemmälle alikehittyneisyyden ja ylikansoituksen kurjuuteen... Toisen kehityksen vuosikymmenen kehitysstrategia on osoituksena siitä, että nyt saattaa olla syntymässä kansainvälisen yhteisvastuun uusi filosofia, joka tunnustaisi sen perustotuuden että sosiaalista oikeudenmukaisuutta on pyrittävä soveltamaan yleismaailmallisissa mittasuhteissa... Kehitysongelmat on pyrittävä ratkaisemaan yhtä tärkeinä ja kiireellisinä kuin sodan ja rauhan kysymykset.» (Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1970, 261—263)

Tällä lausunnollaan presidentti Kekkonen hahmotti Suomen kehitysmaapolitiikalle uutta motiivitaustaa vetoamalla kansainväliseen solidaarisuuteen ja siten myös Suomen velvollisuuteen osallistua aktiivisemmin kansainvälisten

kehitysongelmien ratkaisuun. Johdonmukaisena tälle Suomi tuki ehdotusta kutsua koolle YK:n yleiskokouksen 6. erityisistunnon ja kannatti siellä hyväksyttyä päätöslauselmaa Uuden kansainvälisen talousjärjestyksen perustamiseksi. Myöhemmin samana vuonna Suomi oli yksi niistä neljästä länsimaasta (yhdessä Australian, Uuden-Seelannin ja Ruotsin kanssa), jotka YK:n yleiskokouksessa äänestivät Valtioiden taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan peruskirjan hyväksymisen puolesta. Suomi perusteli kantaansa korostamalla taloudellisen ja sosiaalisen vapautumisen tärkeyttä todelliselle kansalliselle itsemääräämisoikeudelle, kehitysmaiden oikeutta osallistua kansainvälisen talouden hallintaan ja YK:n roolia maailmanlaajuisten kehitysongelmien ratkaisussa.

Sitoutuminen kansainväliseen yhteisvastuuseen ilmaistiin yksiselitteisesti syksyllä 1974 hyväksytyssä hallituksen antamassa Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelmassa. Siinä kiteytetään Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan premissien uudelleenmäärittely. Hallitus totesi:

»Poliittinen itsenäisyys sinänsä ei poista pitkäaikaisen historiallisen kehityksen aikaansaamia kansainvälisiä epäoikeudenmukasuuksia ja tasapainottomuuksia... Samalla kun tunnustetaan kehittyvien maiden ensisijainen vastuu omista kehityssuunnitelmistaan on tiedostettava kaikkien maiden yhteisvastuu kansainvälisestä kehityksestä. Tätä on pidettävä kansainvälisen kehitysyhteistyön lähtökohtana.» (Hallituksen hyväksymä kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 9. 10. 1974, 1)

Puolessa vuosikymmenessä Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan perusteet olivat »ajan hengen» mukaisesti radikaalisti muuttuneet »valistuneesta itsekkyydestä» »kansainvälisen yhteisvastuun» korostukseen. Alikehitystä ei enää tarkasteltu jälkeenjääneisyytenä, kehitysmaiden perinteisenä sisäsyntyisenä asiantilana, vaan korostettiin sen historiallisia juuria osana kansainvälisen järjestelmän epätasapainoista kehitystä. Näiden maailmantalouden vääristymien oikaisemista pidettiin keskeisenä edellytyksenä kokonaisuvaltaisen kehityksen aikaansaamisessa:

»Nykyisen ja tulevien sukupolvien poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi riippuu enemmän kuin koskaan kansainvälisen yhteisön jäsenten itenäiseen tasa-arvoon ja niiden välillä vallitsevan epätasapainon poistamiseen liitvästä yhteistyöstä...»

Hallitus pyrki edistämään kansainvälisen kehitysstrategian suositusten noudattamista sekä erityisesti toimimaan siten, että

- kehitysmaiden kehitystä haittaavia kehitysmaiden ja teollisuusmaiden suhteissa esiintyviä rakenteellisia vinoutumia oikaistaan sekä tuetaan kehitysmaiden pyrkimyksiä kohti suurempaa poliittista ja taloudellista riippumattomuutta
- kehityspyrkimyksissä otetaan huomioon kaikki niihin vaikuttavat rakenteelliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät
- tulojen ja omaisuuden jakautuminen niin valtioiden kesken kuin kehitysmaiden sisälläkin muodostuu tasaisemmaksi
- maailman köyhimpien maiden asemaan kiinnitetään erityistä huomiota.» (Mt., 3 ja 9)

Oltiin havaittu, että taloudellinen kasvu ja yhteiskunnallinen kehitys eivät välttämättä kulje käsi kädessä. Monissa kehitysmaissa oli tapahtunut voimakastakin taloudellista kasvua, mutta hyvinvointi kasautui harvojen käsiin väestön enemmistön aseman itse asiassa heiketessä ja alikehityksen syvetessä. Niinpä taloudellista kasvua ei enää yksinomaan pidetty kehityksen edellytyksenä, vaan kehitysyhteistyön premisseissä korostettiin kokonaisvaltaista rakenteellista, taloudellista ja sosiaalista uudistamista, jossa väestön valtaenemmistön tarpeet olivat keskeisimmällä sijalla. Talouden ulospäinsuuntautuneisuuden sijasta nähtiin merkittävänä kehitysmaiden omien voimavarojen mobilisointi ja pyrkimys taloudelliseen riippumattomuuteen. Näin annettiin tuki omaehtoisille kehitysstrategioille.

