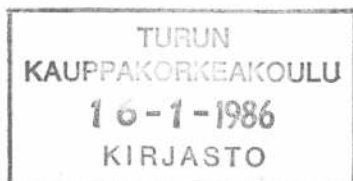


Tavoitteiden ja käytännön ristiriitoja Suomen kehitysyhteistyössä



JYRKI KÄKÖNEN

Näkyvin ja vuosittain aina uudestaan esiin nouseva ristiriita Suomen kehitysyhteistyössä on ollut sitoutuminen määrälliseen tavoitteeseen ja jatkuvasti sen alle jäävä apu. Suomi on muiden markkinatalousmaiden tavoin sitoutunut YK:ssa nostamaan vuotuisen kehitysapunsa 0.7 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tämä tavoite pitäisi saavuttaa jo vuoden 1986 budjetissa. Näin ei kuitenkaan käy, vaikka lähes kaikki puolueet ja kansanedustajat ovat liikuttavan yksimielisiä tavoitteen velvoittavuudesta.

Määrällisen tavoitteen saavuttaminen on jo nyt siirretty ainakin valtiovarainministeriössä vuoteen 1989. Askeleet tavoitteen saavuttamiseksi edes tuolloin eivät näytä kovin vakuuttavilta. Siksi esimerkiksi TALKE:n keskusteluissa on tuotu esiin, että Suomen pitäisi olla rehellinen ja ilmoittaa luopuvansa 0.7 prosentin tavoitteesta, koska siihen ei todellista poliittista tahtoa ole olemassa.¹

Tämän tavoiteristiriidan takaa on löydettävissä tekijät, jotka vaikuttavat laajemminkin kehitysyhteistyössä ja siihen osoitettavissa määrärahoissa. Kansainvälisessä yhteisössä kehitysyhteistyön kasvu liittyy kiinteästi yhteen taloudellisen kasvun kanssa. Jaettava kakku kasvoi aina 1970-luvun alkuun asti. Oli mahdollista laajentaa järjestelmän vakavuuden ja turvallisuuden nimissä

niiden ihmisryhmien määrää, jotka pääsivät osalliseksi kasvavasta hyvinvoinnista.

Maailmantalouden kriisiin ja taantuvan taloudellisen kasvun oloissa 1970-luvulla tultiin tilanteeseen, missä oli vähemmän jaettavaa. Oli arvioitava myös uudelleen oman ja yhteisen maailmallisen edun välinen suhde. Yleisesti on nähtävissä, että ne, joilla on, eivät ole valmiita luopumaan omastaan. Toisaalta on ajateltavissa, että ne joilla ei ole eivät jaettavan supistuessa joudu kovin paljoa huonompaan asemaan kuin aikaisemminkaan (Gurr 1985; Sipilä 1985).

Nämä yleiset tekijät ovat siirtäneet yhä etäämmälle sen tavoitteen saavuttamisen, mihin Suomikin on sitoutunut. »Niukkuuden» ja taloudellisen kriisin nimissä määrärahoja on tarvittu Suomen talouden kilpailukyvyyn elvyttämiseen tai kirstytyneessä kansainvälisessä tilanteessa kansallisen varustelutason nostamiseen. Molemmat kohteet, ainakin näennäisesti, pyrkivät suomalaisten turvallisuuden tason nostamiseen.

Julkilausutun tavoitteen esillä pitäminen asettaa kuitenkin Suomen ulkopolitiikan uskottavuuden kyseenalaiseksi. Tämä ei ole edes ainoa kehitysyhteistyöhön liittyvä tekijä, joka koettelee Suomen ulkopolitiikan uskottavuutta. Suomen kehitysyhteistyölle on vuosien mittaan vakiintunut selkeät julkilausutut tavoitteet, jotka vuosit-

tain toistuvat esimerkiksi kehitys yhteistyömäärärahojen budjettiperusteluissa. Toisaalta on olemassa käytäntö, jonka mukaan määrärahat menevät tiettyihin kehitysmaihin ja tiettyihin yhteiskunnallis-taloudellisiin kohteisiin näissä maissa.

Tarkastelun kohteeksi nostetaan tässä yhtäältä Suomen omaksumat kohdemaiden määrittelykriteerit ja toisaalta kohdemaiden ja kriteerien vastaavuus. Toisaalta tarkastellaan Suomen osallisuutta alueellisten kehityspankkien toiminnassa näiden samojen kriteerien pohjalta. On myönnettävä, että tällainen tarkastelu ei anna perusteita arvioida Suomen kehitys yhteistyötä kokonaisuutena. Ei kuitenkaan voida kiistää sitä, etteikö näin saataisi esiin olennaisia piirteitä Suomen harjoittamasta virallisesta kehitys yhteistyöstä.

Kehitys yhteistyön tavoitteet

Ensimmäisen kerran tavoitteet määriteltiin hallituksen vuonna 1974 hyväksymässä kansainvälisen kehitys yhteistyön periaateohjelmassa. Ne sisältyvät myös Kehitys yhteistyökomiteoiden mietintöihin, joista viimeisessä vuonna 1978 esitetiin suuntaviivat tulevalle toiminnalle. Samoin periaatteet on löydettävissä hallituksen vuotuisesta tulo- ja menoarvioesityksestä. Viimeisin linjanvetoon liittyvä asiakirja on hallituksen 6. 3. 1984 eduskunnalle esittämä kehitys yhteistyöpoliittinen selonteko.

Yleisimmäksi tavoitteeksi on asetettu, että kehitys yhteistyön on palveltava Suomen ulkopoliittikan yleisiä tavoitteita ja sen on oltava osa Suomen rauhanpolitiikkaa. Tämä merkitsee, että Suomella ei ole mitään erityistä kehitys yhteistyöpolitiikkaa vaan se on osa muuta ulkopoliitiikkaa. Näin ymmärrettynä siihen pätee samat kriteerit kuin ulkopoliittikkaan yleensä. Tässä katsannossa kehitys yhteistyötä motivoitetaan ennen kaikkea sillä, että se edistää kansainvälistä rauhaa.

