

# Kehitysyhteistyön hyötyjen arviointiperusteista

KARI NIEMINEN

## Sopimusrajoitteinen rationaalisuus ja kehitysyhteistyö

Lähes kyselemättä validina hyväksyttynä väittämänä voidaan pitää sitä, etteivät ihmiset pitkän päälle voi tulla toimeen yksin, vaan joutuvat toimimaan vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Tästä seuraa tiettyjä reunaehtoja heidän toiminnallisille valinnoilleen mm. siinä mielessä, että muut tavoitteiset toimijat omine päämäärineen on otettava huomioon, jotta tätä kautta voitaisiin luoda edellytykset vastaavalle altruismille muiden taholta. Tämä edellyttää yhteisiä pelisääntöjä ja niiden kunnioittamista. Luottamus on edellytys yhteistyöhön perustuvalla sosiaaliselle vuorovaikutukselle, jossa pyritään molemminpuolisesti hyödyttävien sopimusten kautta muutoin tavoittamattomissa olevien etujen sauttamiseen. Ja luottamusta ei voi syntyä, ellei yksittäisen toimijan valintoja rajoittavia yhteisiä pelisääntöjä ole.

Kehitysyhteistyö voidaan ajatella sijoitettavaksi tähän malliin. Avun antajan motiivit voitaneen pelkistää pyrkimykseen tehdä itsestään sopimuskelppoinen »autettavien suuntaan omiakin potentiaalisia pitkän tähtäyksen hyötyjä ajatellen, vaikka avun perustelut yleensä ovatkin moraaliväritteisiä (vrt. Nieminen 1985, 31–32). Gauthierin (1982) rationaalisen valinnan teoriaan tuoman »sopimusrajoitteisen rationaalisuuden» perusidean mukaan itsekkäänkin toimijan tulee pidättäytyä lyhyen tähtäimen hyödyn maksimoinnistaan siihen määrään kuin tämä vaarantaisi mahdollisuuden tulla hyväksytyksi yhteistyökumppanina »molemminpuolisesti hyödyllisissä hankkeissa» tulevaisuudessa. Tämä edellyttää vähintäänkin moraalisten normien kunnioittamisalukkuuden demonstroimista. Gauthierin (ma., 104) hiukan paradoksaalisen tokaisun mukaan »... harkitseva mies katsoo järkeväksi *tulla mo-*

raaliseksi, joskaan ei pidä rationaalisena *olla* moraalinen.»

Vaikka esim. Barry ja Hardin (1982, 89) toteavat Gauthierin näkemyksen yleisenä periaatteena pätemättömäksi, he myöntävät sen pitävän paikkansa kahden edellytyksen vallitessa: on puhuttava »odotettavissa olevien hyötyjen termein ja tilanteissa, joissa toimijat ovat »aidosti toisistaan riippuvia». Kehitysyhteistyön perusteluissa viitataan toistuvasti »istumiseen samassa veneessä» ja kehitysyhteistyön pitkäjänteisyydestä — hyötyjen syntymiseen hitaasti ja pitkällä aikavälillä. Molemmat rajoittavat ehdot siis täytyvät, joten »sopimusrajoitteisen rationaalisuuden» idea ja perusteet ilmeisesti soveltuvat myös kehitysyhteistyön malliin.

## Kehitysyhteistyön tavoite

Suomalaisen kehitysyhteistyöpolitiikan peruslinjat ja tavoitteenasettelut löytyvät eri dokumenteista. Melko täydellisen kuvauksen niistä sisältävät yhdessä *Hallituksen kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko eduskunnalle* (6. 3. 1984) ja UM:n raportti *Finland's Development Assistance 1983* (Helsinki 1984). Näistä löytyvät mm. seuraavat kohdat:

- 1) »Suomen ulkopoliittikan yleisiin päämääriin kuuluu kansainvälisen rauhan ja kansojen välisen oikeudenmukaisuuden edistäminen»
- 2) »Kansainvälisen kehityksen, rauhan ja oikeudenmukaisuuden edellytys on uuden, kansojen väliselle tasa-arvoisuudelle perustuvan kansainvälisen järjestyksen luominen.»
- 3) »Kehitysyhteistyö muodostaa osan Suomen ulkopoliittikkaa ja tukee sen yleisiä päämääriä esim. pyrkien vahvistamaan YK:n roolia kehitysyhteistyön kentässä.»