Uusi periaatteellinen lähestymistapa näkyi myös avun määrien suhteellisen voimakkaana kasvuna 1970-luvun alkupuolella. Ensimmäisen kerran Suomi sitoutui kiinteään aikatauluun 0,7 prosentin aputavoitteen saavuttamiseksi YK:n yleiskokouksessa vuonna 1970. Tuolloin luvattiin toteuttaa em. tavoite vuosikymmenen puoliväliin mennessä, mikä tulkittiin tarkoittavan vuotta 1977. Myöhemmin vuonna 1972 ja vuoden 1974 hallituksen periaateohjelmassa aikataulua lykättiin ja sitouduttiin määrällisen tavoitteen saavuttamiseen toisen kehityksen vuosikymmenen aikana eli 1970-luvun kuluessa. Samalla korostettiin kokonaistavoitteiden toteuttamisessa jouduttavan ottamaan huomioon vaihtelut taloudellisissa suhdanteissa. Vakavasti kuitenkin pyrittiin apuosuuden nostattamiseen ja vuonna 1975 saavutettiin »jo» 0,18 prosentin taso.

Kehitysavun määrällisesti kasvaessa ja kahdenkeskisen yhteistyön laajetessa jouduttiin määrittelemään yhteistyökumppaneiden valintaperusteet. Jo 1960-luvun lopulla Suomi oli solminut kahdenkeskiset yhteistyösopimukset eräiden maiden kanssa (Tunisia, Peru, Tansania ja Etiopia), mutta vasta vuoden 1973 budjetin perusteluissa hahmotettiin ensimmäisen kerran maavalintakriteereitä. Sitten ne kiteytettiin vuoden 1974 hallituksen periaateohjelmassa seuraavasti:

»Kansainvälisen kehitysavun suuntaamisessa hallitus noudattaa keskittämisen periaatetta... Suomen kehitysapu kohdistetaan maihin, jotka omilla kehitysuunnitelmissaan pyrkivät taloudellisen riippumattomuutensa vahvistamiseen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Näiden suunnitelmien tulee olla YK:n kansainvälisen kehitysstrategian päämäärien mukaisia. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, että kaikille yhteiskunnan jäsenille pyritään turvaamaan yhtäläiset poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Yhteistyömaita valitessaan hallitus ottaa erityisesti huomioon maan taloudellisen aseman... Pääyhteistyömaihin ohjataan keskimäärin noin kolme neljänestä kahdenvälisestä avusta.» (Mt., 16—17)

Nämä periaatteet tarjoavat yleisluontoiset suuntaviivat maavalinnalle, mutta ne eivät ole yksiselitteisiä eivätkä siten anna helposti sovellettavia suoria ohjeita päätöksenteolle. Tähänastiset maavalinnat eivät olekaan tapahtuneet näiden periaatteiden pohdinnan ja sitä seuranneen soveltamisen tuloksena, vaan pikemminkin tapaus tapaukselta tehtyjen yksittäisharkintojen pohjalta. Chile, Nigeria, Sambia, Tansania ja Vietnamin alue oltiin nimetty kahdenkeskisen



avun päävastaanottajiksi vuoden 1973 budjetin perusteluissa. Sotilasvallankaappauksen jälkeen vuonna 1973 Chile suljettiin avun piiristä pois ja samoin kävi öljyntuottaja Nigerialle muutaman vuoden kuluttua. Näin ollen vuoteen 1979 saakka kolme maata sai kaksi kolmannelta Suomen kahdenvälisestä avusta. Vuonna 1976 tehtiin päätös Namibian ottamisesta päävastaanottajaksi välittömästi sen itsenäistyttyä.

Jatkuvuuden ja suunnitelmallisuuden turvaamiseksi päävastaanottajat nimettiin vuonna 1975 ohjelmamaiksi, joille annettu apu on ohjelmoitu kolmi- vuotisiin maakehyksiin. Myös kehitysyhteistyöhallintoa uudistettiin. Ulko- ministeriöön perustettiin vuonna 1972 erillinen kehitysyhteistyöosasto. Ajatukset itsenäisestä virastosta Ruotsin malliin eivät saaneet tukea, koska kehitysyhteistyön ja muun ulkopolitiikan välinen kiinteä yhteys haluttiin säilyttää. Kehitysyhteistyön vakiintumista luonnehti myös Suomen liittyminen OECD:n kehitysyhteistyökomitean DAC:n jäseneksi vuonna 1975.