Rauhan ja kehitys yhteistyön yhdistäminen ei kuitenkaan ole mikään Suomen ulkopoliittikan omailemainen piirre. Jo YK:n peruskirjassa kehitys nähtiin yhtenä rauhan merkittävimpana edellytyksenä. Niinpä ennen kaikkea YK:n puitteissa 1950-luvun lopulta lähtien kehitys yhteistyö ja kehitys apu on nähty välineiksi, joilla kehitysmaat voidaan saattaa sosiaalisesti ja taloudelli-

sesti kehitys kuilun yli. Suomen ulkopoliittika on tavallaan asettunut tukemaan YK:n tavoitteita ja toimintaa.

Suomen kehitys yhteistyölle on asetettu myös sisällöllisiä tavoitteita, joista osa on lainattu YK:n hyväksymistä asiakirjoista. Niihin kuuluvat kansojen välisen tasa-arvoisuuden ja kansakuntien sisäisen oikeuden mukaisuuden edistäminen. Tällainen tavoiteasettelu ei kuitenkaan johda maavalintoihin, joka on väistämätön tehtävä silloin kun apu halutaan suunnata suoraan yksittäisiin kehitysmaihin. Tätäkin varten Suomen kehitys yhteistyölle on asetettu selkeitä, joskin käytännössä kiistanalaisia tavoitteita.

Suomen kehitys yhteistyön halutaan kohdistuvan maihin, jotka itse pyrkivät taloudelliseen riippumattomuuteen ja taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Tällaisten tavoitteiden katsotaan maan omassa politiikassa ilmentävän edellä esitettyjä yleisiä pyrkimyksiä. Vaikeampaa onkin jo sen määrittely, milloin jonkun maan politiikka edistää riippumattomuutta ulkoisissa suhteissa ja mikä on taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Tällaiseen määrittelyyn suomalainen kehitys yhteistyökonensus ei ole missään vaiheessa riittänyt.

Sisäisen politiikan osalta on kuitenkin voitu hyväksyä kehitykseksi politiikka, joka pyrkii turvaamaan kaikille yhteiskunnan jäsenille yhtäläiset taloudelliset, poliittiset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Tämä on jo yksiselitteinen kannanotto, joskin sen voidaan katsoa sisältävän varauksen, koska se on muodossa »pyrkii». Pyrkimys ilmaisee suuntaa, mutta ei todellista tilaa, mikä mahdollistaa edelleen ristiriidat tavoitteiden ja todellisuuden välillä.

Laadullisissa tavoitteissa on hyväksytty ravinto- ja energiatuotannon lisääminen samoin kuin perustarpeiden tyydyttämisen tason nostaminen Suomen kehitys yhteistyön keskeisiksi kohteiksi. Samoin painotetaan sitä, että huomio on voitava kohdistaa erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien väestöryhmien auttamiseen ja elinolosuhteiden kohentamiseen.

Yhdessä nämä periaatteet ja tavoitteet antavat jo mahdollisuuden arvioida politiikan toteuttamista käytännössä. Tältä pohjalta voidaan arvioida maavalintaa samoin kuin Suomen osallistumista alueellisten kehityspankkien toimintaan. Jälkimmäinen arvio on mahdollista siksi, että

Suomi itse katsoo kansainvälisiin kehitysjärjestöihin osallistuessaan noudattavansa samoja periaatteita kuin kahdenkeskisessä kehitysyhteistyössä.

Suomen tuki kansainvälisille rahalaitoksille nojaa Suomen yleisesti omaksumiin periaatteisiin, joita Suomi näissä laitoksissa pyrkii edistämään. Niinpä Suomen toiminnan kansainvälisissä rahoituslaitoksissakin tulee perustua sekä köyhimpien maiden että köyhimpien väestöryhmien aseman parantamiseen. Itse asiassa Suomi katsoo voivansa osallistua vain sellaisten kansainvälisten järjestöjen ja laitosten toimintaan, jotka noudattavat omassa käytännössään samankaltaisia periaatteita kuin Suomi on omaksunut.

Suoritettu periaatteiden tarkastelu osoittaa, että Suomella on selkeät kehitysyhteistyöpoliittiset tavoitteet. Päätöksenteossa nojaututaan niihin, mutta ongelmaksi jää se, että tavoitteet ovat tulkinnanvaraisia, mikä ilmenee sekä kohdemaiden valinnassa että alueellisten kehityspankkien toimintaan osallistumisessa.

Kehitysyhteistyön kohdemaat ja tavoitteet

Keskusteltaessa kohdemaista on ensimmäiseksi painotettava sitä, että Suomi on omaksunut myös sellaisen periaatteen, että avun vastaanottajaa tuetaan sen itse valitsemalla kehitystiellä. Toisin sanoen kehitysmaiden yhteiskunnalliset tai ideologiset valinnat eivät voi toimia maavalintojen kriteerinä. Ainoa käyttökelpoinen argumentti on sen arviointi, miten kehitysmaan valitsemat ratkaisut toteuttavat niitä yleisiä tavoitteita, joihin Suomi katsoo sitoneensa oman kehitysyhteistyöpolitiikkansa.

Suomi kuitenkin valitsee itse kehitysyhteistyönä kohteet ja monenkeskiset toteutuksen kanavat. Valinta myös synnyttää ongelmat, jotka muuntuvat sisäpoliittisiksi välittömästi kun useat puolueet omista yhteiskunnallisista ja ideologisista näkökohdista arvioivat Suomen periaatteiden toteutumista yksittäisten kehitysmaiden omaksumissa kehitysvalinnoissa.