Jos ulkopolitiikan keskeisenä määreenä pidetään Rosenau (1971, 39) tapaan »... kansallisen yhteisön auktoritatiivisiä pyrkimyksiä kontrolloida ulkoista ympäristöään ylläpitäen toivottuja ja manipuloiden epätoivottuja tilanteita ulkomailla...», voidaan ylläesitetty tavoitteet tulkita välineellisiksi, tiettyyn kausaaliotukseen perustuviksi tavoitemäärittelyiksi ja kehitysyhteistyö yhdeksi ulkopolitiikan keinoksi tässä viitekehksessä.

Rauhan ja oikeudenmukaisuuden periaatteet sisältävät ajatuksen niiden välttämättömyydestä pyrittäessä kollektiivisesti hyödyttäviin päämääriin. Sivurajoitteen luonteisina normeina ne korostavat pyrkimystä »sopimuskelpoisuuden» säilyttämiseen. Julkilausuttu vaatimus kansainvälisen tasa-arvoisuuden lisäämisestä konkretisoi mainittuja periaatteita suuntaan, joka pikkuvaltiopoliittisista lähtökohdista on luonteva: kansainvälisessä järjestelmässä on toimittava heikommissa asemassa olevien eduksi.

Kehitysyhteistyö on siten ennen muuta ulkopolitiittista tarkoituksenmukaisuutta huolimatta sen tavoitteiden joukkoon ujutetuista pyrkimyksistä parantaa »erityisesti maailman köyhimpien valtioiden» asemaa ja niiden »väestön suurien massojen elinolosuhteita». Viimemainittujen täsmennysten lisääminen on ollut sisäpolitiittisesti tarkoituksenmukaista siksi, että ne vetoavat rahoitajaosapuolen veronmaksajien moraaliin.

Tätä voidaan ehkä pitää myös osoituksena pyrkimyksestä säilyttää »sopimuskelpoisuus» äänestäjien suuntaan.

Viimeksi mainitut tavoitteelliset painotukset ilmenevät siinä, että virallisella taholla painotetaan kehitysyhteistyöresurssien suuntaamista maihin, joiden kehityssponnistelut ovat sopusoinnussa YK:n kehitysstrategian periaatteiden kanssa ja erityisesti maihin:

- jotka suunnitelmissaan pyrkivät taloudelliseen riippumattomuuteen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen,
- jotka pyrkivät turvaamaan kaikille yhteiskunnan jäsenille yhtäläiset poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja
- jotka taloudellisen asemansa vuoksi erityisesti tarvitsevat apua (Kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974).

## Kehitysyhteistyön keinot

Kehitysyhteistyöprojektit ja -ohjelmat voidaan nähdä tiettyyn kausaaliseen teoriaan perustuvina, mainittuja yleisempiä päämääriä toteuttavien osatavoitteiden instrumentaalisina operationaalilistuksina. Osallistumalla kehitysyhteistyön puitteissa tietyn sektorin tai tuotannollisen instituution menestyksekkääseen kehittämiseen oletetaan luotavan edellytyksiä sosiaalisen hyvinvoinnin kasvattamiselle, tasa-arvon lisäämiselle ja tätä kautta kansainvälisen rauhan ja oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Näin ainakin sanotaan. Taustalla on ajatus »köyhyyden noidutun kehän» murtamisesta ulkoisen rahoituksen avulla ja käsitys kehityksestä yksinkertaisesti taloudellisenä kasvuna, kuten Prosenttiliikkeen pamfletissa (Vaasa 1984, 17—19) korostetaan.