1970-luvun alkua voidaan Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muotoutumisessa luonnehtia varttumisen vaiheeksi. Kypsymistä tapahtui sekä avun periaatteiden muotoilun että määrällisen kasvun muodossa, vaikkakin jälkijättöisesti verrattuna useimpiin muihin länsimaihin. Kehityskäsitys tuli »internationalistiseksi» painottaen sen globaalia luonnetta ja vaatien kansainvälisiä toimia jyrkkien kehityserojen tasoittamiseksi. Johdonmukaisena seurauksena politiikan peruspremississä korostettiin kansainvälistä yhteisvastuuta. Perusteiden uudelleen arvio oli ollut seurausta sekä aiempaa kypsyneemmästä kotimaisesta mielipiteestä että muuttuneesta kansainvälisestä asennoitumisesta.

### **Murrosikä: kaupallistumista vai solidaarisuutta**

Taloudellinen kanssakäyminen kehitysmaiden kanssa lisääntyi asteittain pitkin 1970-lukua. Kun kehitysmaiden osuus oli vuonna 1970 8,2 prosenttia Suomen kokonaistuonnista ja 6,5 prosenttia viennistä, niin vastaavat luvut olivat vuonna 1980 tuonnin osalta 13,3 prosenttia ja viennin 9,9 prosenttia. Nämä luvut ovat silti huomattavasti alhaisempia kuin yleensä OECD-maissa, joiden ulkomaakaupasta keskimäärin noin 20 prosenttia tapahtuu kehitysmaiden kanssa.

Myös yksityiset pääomasiirrot — lähinnä vientiluotot — lisääntyivät voimakkaasti 1970-luvun jälkipuoliskolla. Kaupalliset rahoitussiirrot kehitysmaihin olivat 1970-luvun puolivälissä arvoltaan noin 0,1 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta, mutta 1980-luvun alkuun mennessä niiden suhteellinen osuus oli yli kaksinkertaistunut. Viime vuosina ovat erityisesti suorat investoinnit kasvaneet voimakkaasti. Niiden osuus kaikista sekä julkisista että yksityisistä rahoitussiirroista kehitysmaihin on noussut vuosien 1973—77 keskimääräisestä 1,5 prosentista 10,0 prosenttiin vuosina 1979—81. Tästä huolimatta suomalaisen teollisuuden investoinnit kehitysmaihin ovat vielä suhteellisen vaatimattomia verrattuna muihin pohjoismaihin: vuosina 1977—80 investointivirran kumula-

tiivinen arvo oli Suomesta 49 miljoonaa dollaria verrattuna Norjan 63 miljoonaan dollariin, Tanskan 221 miljoonaan dollariin ja Ruotsin 459 miljoonaan dollariin. Suomen rajoittuneet taloudelliset suhteet kehitysmaihin selittyvät maan perifeerisellä sijainnilla ja reunavaltiolle tyypillisellä talouden rakenteella. 1970-luvun kuluessa on Suomen taloudessa tapahtunut kuitenkin merkittävää ulospäin suuntautumista ja yrityssektorin asteittaista kansainvälistymistä.

Julkisen vallan toimin on edesautettu taloudellisen kanssakäymisen laajentamista kehitysmaihin. Perinteisten vienninedistämistukien, julkisten vientiluottojen ja vientitakuiden lisäksi on luotu yli kahdenkymmenen kehitysmaan — lähinnä öljyntuottajia ja ostovoimaisimpia maita — kanssa kahdenkeskiset taloudellista, teknistä ja teollista yhteistyötä koskevat ns. TTT-sopimukset. Uutena piirteenä ovat myös suoraa investointitoimintaa tukevat järjestelyt. Vuonna 1981 luotiin investointitakuujärjestelmä ja jo kaksi vuotta aiemmin oli perustettu Teollisen kehitysyhteistyön rahasto (Tekera). Rahaston tavoitteena on perustajiensa mukaan ollut »edistää suomalaisen teollisuuden kansainvälistymistä luomalla suomalaisen ja kehitysmaaosapuolen välisiä sekayhtiöitä». Useimmissa muissa OECD-maissa on vastaavanlaisia julkisia sijoitusyhtiöitä, mutta Tekera poikkeaa niistä sikäli, että sen peruspääoma rahoitetaan pääosin kehitysapuvaroin ja sen tekemät investoinnit luetaan kehitysyhteistyön piiriin kuuluviksi.