Tässä ei ole tarkoitus käydä läpi niitä prosesseja, joiden tuloksena Suomen kehitysyhteistyöhön on valikoitunut nykyisin olemassa oleva kehitysmaiden joukko. Sen sijaan keskeinen huomio kohdistetaan siihen, miten Suomen itselleen omaksumat kriteerit mahdollisesti toteutuvat näi-

den maiden kohdalla. Sen verran maavalintoihin voidaan kuitenkin viitata, että hallituksen selonteosta käydyssä keskustelussa esimerkiksi vasemisto korosti Nicaraguan ottamista ohjelmamaiden joukkoon. Oikeisto ja keskusta puolestaan asettuivat tällaista ratkaisua vastaan.

Onko yllämainittu suhtautuminen poliittista vai perustuuko se Suomen omaksumille kehitysyhteistyön kriteereille. Jos ei oteta huomioon niitä tuhoisia taloudellisia vaikutuksia, joita niin kutsuttujen contrien sandinistihallitusta vastaan käymällä sodalla on ollut, niin Nicaraguan kehityspoliittikka vastaa erittäin hyvin niitä periaatteita, joihin Suomi on itsensä kiinnittänyt.

Sandinistien valtaannoususta lähtien lukutaito on kohonnut yli 80 prosenttiin väestöstä. Useimmille köyhille on taattu perustoimeentulo ensimmäisen kerran maan historiassa. Elintarvikkeiden seurauksena nälkä on voitettu ongelma ja elintarvikkeiden perustuotannon omaisuus oli saavutettu vuoteen 1983 mennessä, minkä jälkeen contrien sotatoimet ovat huomattavasti vaikeuttaneet elintarvikeomavaraisuutta ja elintarvikehuoltoa (Collins ym. 1984).

Edelleen voidaan osoittaa, että useat tappavat taudit on voitettu jo lähes kokonaan samalla kun terveydenhuolto on voitu ulottaa maaseudulle. Silti ongelmiakin riittää, kuten puhtaan veden saanti väestön enemmistölle. Kokonaisuudessaan saavutukset vastaavat sitä, mitä Suomi edellyttää niiltä mailta, joita se on valmis tukemaan. Silti Nicaragua ei kelpaa ohjelmamaaksi. Kysymys on siis muista tekijöistä kuin periaatteista virallisissa asiakirjoissa.

Nicaragua ei ole mikään poikkeus. Ristiriita tulee esiin myös muiden Suomen kehitysyhteistyön kohdemaiden kohdalla. Suomen kahdenkeskisen kehitysyhteistyön kohdemaat voidaan jakaa ehkä neljään kategoriaan: 1) Ohjelmamaat, joita tällä hetkellä on kuusi ja joille esimerkiksi vuoden 1982 tilinpäätöksen mukaan kahdenkeskisestä avusta suuntautui 54 prosenttia, mikä koko kehitysavusta teki noin 30 prosenttia; 2) Kynnykset, joita on ollut neljä ja joilla on tietty erityisasema kohdemaiden joukossa. Vuoteen 1985 asti näillä mailla oli kullakin erikseen kolmenvuoden kehysbudjetti, mikä ohjelmamaiden tavoin mahdollisesti kestävä suunnittelu. Nyt maakohdainen kehys on poistettu ja ryhmällä on yhteinen kehys, mikä mahdollistaa maittaisen varo-

jen siirtelyn ryhmän sisällä; 3) Ryhmä vähiten kehittyneitä maita, mikä perustuu Suomen periaatteissa köyhimpien maiden tukemiseen ja 4) maat, jotka tilapäisesti saavat jonain vuonna huomattavan määrän kehitysapua, joko jonkin projektin tai katastrofin johdosta.

Edellä esitetyn luokittelun mukaan 1980-luvulla keskeisessä asemassa ovat olleet ja todennäköisesti tulevat myös olemaan seuraavat maat:

1) Ohjelma- maat	2) Kynnys- maat	3) Vähiten- kehittyneet	4) Muita merkittäviä
Tansania	Burma	Bangladesh	Zimbabwe
Sambia	Mosambik	Etiopia	Libanon
Kenia	Nicaragua	Nepal	y.m.
Egypti	Peru	Somalia	
Sri Lanka		Sudan	
Vietnam			

Neljännes kahdenvälisestä avusta on mennyt Tansaniaan ja Keniaan, mikä korostaa kahdenkeskisen avun voimakasta keskittymistä. Lopussa mainitut Zimbabwe ja Libanon saivat merkittävästi apua Suomelta vuosina 1982 ja 1983. Seuraavassa tarkastelussa huomio kohdistetaan juuri näihin yllä mainittuihin maihin.

Tasa-arvoa ja heikompiosaiten aseman parantamista tarkastellaan tässä yhteydessä rajoitetusti

Taulukko 1. Suomen kehitys yhteistyömaiden asema kolmen tasa-arvoindikaattorin kohdalla vuonna 1978.