Suomalaisen kehitysavun painotukset eri toimialoille ovatkin olleet selkeästi talouden kehittämisen puolella. Aikavälillä 1977—1984 n. 2/3 koko kakusta suunnattiin maa- ja metsätalouden, teollisuuden, kaivannais- ja rakennustoiminnan sekä taloudellisen infrastruktuurin kehittämisprojekteihin. »Kovan teknologian» osuus on ollut merkittävä. Nykyään painotus alkaa olla muuttumassa enemmän sosiaalisen kehityksen ja elintarvikeomavaraisuuden parantamisedellytysten luomiseen (Häivälä 1986, 60—61).

Eri kanavien kautta kehitysyhteistyöhön varattuja määrärahoja suunnataan kehitysluottojen, rahoitus-, konsultti-, asiantuntija-, koulutus- ja tavara-avun sekä humanitaarisen avun muodossa kehitysmaihin kiihtyvällä vauhdilla. Vuoden 1961 maksatukset tähän tarkoitukseen olivat n. 3 miljoonaa markkaa ja vuonna 1984 jo yli miljardin markan. Määrärahojen kasvuvauhti on vuositasona aikavälillä 1979—84 ollut 27 % ja maksatusten osalta vastaavasti 19 % (Häivälä 1986, 35—39). Vastaavat kasvuprosentit edeltävänä viisivuotiskautena olivat 21 ja 7.

Menestys avulle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on ollut heikohko. Esimerkiksi Suomen perinteisen pääkohdemaan, Tansanian talous on koko 70-luvun ja sen jälkeen mennyt alamäkeä huolimatta siitä, että sen kaikista lähteistä saama kehitysapu kymmenkertautui aikavälillä 1970—1979 (n. 47 milj. dollaria 1970, n. 470 milj. dollaria 1979) ja sen lahjae-

menti on samana aikana kasvanut 13 %:sta 70 %:iin (Mushi 1982, 20—21).

### Kehitysyhteistyön arviointiperusteista

Jos mainituista ulkopoliittikan ja kehitysyhteistyön yleistavoitteista vallitseekin suuri yksimielisyys, niihin pääsemiseksi vaadittavista keinoista taitetaan kiivaasti peistä. Viimekädessä erimielisyys palautuu käsityseroihin hyödyn kriteereistä ja siten hinnasta, joka sopimuskelpoisuuden säilyttämisestä kannattaa maksaa. Arvioperusteita on selvästi kahden tasoisia. Ensimmäinen taso on kansainvälisen toimintajärjestelmän strateginen taso, jolla huomiota kiinnitetään ennen muuta kehitysavun vaikutuksiin yleensä sitä saavissa toimintayksiköissä. Toista voidaan kutsua vaikkapa kansallisen järjestelmän taktiseksi tasoksi. Huomio kohdentuu tällöin yksittäisten projektien ja ohjelmien kustannus-hyötyosuuteeseen ko. maan sisällä. Molemmat toki kytkeytyvät toisiinsa.

#### Kansainvälisen tason kriteerit

Kansainvälisissä vertailuissa kehitysavun laatua mitataan seuraavilla kriteereillä:

- mikä on monenvälisen avun osuus
- mikä on avun lahja-aste
- mikä on vähiten kehittyneiden maiden saama osuus
- miten sidottua kehitysapu on

Monenvälistä apua pidetään kahdenvälistä apua parempana, koska tällöin mahdollisuus avun kautta syntyvään riippuvuuteen on pienempi eivätkä esim. kehitysuotot voi olla sidottuja nimetyin maan tuotteiden hankintaan. Monenvälisen avun osuus on Suomessa nykyään 40 %.

Avun lahja-asteen kasvua pidetään toivottavana mm. siksi, ettei nykypäivän välttämättömyksistä selviämiseksi saatu lahja-apu muodostu rasitteeksi tulevaisuudessa lainanhoitokustannusten muodossa. Suomalaisen kehitysavun lahja-aste on Kehitysyhteistyön vuosikertomuksen 1984 mukaan 100 %.

Vähiten kehittyneiden maiden saama osuus kehitysavun resursseista osoittaa oletettavasti itsekäiden motiivien olemattomuutta ja aitoa auttamishalukkuutta. Mitä suurempi tämä on (Suomessa 35 % 1983), sitä vähemmän antajan katsoaan tavoittelevan kaupallisia tms. hyötyjä.