Tekeran perustaminen ilmensi uutta piirrettä Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa. Vastaavan tyyppisinä esimerkkeinä ovat ns. sekaluotot, joita on myönnetty vuodesta 1980 lähtien ja joissa kaupallisia vientiluottoja on yhdistetty pehmeämpään kehitysyhteistyörahoitukseen. Vaatimukset siitä, että kehitysavun tulisi tehokkaammin tukea vienninedistämistä ja kaupallisen kanssakäymisen laajentamista ovat kasvaneet syövyttäen asteittain kehitysyhteistyöfilosofian aiempia premissejä. Kaupallisten kriteerien mukaantulo uhkaa ohjata avun tehokkaan kysynnän mukaan, jolloin siitä ensisijassa hyötyisivät ostovoimaisimmat maat ja vauraimmat väestökerrokset, eivätkä ne jotka ovat suurimman avun tarpeessa. Lisäksi ulkopolitiikan kokonaiskuvan kannalta saattaa olla ongelmallista se, että yksityisten yritysten satunnaisesti suuntautuva aktiiviteetti pääsisi edes aloitteiden muodossa vaikuttamaan hankevalintoihin ja tällöin myös kohdemaavalintoihin.

Yritysten taloudellisten intressien kasvaminen kehitysmaiden suuntaan on epäilemättä myötävaikuttanut kehitysavun määrän voimakkaaseen nousuun 1980-luvun vaihteesta alkaen. Tähän suuntaan on toisaalta vaikuttanut yleinen kansalaismielipide. On vaadittu määrärahojen nopeaa kasvattamista ja virallisten sitoumusten täyttämistä. On oltu valmiita itse näyttämään esimerkkiä, mistä osoituksena prosenttiliikkeiden kaltaiset onnistuneet kehitysyhteistyökampanjat. Tilanne on täysin toinen kuin 1960-luvulla, jolloin mielipidetiedustelujen mukaan enemmistö kansalaisista vastusti kehitysapua. Nyt vastustajien määrä liikkuu muutamassa prosentissa enemmistön vaatiessa julkisen apupanoksen voimakasta kasvattamista. Kansalaismielipide on heijastunut myös

eduskunnan kannanottoihin, missä kehitysyhteistyömäärärahoja on korotettu ylitse hallituksen tekemien esitysten.

Erilaiset, jopa vastakkaiset motiivit ovat siten jouduttaneet kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamista. Vuonna 1976 asetettiin kolmas kehitysyhteistyökomitea, joka julkisti mietintönsä vuonna 1978 (Kom.miet. 1978:11). Siinä korostettiin kansainvälisten tekijöiden merkittävyyttä tasapainoisen kehityksen edellytyksenä. Modernisaatiota ja taloudellista kasvua ei pidetty kehityksen perusmääreinä. Kehitysyhteistyön tavoitteena nähtiin sen sijaan olevan »yhteiskunnallinen muutosprosessi, jossa väestön valtaosan taloudelliset ja sosiaaliset elämisen ehdot kohentuvat» (Mt., 11).

Mietinnössä hahmoteltiin myös kehitysyhteistyön motiivitaustaa. Lähtökohdaksi asetettiin se, että taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja poliittisten motiivien tulee tukea eettisen solidaarisuusajattelun ja kansainvälisen yhteisvastuun asettamia tavoitteita. Poliittisena päämääränä kehitysyhteistyöllä on Suomen ulkopoliitiikan yleislinjan mukaisesti pyrkiä sovittamaan teollisuus- ja kehitysmaiden välisiä vastakohtaisuuksia ja siten luoda edellytyksiä pysyvälle rauhantilalle maailmassa. Peruspremississä korostuvat siten sekä eettiset että poliittiset perusteet tavoitteenaan eliminoida ristiriidat ja epäoikeudenmukaisuudet sekä valtioiden välisissä että sisäisissä suhteissa. Taloudelliset motiivit ovat näille premissille alisteisia:

»Suomen kehitysyhteistyöllä on ulkopoliittinen perustansa, joka ilmenee solidaarisuutena kehitysmaita ja etenkin vähiten kehittyneitä maita kohtaan... Kehitysyhteistyöllä on myös kauppapoliittisia vaikutuksia. Välillisesti sen avulla voidaan kasvattaa vastaanottajamaan kokonaiskysyntää ja myös monipuolistaa sen vientiä. Välitön kauppapoliittinen merkitys sekä kahden- että monenvälisellä kehitysyhteistyöllä on sen tavara- ja palvelutilauksia lisäävässä vaikutuksessa. Tällöin on kysymys avun muodoista ja ehdoista tärkeä. Itsestään selviä syy- ja seurassuhteita ei kehitysyhteistyön ja kaupan välillä kuitenkaan voi osoittaa.» (Mt., 48)