Kohdemaat	Koulu-ikäisiä koulussa		Asukas/sairaala-paikka		Puhtaan veden saanti	
	Sija	%	Sija	as.määrä	Sija	%
Egypti	95	45	83	495	21	93
Kenia	43	62	109	783	98	17
Sambia	86	50	54	273	73	42
Sri Lanka	34	64	66	338	96	19
Tansania	108	36	79	484	76	39
Vietnam	28	63	60	291	104	14
Burma	101	40	122	1 124	98	17
Mosambik	128	20	108	775
Peru	34	64	89	547	68	47
Nicaragua	90	48	78	482	56	56
Bangladesh	115	32	139	4 532	56	56
Etiopia	127	12	138	3 456	113	8
Nepal	126	23	141	6 569	113	8
Somalia	129	19	90	559	78	38
Sudan	124	26	119	1 000	65	50
Zimbabwe	104	37	72	390
Libanon	68	57	48	247	25	92

kolmella elämän perusedellytyksiin liittyvällä mitarilla. Ensimmäinen on koulussa olevien lasten osuus kaikista kouluikäisistä lapsista, toinen asukkaiden määrä yhtä sairaalapaikkaa kohti ja kolmas kuinka monelle prosenttia väestöstä on voitu ulottaa mahdollisuus puhtaan veden saantiin. Tiedot ovat vuodelta 1978 (Sivard 1983). Kyseisten tietojen lisäksi on mukaan otettu maan järjestys 141 maan joukossa kyseisten tekijöiden suhteen (ks. taulukko 1).²

Jo näiden kolmen käytetyn indikaattorin osalta voidaan ensimmäiseksi nähdä, että valinnan varaa todella jää, ellei pyritä muodostamaan selvempää kriteeristöä maavalinnan perustaksi. Jos huomio kohdistetaan vain yhteen tekijään niin a) koulutuksen »tasa-arvoisuuden» perusteella kehitys yhteistyötä voidaan pitää perusteltuna ainakin Kenian, Sambian, Sri Lankan ja Vietnamin; Perun ja Nicaraguan kanssa; b) terveydenhuollon »tasa-arvoisuuden» perusteella Sambian, Sri Lankan ja Vietnamin kanssa ja c) puhtaan veden saatavuuden perusteella Egyptin ja Sambian; Perun ja Nicaraguan; Bangladeshin ja Sudanin kanssa.

Eri kriteereillä päädytään siis erilaiseen kokoonpanoon. Kaikkien kriteerien mukaan jäljelle jää eniten tuettujen maiden joukosta vain Sambia. Toisaalta on muistettava, että Suomi on erityisesti painottanut pyrkimystään tukea vähiten kehittyneitä maita. Tähän joukkoon kuuluvat selvästi yllä esitettyjen indikaattoreidenkin perusteella Tansania, Burma, Mosambik, Bangladesh, Etiopia, Nepal, Somalia ja Sudan.

Huolimatta kauniista periaatteista näyttää siltä, että ainoa todellinen periaate, jolla käytännössä voidaan Suomen tähänastisia maavalintoja perustella on köyhyys. Sen sijaan tasa-arvoistavalla ja väestön enemmistön asemaa parantavalla politiikalla on ollut kovin vähän merkitystä. Toinen asia sitten on, pitäisikö sille antaa se merkitys, mikä sillä periaatteiden joukossa on.

Vaikka joudutaankin myöntämään, että tiukat kriteerit tulevat käytännössä vaikeiksi, niin toisaalta näyttää siltä, että Suomen kehitys yhteistyön kohdemaiden valinta on enemmän sattuman varaista. Tai oikeammin voidaan ajatella, että sisäpoliittisesti vallitsee eräänlainen sinun ja minun maan periaate — jokaiselle jotakin. Tätä korostaa esimerkiksi se, että ohjelmamaista Kenialle

ja Egyptille on vaikeinta löytää muuta hyväksytävyyden periaatetta kuin, että ne ovat Afrikan taloudellisiin kasvukeskuksiin kuuluvia maita.

Rauhan edistäminen kehitysyhteistyön yhtenä kriteerinä on myös ongelmallinen ja tämänkin kriteerin käytöllä tullaan lähelle minä tykkään ja sinä tykkäät valintoja. Jos ajatellaan, että kehityspoliittisilla, sosiaalisilla ja taloudellisilla kriteereillä Egypti ja Kenia voitaisiin pudottaa pois ohjelmamaiden joukosta, niin rauhankriteerillä karsiutuu joukko muita maita. Sri Lankan hallitus käy sotaa vähemmistökansallisuutta vastaan ja Suomen harjoittama kehitysyhteistyö on kuin tuki tälle politiikalle. Sudanissa on jatkuvasti sota pohjoisen ja etelän välillä, mikä merkitsee myös sitä, että kehityksen mahdollisista hedelmistä on hyvin vähän tullut etelän asukkaiden osalle. Somalia ja Etiopia käyvät sotaa keskenään. Vietnam käy sotaa punaisia khmerejä vastaan kampu-seassa ja Tansania kävi sodan Ugandan Idi Aminia vastaan.

On selvä, että näitä eri tapauksia ei voida suoraan rinnastaa toisiinsa, mutta ei myöskään voida kiistää sitä, että jos vaaditaan kehitysavun lopettamista Sri Lankalle siksi, että maassa on todellinen sisällissota, niin sisäpoliittisesti voidaan toisaalta vaatia avun lopettamista Vietnamille, koska se käy sotaa toisen valtion alueella. Näyttää siis siltä, että kauniista yleisistä periaatteista tullaan aina viimekädessä sisäpoliittisiin lähtökohtiin ja valintakriteereihin.

Jotta mieltymyksiltä voitaisiin vältyä, tulisi selvästi pyrkiä tiukempiin yhteiskunnallisiin kriteereihin. Samalla on huomio kohdistettava myös siihen, että kerran aloitettua apua ei ole pakko jatkaa muuttuneissa olosuhteissa. Toistaiseksi tällainen argumentti on maavalinnoissa ollut varsin painava. Sillä on nimenomaan viitattu Suomen ulkopoliittikan uskottavuuden kärsimiseen. Jos me katkaisemme suhteita uudessa tilanteessa tai lopetamme tilapäisesti maksatukset, niin Suomen ulkopoliittikka näyttää poukkoilevalta.