Kehitysuottojen alhainen sidontaprosentti voidaan tulkita samoin kuin edellinen. Sitä voidaan pitää osoituksena halusta antaa avun saajalle omaa päätäntävaltaa ja luopua omista kaupallista eduista saajan eduksi. Suomen osalta tämä prosenttiluku on 80 %.

Kansainvälisessä vertailussa suomalaisen kehitysavun laatu näyttää näiden mukaan kehittyneen suotuisasti. Sidonta-astetta lukuun ottamatta Suomen kehitysavun laatu oli tällä kriteeristöllä parempi kuin DAC-maiden keskimäärin vuonna 1983. Hallituksen kehitysyhteistyöpoliittisessa selonteossa Eduskunnalle 1984 on kiinnitetty huomiota tarpeeseen parantaa laatua edelleen, mutta myös siihen, että laatu viime kädessä riippuu yksittäisten projektien tuloksellisuudesta. Tämä johti yhtenäisten ohjeiden julkaisemiseen projektien valmisteluun liittyvistä selvityksistä (*General Guidelines for Project Appraisal*) ja projektien tuloksellisuuden arvioinnista (*Project Evaluation: Concepts and Guidelines*) KYO:n toimesta 1985.

Kansainvälisessä vertailussa suomalaisen kehitysavun laatu näyttää näiden mukaan kehittyneen suotuisasti. Sidonta-astetta lukuun ottamatta Suomen kehitysavun laatu oli tällä kriteeristöllä parempi kuin DAC-maiden keskimäärin vuonna 1983. Hallituksen kehitysyhteistyöpoliittisessa selonteossa Eduskunnalle 1984 on kiinnitetty huomiota tarpeeseen parantaa laatua edelleen, mutta myös siihen, että laatu viime kädessä riippuu yksittäisten projektien tuloksellisuudesta. Tämä johti yhtenäisten ohjeiden julkaisemiseen projektien valmisteluun liittyvistä selvityksistä (*General Guidelines for Project Appraisal*) ja projektien tuloksellisuuden arvioinnista (*Project Evaluation: Concepts and Guidelines*) KYO:n toimesta 1985.

#### Projektitason kriteerit

Suomalainen kehitysyhteistyöhallinto on ryhtynyt systemaattiseen projektievaluatiotoimintaan vasta kuluvan vuosikymmenen alussa. Arviointitoiminnan täsmälliset raamit on luotu vasta edellä mainittujen KYO:n valmisteleminen vihkosten puitteissa. Ko. malli näihin on pitkälti saatu muiden maiden vastaavista ohjeista, jotka paitsi määrittelevät evaluaation tarkoitukset, myös niiden kriteerit.

Evaluaation järki on siinä, että se mahdollistaa oppimisen, entistä paremman resurssien käytön, projektien ja ohjelmien perustelemisen veronmaksajille jne. Alla olevaan on listattu Suomen KYO:n (kehitysyhteistyöosasto) ja Englannin ODA:n (Overseas Development Administration) keskeiset evaluaation kriteerit (KYO 1985a, ODA 1984)

Kriteeristöjen samankaltaisuus on huomattava, joskin tulee varsin selväksi, että suomalainen luettelo sisältää ajatuksen paitsi jälkikäteen myös projektin kestäessä tapahtuvan arvioinnin välttämättömyydestä. Brittiläinen taas näyttää ra-