Kehitysyhteistyön taloudellisia premissejä eriteltäessä korostuu siis keskinäisen riippuvuuden ajattelutapa, jonka mukaan yhteistyö tuottaa molemminpuolisia etuja kaupallisten suhteiden laajetessa. Kehitysavun synnyttämän ostovoiman siis oletetaan suuntautuvan ulospäin, mikä korostaa erästä näkemystä kehityksestä käsitteellisenä ja poliittisena realiteettina. Tämä näkemys ei huomioi kansainvälisessä vaihdannassa ilmeneviä epäsymmetrisiä vuorovaikutussuhteita eikä monien kehitysmaiden pyrkimyksiä omaehtoisempaan talouspolitiikkaan. Toisaalla mietinnössä on kuitenkin korostettu Suomen tukevan kehitysmaiden pyrkimyksiä suurempaan taloudelliseen itsenäisyyteen. Siksi ilmeisesti kehitysyhteistyön ja kaupan laajentumisen välille ei voitu osoittaa itsensäselviä vuorovaikutussuhteita. Mietinnössä kuitenkin todetaan:

»Suomi muiden maiden tapaan voi myös kehitysyhteistyön yhteydessä valvoa omia taloudellisia etujaan suhteessa muihin teollisuusmaihin ja vahvistaa taloudellisia siteitään kehitysmaihin... Toisaalta taloudellisten näkökohtien liiallista

korostamista olisi vältettävä. Kehitysyhteistyön ja puhtaan taloudellisen yhteistyön välinen ero on edelleen ylläpidettävä sekä käsitteellisesti että käytännössä.» (Mt., 59)

Tätä johtopäätöstä on viime aikoina yhä voimakkaammin kritisoitu ja pidetty »1970-luvun sinisilmäisenä idealismina». On vaadittu periaateuudistusta, jossa kehitysyhteistyön ja kaupallisen yhteistyön välinen ero häivyttäisiin. Eräänä esimerkkinä olivat ne muutokset, jotka tehtiin vuoden 1981 budjetin perusteluihin. Viittaukset kansainvälisiin kehitysstrategioihin ja yleiset maavalintakriteerit oli poistettu. Hankkeiden valinnassa korostettiin »Suomen aseman vahvistamista» ja »niiden taloudellisia vaikutuksia Suomessa», kun aiemmin puhuttiin »Suomen ulkopoliittisen aseman vahvistamisesta» ja »niiden taloudellisista vaikutuksista vastaanottajamaassa». Julkisen keskustelun jälkeen aiemmat perustelut palautettiin seuraavan vuoden budjettiesitykseen.

Vuosi 1975 oli eräänlainen käännekohta Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan käytännössä. Tuolloin avun tasaisesti jatkunut määrällinen nousu pysähtyi. Tuona vuonna myös kahdenvälinen apu ensi kerran ylitti monenkeskisen avun määrän. Sidottujen kehitysluottojen osuus oli myös suurimmillaan kattaen 30 prosenttia Suomen kokonaisavusta.

Vuonna 1975 pysähtyi 1970-luvun alun taloudellinen noususuhdanne ja tämä heijastui suoraan avun määrälliseen kehitykseen. Vuosina 1976—78 kehitysavun suhteellinen osuus itse asiassa laski pudoten vuonna 1978 0,16 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallitus joutui lopulta vetäytymään aiemmista sitoumuksistaan ja ilmoitti vuonna 1977 pyrkivänsä 0,32 prosentin välitavoitteeseen vuonna 1982, mikä oli tuolloin OECD-maiden apuosuuden keskiarvo. Myöhemmin sitouduttiin 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiseen 1980-luvun puolivälin jälkeen, mikä on tulkittu tarkoittavan vuotta 1988.

Uskottavuuskuilu hallituksen sanojen ja tekojen välillä oli kuitenkin ilmaantunut ja uhkasi vaikuttaa kielteisesti Suomen ulkopoliittikan kokonaiskuvaan. Suomen kansainväliseen profiiliin on totuttu yhdistämään pyrkimys pitää kiinni sitoumuksistaan esimerkkeinä ulkomaisten velkojen tai sotakorvausten tunnollinen suorittaminen. Nyt kuitenkin kehitysyhteistyösitoumusten osalta oli havaittavissa selvää materiaalista väistämistä.

Vuodesta 1979 lähtien hallitus onkin määrätietoisesti nostanut kehitysyhteistyömäärärahojaan saavuttaen lopulta vuodelle 1982 asettamansa välitavoitteen. Tulos on sitäkin merkittävämpi, koska vuosina 1981—82 alkoi uusi taloudellinen laskusuhdanne ja näin ollen apumäärärahoja on kyetty tarkastelemaan erillään yleisestä budjettipoliittisesta linjasta. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet sekä kotimainen yleinen mielipide ja kasvaneet kaupalliset intressit että ulkomaiset huomautukset tehtyjen lupausten uskottavuudesta.