Epäuskottavalta tuntuu toki sekin, että ensin tuetaan tasa-arvoistavaa politiikkaa, mutta kun hallitus vaihtuu, tuetaan jatkuvuuden nimissä ehkä eriarvoistavaa ja väestön vähemmistön etuoikeuksia vahvistavaa kehityspoliittikkaa. Ristiriita sisältyy tällaiseen ulkopoliittikan uskottavuuskriteeriinkin, jos sitä sovelletaan jäykästi.

Monenkeskinen apu kokonaisuudessa

Suomen kehitysyhteistyössä on pitkään tasapainoteltu kahdenkeskisen ja monenkeskisen avun välillä. Suhteeksi on vakiintunut 60—40. Toisin sanoen monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön ohjataan noin 40 prosenttia Suomen antamasta kehitysavusta. Tämä raha kanavoituu kehitysmaihin kansainvälisten järjestöjen, ennen kaikkea YK:n kehitysjärjestöjen kautta. Toisen kanavan muodostavat kansainväliset kehitysrajoituslaitokset, joihin esimerkiksi vuoden 1982 budjetissa ohjattiin 60 prosenttia kaikesta monenkeskisestä avusta. Kaikesta avusta tämä teki noin 24 prosenttia, mikä oli rahana 165,2 miljoonaa markkaa.

Vuoden 1985 hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä eduskunnalle kehitysrahoituslaitosten osuus oli laskenut noin 45 prosenttiin koko monenkeskisen avun määrästä. Alueellisten kehityspankkien ja rahastojen osuus oli samassa budjetissa noin 15 prosenttia koko monenkeskisestä avusta. Vastaava osuus oli vuoden 1982 tilinpäätöksessä 25 prosenttia monenkeskisestä kehitysavusta.

Lyhyt vertailu 1980-luvun alkupuolella osoittaa sekä kansainvälisten rahoituslaitosten että niiden joukossa alueellisten kehityspankkien osuuden koko Suomen kehitysavun kanavoinnissa laskeneen. Sen vastapuolena YK:n järjestöjen osuus on noussut. Tätä on ehkä pidettävä positiivisena kehityspiirteinä. Mutta toisaalta on huomattava, että maksatukset rahoituslaitoksille eivät ole jatkuvia ja ne vaihtelevat rahoituslaitosten pääomakorotusten mukaan. Niinpä mistään pysyvästä kehitystendenssistä ei vielä tarvitse olla kysymys.

Alueellisia kehityspankkeja, joiden politiikkaa seuraavaksi arvioidaan samojen kriteereiden pohjalta kuin edellä Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaa, ovat Aasian, Afrikan ja Amerikan kehityspankit ja niiden kehitysrahastot. Näiden kaikkien toimintaan Suomi osallistuu. Aasian ja Amerikan kehityspankeissa Suomi on mukana sijoitusosuuttaan vastaavalla äänimäärällä ja näin vaikuttaa kyseisten pankkien harjoittamaan politiikkaan. Afrikan kehityspankki ei ole hyväksynyt alueensa ulkopuolisia päätösvaltaisia jäseniä, joten tälle pankille Suomi vain suorittaa maksatuksia ja tietysti niitä tehdessään voi arvioida pan-

kin toimintaa ja ilmaista tässä vaiheessa kantansa pankin politiikkaan.

Jo edellä on käynyt ilmi, että alueellisten kehityspankkien kautta kanavoituva rahamäärä on varsin pieni. Kaikesta Suomen antamasta kehitysavusta vuosina 1980—1984 vain 15 prosenttia on suuntautunut kansainvälisille rahoituslaitoksille ja 7 prosenttia alueellisille kehityspankeille ja rahastoille. Saman aikaisesti alueellisten pankkien ja rahastojen osuus on ollut kaikesta monenkeskisestä avusta noin 21 prosenttia.

Vaatimattomat osuudet alueellisille kehityspankeille ja rahastoille antavat tietysti aiheen sanoa, että noilla rahoilla ei Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuudessa ole suurtakaan merkitystä. Suomi ei myöskään voi olla vastuussa Aasian ja Amerikan kehityspankkien harjoittamasta politiikasta, koska Suomen ääniosuudella ei juuri vaikuteta päätösten lopputulokseen. Tämä ei kuitenkaan ole oikeanlaista vaatimattomuutta.

Suomen osallistuminen alueellisten kehitys-

pankkien toimintaan on ilmaus poliittisesta kannasta. Suomi on itse asettanut itselleen sitoumuksia osallistumiselleen kansainvälisten järjestöjen kautta tapahtuvaan kehitysyhteistyöhön. Järjestöjen toiminnan pitää vastata Suomen omalle kehitysyhteistyölle asetettuja kriteereitä. Siksiäkin alueellisten kehityspankkien toimintaa voidaankin seuraavassa arvioida juuri samoilla kriteereillä.

Alueellisten kehityspankkien toiminta

Tässä arvioissa pankkien politiikkaa tarkastellaan kohdistamalla huomio ensiksi niihin maihin, jotka ovat lainojen päävastaanottajia ja arvioimalla sen jälkeen kyseisiä maita niiden kolmen kriteerin avulla, joilla Suomenkin kehitysyhteistyön kohdemaita arvioitiin. Lisäksi kunkin maan osalta nostetaan esiin joitakin muita olennaisia asioita, jotta voitaisiin luonnehtia pankkien suosimien kehitysmaiden olemusta ja verrata niitä Suomen omaksumiin periaatteisiin.

Alueellisten kehityspankkien luotot keskittyvät melko voimakkaasti muutamiin maihin. Kunkin pankin kohdalla »kymmenen kärjessä» lista muodostuu seuraavaksi (1984 vuosikertomukset):

Taulukko 2. Alueellisten kehityspankkien suurimpien lainansaajien asema kolmen tasa-arvoindikaattorin kohdalla vuonna 1978.

Kohdemaat	Koulu-ikäisiä koulussa		Asukas/sairaala-paikka		Puhtaan veden saanti	
	Sija	%	Sija	as.määrä	Sija	%
Indonesia	94	47	132	1 680	111	11
Filippiinit	69	57	104	721	65	50
Etelä-Korea	38	63	130	1 508	50	66
Pakistan	119	28	141	6 569	91	25
Thaimaa	90	48	113	834	91	25
Bangladesh	115	32	139	4 532	56	56
Zaire	98	43	68	344	86	19
Etiopia	127	12	138	3 456	113	8
Tunisia	86	50	78	430	67	49
Kenia	43	62	109	783	98	17
Egypti	95	45	83	495	21	93
Botswana	75	55	64	330	70	45
Sambia	86	50	54	273	73	42
Madagaskari	85	50	74	408	91	25
Mosambik	128	20	108	775
Tansania	108	36	79	484	76	39
Burundi	139	10	115	850
Kamerun	81	52	69	371	87	32
Brasilia	81	52	49	255	59	55
Meksiko	25	67	114	844	54	62
Argentiina	60	58	39	191	50	66
Kolumbia	74	54	85	509	53	64

Aasian kehityspankki:	Afrikan kehityspankki:	Amerikan kehityspankki:
Indonesia	Zaire	Brasilia
Filippiinit	Etiopia	Meksiko
Etelä-Korea	Tunisia	Argentiina
Pakistan	Kenia	Columbia
Thaimaa	Egypti	
Bangladesh	Botswana	
	Sambia	
	Madagaskari	
	Mosambik	
	Tansania	
	Uganda	
	Burundi	
	Kamerun	

Vuosina 1967—1983 Aasian kehityspankin lainoista 77.8 prosenttia ohjautui kuudelle yllä mainitulle maalle. Keskittyminen tässä tapauksessa on varsin voimakasta. Tosin on myös huomattava, että kyseisten maiden väkiluku muodostaa pankilta lainoja saaneiden Aasian maiden yhteisestä väkiluvusta noin 71 prosenttia. Silti väkiluku tuskin riittää lainojen jakokriteeriksi, vaan muut syyt ovat johtaneet keskittymiseen tai suosimiseen.

Vuosina 1979—1983 Afrikan kehitys pankin myöntämistä luotoista 50.9 prosenttia meni kärkiryhmälle. Toisin sanoen Afrikan tapauksessa vasta kolmetoista maata saivat pankin lainoista puolet. Toki keskittymisestä voidaan tässäkin tapauksessa puhua, mutta silti voidaan nähdä, että jakautuminen on tasaisempaa kuin Aasian kehitys pankin kohdalla. Afrikan kehitys pankin luottoja saaneiden maiden kokonaisuudessa näiden 13 maan osuus on noin 44 prosenttia maiden yhteisestä väestömäärästä.

Vuosina 1961—1983 neljän maan kärkiryhmä on saanut 51.2 prosenttia kaikista Latinalaiseen Amerikkaan suuntautuneista Amerikan kehitys pankin luotoista. Tämä on selvästi keskittynein lainananto. Toisaalta on kuitenkin myönnettävä, että kyseisten maiden väestöosuus pankin lainojen vastaanottajien kokonaisuudessa nousee 70.6 prosenttiin. Tältä pohjalta kyseiset maat ovat saaneet lainoja suhteellisesti laskettuna huomattavasti vähemmän kuin muut Latinalaisen Amerikan maat.

Otettaessa lähtökohdaksi sama rajanveto kuin Suomen kohdemaita arvioitaessa saadaan yllä mainitusta joukosta lähinnä Filippiinit, Etelä-Korea, Brasilia, Meksiko, Argentiina, Kolumbia, Tunisia ja Botswana, jotka käytetyillä tasa-arvoisuutta ja väestön enemmistön elinolosuhteiden parantamista osoittavilla muuttujilla täyttäsivät Suomen omalle kehitysyhteistyölleen asettamat vaatimukset (ks. taulukko 2). Jo tämä riittää osoittamaan, että ainakaan alueellisten kehitys pankkien toimintaan osallistuminen ei vastaa niitä vaateita, jotka kehitysyhteistyölle on asetettu.

Pankkien kärkimaiden kohdalla ei edes köyhyyden kriteeri riittäisi nostamaan joukosta esiin muita kehitys maita, kuin ne, joiden kanssa Suomi jo harjoittaa kehitysyhteistyötä. Jos edelleen voidaan pitää kiinni siitä, että Suomen kahdenkeskiseen kehitysyhteistyöhön kuuluvat kohdemat on valikoitu joillakin perusteltavissa olevin kriteerein, niin pankkien kärkilistoilta tällaisia maita löytyy niukasti. Aasian kehitys pankin lainansaajien kärjessä ainoastaan Bangladesh on Suomen kohdemaata. Afrikan kehitys pankin kohdalla tällaisia maita ovat Etiopia, Kenia, Egypti, Sambia, Mosambik ja Tansania. Amerikan kehitys pankin kärjestä ei löydy ainuttakaan Suomen tukemaa kehitys maata.

Suomen omat maavalinnat ja pankkien har-

joittama politiikka vastaavat toisiaan lähinnä vain Afrikan kehitys pankin kohdalla. Aasian ja Amerikan kehitys pankkien politiikassa näillä näkökulmilla tulevat hyvin niukasti jos lainkaan esiin Suomen politiikassa olevat korostukset. Tätä puolta on syytä painottaa vielä erikseen muutamalla keskeisellä taloudellisella ja poliittisellä kriteerillä.