Kehitysavun määrän nopeasti kasvaessa kysymykset avun laadusta ovat tulleet yhä keskeisemmiksi. Monenkeskisen avun suhteellinen osuus on trendinomaisesti laskenut pudoten vuonna 1982 ensi kerran 40 prosentin rajan alle kokonaisavustamme. Olennaisempaa on kuitenkin multilateraalisen avun sisäinen jakautuminen, jossa vuoteen 1982 saakka kansainvälisten rahoituslaitosten

osuus kasvoi YK:n kehitysohjelmien kustannuksella siitä huolimatta, että hallitus periaatejulistuksissaan on nimenomaan korostanut YK-järjestöjen (erityisesti UNDP:n) keskeistä merkitystä monenkeskisessä kehitysyhteistyössään.

Myös kahdenkeskisessä yhteistyössä on tapahtunut eräitä laadullisia muutoksia. Periaatetasolla on ilmaistu pyrkimys tukea ensi sijassa köyhimpiä maita ja vuoden 1981 YK:n vähiten kehittyneitä maita käsitelleessä konferenssissa Suomi sitoutui päätökseen, jonka mukaan 0,15 prosenttia antajamaiden bruttokansantuotteesta tulisi ohjata vähiten kehittyneille maille. Niiden suhteellinen osuus Suomen kahdenkeskisessä avussa on kuitenkin pudonnut vuoden 1976 56 prosentista 31 prosenttiin vuonna 1981.

Aiempien maavalintakriteerien kannalta ovat kuitenkin vieläkin huolestuttavampia uudet ohjelmamaavalinnat, jotka tehtiin vuonna 1979. Tuolloin uusiksi ohjelmamaiksi hyväksyttiin Egypti, Kenia ja Sri Lanka, joiden apuosuus on voimakkaasti kohonnut aiempien päävastaanottajien kustannuksella. Suomen kehitysapu oli näin alkanut suuntautua ostovoiman, ei suurimman tarpeen mukaan. Projektiyhteistyössä, jota on harjoitettu maaohjelmien ulkopuolella ostovoimaiset kehitysmaat ovat lähes pääsääntöisesti olleet keskeisimpinä yhteistyökumppaneina. Projektiyhteistyömaiden joukossa on viime vuosina ollut mm. Indonesia, Malesia, Filippiinit, Thaimaa, Syyria, Pakistan, Senegal, Liberia, Honduras, Jamaika ja Kolumbia, jotka kaikki ovat suhteellisen vauraita kehitysmaat ja joissa toteutettujen hankkeiden valintaan suomalaisten yritysten kaupalliset intressit ovat keskeisesti vaikuttaneet. Kehitysyhteistyö on uhannut latistua vienninedistämiseksi. Vuonna 1982 laajennettiin päävastaanottajamaiden joukkoa Burmalla, Mosambikilla, Perulla ja Nicaragualla, joiden kanssa tehtiin kolmivuotiset rahoitussopimukset. Näistä maa-avalinnoista keskusteltaessa havaittiin, että kehitysyhteistyön laadullisista premisseistä ei viime vuosina ole vallinnut täyttä yksimielisyyttä.

Kaksi itseasiassa vastakkaista virallista näkemystä on esitetty kehitysyhteistyöpolitiikkamme perusteista. Vuonna 1976 ulkoministeri Keijo Korhonen lausui:

»Meillä on paljon vaikeampaa toimia tuollaisen prosentuaalisen tavoitteen saavuttamiseksi kuin niillä mailla, joilla on kontollaan kolonialismin syntejä. Ei meillä ole vastaavaa valkoisen miehen taakkaa, eikä tosin vastuutakaan.» (Helsingin Sanomat 17. 11. 1976)

Vaihtoehtoinen näkemys on ollut presidentti Urho Kekkosen esittämä:

»Vastuu on myös Suomen, siitäkin huolimatta, että emme koskaan ole osallistuneet siirtomaiden hankintaan emmekä niiden riistämiseen. Niin ihmisenä olemisen etiikka kuin oma suoranaisten etummekin velvoittavat meidätkin, voimavarojemme ja kykyjemme mukaan, lisääntyvään kehitysyhteistyöhön muiden maanosien kansojen kanssa.» (Kekkonen 1980, 135—136)

Kehitysavun määrän noustua merkittävälle tasolle ja muiden taloussuhteiden laajetessa Suomen ja kehitysmaiden välillä sekä yleisen kansalaismielipiteen aktivoituttua alkoivat täsmentyä ne perusteet, millä kukin intressiryhmä

arvioi kehitysyhteistyötä. Voidaan havaita tietty dikotomia eri motiivien ja niistä johdettavien premissien välillä, mikä onkin tyypillistä murrosiässä: voimakas fyysinen kasvu yhdistyy päämäärien selkiytymättömyyteen sisäisine, usein jopa vastakkaisine pyrkimyksineen. Kypsä aikuistuminen sekä avun määrän että laadullisten perusteiden johdonmukaisuuden suhteen on vielä Suomen kehitysyhteistyössä edessäpäin.