Aasian kehitys pankin lainansaajien kärki edustaa kokonaisuudessaan sotilaiden hallitsemia yhteiskuntia, joille tyypillistä on repressiivinen politiikka oman väestönsä enemmistöä kohtaan. Toinen yhteinen piirre näille maille on, että ne yhdessä Intian kanssa muodostavat Aasian velkaantuneimpien maiden ryhmän. Toisin sanoen näiden maiden kohdalla tulee esiin repressiivinen politiikka, mikä näyttää merkitsevän luottokelpoisuutta. Kolmantena yhteisenä piirteenä on Bangladeshia lukuunottamatta se, että nämä maat edustavat Aasian voimakkaasti kasvavia talouksia, jotka tuskin Suomen tukea tarvitsevat.

Samanlaiset piirteet tulevat esiin Amerikan kehitys pankin harjoittamassa politiikassa. Latinalaisen Amerikan kärkimaista sekä Argentiina että Brasilia ovat vasta 1980-luvulla vapautuneet sotilasvallasta. Kaikki neljä kärkimaata kuuluvat myös latinalaisen Amerikan velkaantuneimpien valtioiden ryhmään, mihin luottokelpoisten joukkoon mahtuvat myös Ecuador, Chile, Venezuela ja Peru. Samoin kuin edellä tämäkin kärkiryhmä edustaa maanosan taloudellisesti vaurainta ja nopeasti teollistuvaa ja kasvavaa taloutta.

Aasian ja Amerikan kehitys pankkien ja kehitys rahastojen lainanantoehdot ovat selvästi poliittisia ja taloudellisia. Rahat menevät poliittisesti luotettaviin maihin ja taloudellisilla kriteereillä maihin, joiden talous voi tuottaa lainat tehokkaasti takaisin muodossa tai toisessa. Vähiten kehittyneillä maille ei ole asiaa näiden kehitys pankkien rahoihin. Näihin toiminnallisiin kriteereihin myös Suomi joutuu menemään mukaan ja rahoittamalla kyseisiä pankkeja se myös ilmoittaa epävirallisesti tukevansa niiden harjoittamaa politiikkaa.

Alueellisten kehitys pankkien joukossa Afrikan pankki näyttää tekevän poikkeuksen. Jo edellä on tullut esiin piirteitä, jotka vastaavat myös Suomen omia kehitysyhteistyöpoliittisia tavoitteita. Tämä vahvistuu vielä, kun otetaan esiin se, että kärkilistalta löytyy vain kaksi Afrikan vel-

kaantuneimmista kuudesta maasta. Pankin lainanottajien joukkoon eivät myöskään kuulu Afrikan vauraimmista talouksista sellaiset maat kuin Nigeria, Libya tai Algeria.

Afrikan kehitys pankin luotot jakautuvat tasaisemmin kuin kahden muun alueellisen kehitys pankin luotot. Ne suuntautuvat myös taloudellisesti köyhempiin maihin kuin kahdessa muussa tapauksessa. Kahdentoista kärkimaan joukkoon mahtuu vain viisi sellaista maata, joissa sotilailla on merkittävä asema poliittisessa järjestelmässä (Zaire, Etiopia, Madagaskari, Burundi ja Kamerun). Nämä piirteet edelleen vahvistavat käsitystä, että alueellisista pankeista Afrikan kehitys pankki tulee lähimmäksi Suomen julkilauksia periaatteellisia linjauksia.

Suomen periaatteet ja alueellisten kehitys pankkien politiikka voidaan asettaa toisiaan vasten vielä kysymällä, miltä paikoilta lainojen saajina löytyvät Suomen kehitys yhteistyön kohdemaat. Jos maat lainojensa määrän mukaan jaetaan kolmeen kategoriaan niin Aasian kehitys pankin kohdalla Sri Lanka, Burma ja Nepal löytyvät toisesta ryhmästä, joka pankin lainoista on saanut kaikkiaan 20.3 prosenttia. Viimeisestä ryhmästä löytyy Vietnam, joka ei ole pankin lainoista saanut juuri mitään.

Amerikan kehitys pankin lainansaajien joukossa Suomen kohdemaat löytyvät toisesta ryhmästä, missä on Peru ja jolle ryhmälle lainoista on mennyt 38.3 prosenttia ja kolmannelle ryhmästä, mihin kuuluu Nicaragua. Suomen kuusi merkittävintä afrikkalaista kehitys yhteistyön kohdetta löytyy Afrikan kehitys pankin lainansaajien kärjestä. Toiseen ryhmään sijoittuvat vain Zimbabwe ja Sudan ja kolmanteen ryhmään Somalia.

Tämänkin käytetyn kriteerin mukaan joudutaan vastaamaan, että Aasian ja Amerikan kehitys pankit kulkevat kaukana Suomen periaatteista ja Afrikan kehitys pankki tulee niitä kaikkein lähimmäksi. Kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin sanoa, että niin Suomen omassa maavalinnassa kuin osallisuudessa monenkeskeiseen kehitys yhteistyöhön periaatteet elävät kannanotoissa omaa elämäänsä ja elämä itse seuraa muita kuin viitoitettuja polkuja.

Lopuksi

Rajautuminen tässä arvioissa esiintyneisiin koh-

dealueisiin ei välttämättä tee oikeutta Suomen koko kehitys yhteistyölle. Sitä paitsi kehitys yhteistyö uusiutuu parhaillaan. Entistä enemmän on asetettu painoa sellaisille hankkeille, jotka tavoittavat kehitys yhteistyön kohdemaissa köyhimmän väestön. Näin kohdentamalla apu sinne missä sitä tarvitaan, päästään toteutuksessa lähemmäksi asetettuja periaatteita. Kuitenkin on pakko myöntää, että periaatteiden ja käytännön välillä on kuilu, jonka yli ei ainakaan vielä kulje kunnollisia siltoja.

Kun kuilun olemassaolo tiedostetaan, niin on kysyttävä, pitäisikö sen yli ylipäätään rakentaa siltoja, vai olisiko niin, että käytännön kehitys yhteistyö toteuttaa sellaisenaan esimerkiksi suomalaisen talouselämän odotukset. Jos niin on, eikö olisi aiheellista asettaa ne myös periaatteiksi ja luopua sellaisten periaatteiden esittämisestä, joiden täyttämiseen ei kuitenkaan käytännössä kyetä tai ei edes haluta.

Kuilu muodostaa viimekädessä uskottavuuden ongelman Suomen ulkopoliitikassa. Uskottavuus on saavutettavissa vain silloin, kun käytännön ja periaatteiden välillä ei vallitse olennaista ristiriitaa. Jos periaatteita voidaan pitää hyvinä ja käytännössä tavoiteltavina, löytyy vain yksi tie uskottavuuden saavuttamiseen. Niin maavalinnassa kuin osallisuudessa monenkeskeiseen kehitys yhteistyöhön on pidettävä tavalla tai toisella kiinni hyväksytyistä periaatteista.

Uskottavuus edellyttää myös mitä ilmeisimmin selkeän kolmannen maailman oman kehitys politiikan omaksumista. Ristiriidat ovat mahdollisia juuri siksi, että ei ole olemassa mitään Suomen kehitys politiikkaa, vaan se nähdään osana muuta Suomen ulkopoliittikkaa, joka asettaa muun muassa vaatimuksen tasapainoilla kolmannessakin maailmassa idän ja lännen välillä. Tosin linjaa voi löytyä tällaisesta linjattomuudestakin kun se puetaan puolueettomuuden muotoon.

Ainoa selkeä johtopäätös, joka tarkastelun perusteella voidaan tehdä, koskee alueellisten kehitys pankkien asemaa Suomen kehitys yhteistyössä. Suomi voisi vähentää panostaan tai jättäytyä kokonaan pois Aasian ja Amerikan kehitys pankkien toiminnasta. Mukana oloa puoltavat ainoastaan kauppapoliittiset tuotannolliset tekijät, mutta eivät kehitys poliittiset. Suomi ei voi vaikuttaa

näiden pankkien toimintaan, joka on todella etäällä Suomen periaatteista.

Sen sijaan mukana oloa Afrikan kehityspankin ja rahaston rahoittamisessa voidaan perustella. On jopa nähtävä niin, että Suomen tulisi vahvistaa tukeaan tälle kehityspankille. Tällaiseen linjan muuttamiseen riittää perusteluksi sekin, että kyseisen pankin toiminta vastaa Suomen oman kehitysyhteistyön tavoitteita. Lisäksi useat muut tekijät puoltavat tällaista valintaa.

Afrikassa sijaitsevat useimmat maailman vähiten kehittyneistä maista. Afrikkaa koettelee yksi maanosan historian pahimmista nälänhädistä ja maanosan talous on kärsinyt eniten 1970-luvun maailmantalouden kriisistä. Maailmanpankki, OECD ja YK:n eri järjestöt ovat asettaneet Afrikan erityisohjelmien kohteeksi. Tämä on vain yksi osoitus siitä, että Afrikan vaikea asema on tiedostettu kansainvälisessä yhteisössä.

Samat edellämäin mainitut tekijät puoltavat Suomen Afrikkaan suuntautuvien kehitysmäärärahojen nostamista. Tällainen toimenpide myös vahvistaisi periaatteiden toteuttamista käytännössä ja olisi omiaan lisäämään Suomen ulkopolitiikan uskottavuutta.

VIITTEET

¹ Nyt istuva hallitus on omalta osaltaan päättänyt 4. 7. 1985 pitämässään kokouksessa edistää 0.7 prosentin tavoit-

teen saavuttamista vuonna 1989. Hallituksen periaatepäätös asettaa vuodelle 1986 0.47 ja vuodelle 1987 0.55 prosentin tavoitteet. Tämän pitemmälle ei nykyisen hallituksen mandaatti ulotu. Periaatepäätöksen voidaan ajatella velvoittavan hallitusta omista tulo- ja menoarvioesityksissä, mutta nähtäväksi jää, miten se vaikuttaa eduskunnassa päätettäessä varojen käytöstä esimerkiksi turvallisuuspolitiikkaan, kansainväliseen kilpailukykyyn tai kehitysyhteistyöhön.

² Tässä käytettyä poikkileikkausta paremman kuvan tasa-arvoistavan kehityspolitiikan toteuttamisesta ja onnistumisesta antaisi pitkittäisleikkaus. Silti voidaan myös nähdä, että tietyn hetkinen tilanne riittää ilmaisemaan sen miin jokin maa on käytettyjen kolmen muuttujan osalta pääsyt. Samalla on painotettava sitä, että osa tarkasteltavista maista on jo 1978 ollut Suomen kehitysyhteistyön kohdemaita ja osa on hyväksytty kohdemaaksi vasta 1978 jälkeen. Näin ollen tilastolliset arvot eivät kerro mitään Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta, vaan ne kertovat jotain vain kyseisen maan omista prioriteeteista ja politiikan tuloksellisuu-desta.

LÄHTEET

- Annual Report, 1984. African Development Bank.
 Annual Report, 1984. Asian Development Bank.
 Annual Report, 1984. Inter-American Development Bank.
 Collins, Joseph ym.: *Vaikea vallankumous*. Perusta, Vaasa 1984.
 Gurr, Ted Robert: On the Political Consequences of Scarcity and Economic Decline. *International Studies Quarterly* Vol. 29, No. 1, 1985.
Hallituksen kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko. Helsinki 1984.
 Sipilä, Jorma: *Sosiaalipolitiikan tulevaisuus*. Tammi, Helsinki 1985.
 Sivard, Ruth Leger: *Maailman sosiaali- ja sotilasmenot*. Suomen Rauhanliitto — YK-yhdistys, Turku 1984.
 Tulo- ja menoarvioesitys 1983 ja 1985. Helsinki 1982 ja 1984.