### **Kehitysyhteistyöpolitiikasta kehityspolitiikkaan**

Suomen ulkopoliitikassa kansainvälisten kehityskysymysten käsittely on ollut myöhäsyntyisempää ja toisaalta suhteellisesti vähämerkityksellisempää kuin muissa läntisissä teollisuusmaissa. Samaten kehitysyhteistyörahoituksessa Suomi on lähtenyt liikkeelle lähes vuosikymmenen viiveellä muihin pohjoismaihin verrattuna. Myös yhteistyön perusteet ovat muuntuneet jälkijättöisesti.

Perinteinen kehitysapuajattelu ilmaisi tavoitteensa kansantalouden kasvulukena kehitysmaissa ja varainsiirtotavoitteina teollisuusmaista. Ulkomaiset pääomapanokset nähtiin kehityksen keskeisimpänä vipusimena. 1970-luvulla tässä perinteisessä kehitysapufilosofiassa tapahtui kuitenkin muutosta. Kasvu- ja varainsiirtotavoitteiden lisäksi kehitysmaat ovat alkaneet korostaa rakenne muutosten välttämättömyyttä maailmantaloudessa. On muistutettu, että 8 prosentin lisäys kehitysmaiden vientituloissa vastaa tulovaikutukseltaan samaa kuin kaiken kehitysrahoituksen kaksinkertaistaminen. Rahoitussiirtojen lisäksi on korostettu kansainvälisen talousjärjestyksen epäoikeudenmukaisten rakenteiden uudistamista kehitysmaiden tarpeet paremmin huomioon ottaviksi. Tällöin muutospyrkimykset koskettaisivat kehitysmaiden lisäksi myös mitä olennaisimmin teollisuusmaita.

Suomi hyväksyi 1970-luvun alussa YK:ssa uuden kansainvälisen talousjärjestyksen perustamista koskevat päätöslauselmat ja on sittemmin pyrkinyt poliittisin keinoin edistämään kansainvälisten kehitysongelmien ratkaisua. Yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa Suomi on toiminut ns. »samanmielisten ryhmässä» tukien kehitysmaiden esittämiä lähtökohtia. Suomen kohdalla kuitenkin myönteiset eleet puheiden ja äänestämiskäyttäytymisten muodossa eivät kuitenkaan ole täydentyneet riittävällä omalla panoksella. Sanojen ja tekojen on nähty olleen ristiriidassa ja on perustellusti pelätty ulkopoliittisen uskottavuuden menettämistä. Ristiriita on kieltämättä ongelmallinen Suomen ulkopoliittisen kuvan kannalta. Tältä instrumentaaliselta pohjalta onkin toistuvasti esitetty Suomen apupanoksen nopeaa määrällistä kasvattamista.

Vastakohtaisuudelle »sanojen ja tekojen» välillä, yhtä lailla kuin kehitysyhteistyön myöhäsyntyisyydelle on kuitenkin olemassa luonnollinen selityksensä. Sekä Suomen myönteinen asennoituminen kansainvälisen talouden uudistamiseen että omat vähäiset konkreettiset panokset selittyvät samasta tekijästä käsin: kyse on Suomen reunavaltioasemasta kansainvälisessä järjestelmässä siitä aiheutuvine rakenteellisine heikkouksineen. (Suomen semiperiferi-

sestä asemasta kansainvälisessä työnjaossa ks. Kiljunen 1979, Väyrynen 1979 ja Raumolin 1981). Talouden ulkoinen haavoittuvuus, pääomien puute, teollisen rakenteen kapeus, riippuvuus ulkomaisesta teknologiasta ja pääomahyödykkeistä, viennin yksipuolinen rakenne ja alkutuotannon suhteellisen suuri osuus ovat rakennetekijöitä, joista johtuen Suomella itsellään on objektiivisia intressejä tukea UKTJ-päätöslauselmia. Tämä tuli hyvin esille ulkomaankauppa-ministeri Jermu Laineen yleiskeskustelupuheenvuorosta YK:n 6. erityisistunnossa vuonna 1974, jolloin hyväksyttiin uuden kansainvälisen talousjärjestyksen perustamista koskevat päätöslauselmat. Puheenvuorossa sanottiin, että omaan historialliseen kokemukseensa viitaten Suomi ymmärtää hyvin kehitysmaiden pyrkimykset luonnonvarojensa kontrolliin, oikeudenmukaisiin hintoihin, tuotteidensa jalostusasteen kohottamiseen ja monikansallisten yritysten valvontaan (Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1974, 42—47). Tämä sama rakenteellinen renavaltioasema kansainvälisessä järjestelmässä selittää myös Suomen jälkijättöisen liikkeellelähdon konkreettisessa kehitysyhteistyössä.

Vastaavantapainen esimerkki on Suomen soveltama yleinen tullietuusjärjestelmä. Suomen GSP-järjestelmä luotiin vuonna 1972 soveltamalla yhteispuhjoismaista ratkaisuehdotusta sen perusteita laadittaessa. Tuotekatteeseen kuuluvat tavarat nauttivat täyttä tullivapautta ja ovat vaille tariffikiintiöitä tai tuontikattoja. Kaikki kehitysmaat ilman erottelua nauttivat tullietuuksista. Suomessa kuitenkin ns. poikkeuslista, eli GSP-kohtelun ulkopuolelle jätettyjen tuotteiden määrä on kaikkein laajin läntisistä teollisuusmaista. Tämä selittyy Suomen rakenteellisella renavaltioasemalla, joka ei ole verrannollinen muihin pohjoismaihin. Yhtäältä muiden pohjoismaiden tavoin Suomen soveltama GSP-järjestelmä on periaatteessa kaikkein liberaalein, toisaalta tehdyt periaatteelliset myönnytykset on kompensoitu käytännössä tuotekatteen rajoituneisuudella. (Kiljunen 1981)

Suomi sijaitsee kansainvälisessä järjestelmässä eräänlaisessa välittävässä asemassa sekä suhteessa pohjois—etelä- että itä—länsivastakohtaisuuksiin. Jälkimmäisten osalta Suomen noudattama puolueettomuuspolitiikka on tarjonnut mahdollisuuksia sovitteluyrityksiin sekä Euroopan turvallisuus- että kansainvälisissä aseistariisuntakysymyksissä. Vastaavalla tavoin pohjois—etelä -suhteissa Suomen kaltainen »samanmielisen», puoliperifeerisen maan asema mahdollistaisi aloitteellisuuden kansainvälisissä kehityskysymyksissä. Tässä suhteessa ei kaikkea olla vielä tehty — pikemminkin Suomi on pohjois—etelä -kysymyksissä ollut suhteellisen passiivinen. Eräänä syynä on ollut se, että kansainvälisten kehitysongelmien merkitys on vasta asteittain hahmoteltu Suomen ulkopoliitikassa. Ensi vaiheena on ollut kehitysyhteistyön käynnistäminen. Seuraava vaihe, jolloin kansainvälisiä kehitysongelmia tarkastellaan ulkopoliitikamme kannalta kokonaisuutena eikä vain kehitysavun määräkysymyksinä tai irrallisina kauppapoliittisina myönnytyksinä, on hiljalleen ilmaantumassa. Tällöin ulkopoliitikassamme siirryttäisiin perinteisestä kehitysyhteistyöajattelusta kohti kokonaisvaltaisempaa kehityspoliitikkaa.

## L Ä H T E E T

- Hallituksen hyväksymä kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma, Helsinki 9. 10. 1974.
- Helsingin Sanomat 17. 11. 1976.
- Kekkonen, Urho, *Tamminiemi*, Weilin & Göös: Espoo 1980.
- Kiljunen, Kimmo, Finland in the International Division of Labour, teoksessa D. Seers, B. Schaffer and M. L. Kiljunen (eds.), *Underdeveloped Europe, Studies in Core-Periphery Relations*, Harvester Press 1979.
- Kiljunen, Kimmo, Kehitykselle myönnetty tullietuohjelma Suomessa, *Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimusraportti N:o 18*, Helsinki 1981.
- Komiteanmietintö 1963: 54, Kansainvälisen kehitysavun komitean mietintö, Helsinki 1963.
- Komiteanmietintö 1968: A 9, Suomen kehitysapupolitiikan suuntaviivat vuosille 1968—1972. Kehitysapuasain neuvottelukunnan mietinnön 1. osa. Helsinki 1968.
- Komiteanmietintö 1969: B 107, Kehitysapuasain neuvottelukunnan mietinnön 2. osa. Helsinki 1969.
- Komiteanmietintö 1978: 11, Kehitysyhteistyökomitean mietintö, Helsinki 1978.
- Raumolin, Jussi, Development Problems in the Scandinavian Periphery, in *IFDA Dossier* no 22, March/April 1981.
- Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1970, Ulkoasiainministeriön julkaisuja, Helsinki 1971.
- Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1974, Ulkoasiainministeriön julkaisuja, Helsinki 1975.
- Väyrynen, Raimo, Periferia ja pikkuvaltiostatus Suomen ulkopoliitiikan selittäjänä, *Poliitikka* 21 (1979): 3, 177—191.