	KYO	ODA
Tarkoitukset:	1) Listata saavutetut tulokset 2) Parantaa meneillään olevien projektien johtoa 3) Parantaa tulevaisuuden projektien suunnittelua 4) Osoittaa tarvittavat seurantakohteet 5) Antaa lopulliset menestystiedot tukijoille 6) Antaa opetuksia ohjelmakriteereistä	Arvioida, mihin määrään avun päämäärät on saavutettu Kasvattaa tulevaisuuden edellytyksiä tehokkuuteen
Kriteerit:	7) Onko projekti toteuttanut tai tuleeko todennäköisesti toteuttamaan tarkoituksensa 8) Onko tarkoitukset saavutettu odotetuista kustannuksin ja ovatko odotettavissa olevat hyödyt riittäviä oikeuttamaan projektin 9) Ovatko projektin käynnistämisen perusteena olleet tekijät vielä voimassa ja onko alkuperäinen suunnitelma vielä sopiva 10) Onko projektilla merkittäviä positiivisia tai negatiivisia, ennakoimattomia vaikutuksia 11) Jos on, olisiko olemassa parempia tapoja saavuttaa tavoitteet	Missä määrin projekti on toteuttanut tarkoituksensa Ovatko kustannukset olleet kohtuulliset saavutettuihin hyötyihin nähden Ketkä hyötyvät ja mitkä ovat projektin laajemmat sosio-ekonomiset ja poliittiset implikaatiot

kennetun ensisijaisesti vain jälkikäteisarviointia ajatellen.

### Arviointiperusteiden keskinäiskytkennoistä

R. M. Poats toteaa arvostetun kansainvälisen kehitysyhteistyöorganisaation julkaisussa (OECD 1984) kaksi merkittäviä kytkennojä sisältävää asiaa:

- suuren yleisön perustelut kehitysavun tukemiselle ovat enimmäkseen humanitaarisia
- apuohjelmien menestyksellä tai epäonnistumisella ei näytä olevan minkäänlaista vaikutusta julkiseen mielipiteeseen

Ensin mainittu tukee kantoja, joiden mukaan kehitysyhteistyön perustelut veronmaksajien piirissä ovat ennen muuta moraalisia ja emotionaalisia (vrt. Nieminen 1985, passim.). Rationaalisia ne ovat vain »sopimusrajoitteisissa» merkityksessä. Evaluatiokriteerien osalta tämä merkitsisi sitä, että näiden tulisi ensisijaisesti olla muokattuja sosiaalisten suhteiden viitekehityksessä eikä niinkään taloudellisten kustannus-hyötylaskelmien edellytyksistä lähtien.

Toinen toteamus ei välttämättä pidä paikkaansa (vrt. Nieminen 1985, 52—55), mutta jos se pitää, tuntuisi luonnolliselta ajatella evaluatiota

ainakin veronmaksajien kannalta varsin tyhjänpäiväisenä toimintana. Todennäköisempää kuitenkin on, että ainakin pitkällä aikavälillä projektien menestyksellisyydellä on merkitystä. Jos sosiaalisen toiminnan tuotokset eivät vastaa odotuksia (ja moraalisia standardeja), seurauksena on yleensä ennen pitkää uuden toimintamallin etsintä (vrt. esim. Giddens 1979, 53—59; Vasquez & Mansbach 1984, 431—432). Kehitysavun poliittisen kannatuksen näennäinen riippumattomuus sen menestyksellisyydestä johtuneekin vain siitä, että pidetään moraalisesti vähemmän tuottavana tehdä edes jotain, kuin olla tekemättä mitään (vrt. Nieminen 1985, 47). Moraalisen menestyksen mittariksi riittää, että vuorovaikutus jatkuu (so. sopimuskelpoisuus on säilynyt), ja siltä varalta, että joku joskus alkaisi kysellä hankkeiden menestystä tiukemmin kriteerein, on tarpeen suorittaa evaluatiota sen osoittamiseksi, ettei niistä ainakaan ole ollut suoranaista haittaa avun perusteena olevia arvoja ajatellen. Ja nämä arvothan ovat niihin ulkopoliittikan ja kansainvälisen kehityksen perusajatuksiin summautuneina, joista vallitsee suuri yksimielisyys: ennakoitavuus, rauha, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus jne. Projektitason ja kansainvälisen tason kytkennä löytyy ennen muuta arviointikriteeritön kohdasta (10), jossa viitataan tarpeeseen näh-

dä yksittäisten projektien laajemmat yhteydet ja vaikutukset.

### Mielipiteitä evaluaatiomenettelyistä

Evaluaatiot ovat ennen muuta oppimisen välineitä. Jos kehitysyhteistyötä arvioidaan nimenomaisesti esitetyistä sopimusrajoitteisen rationaalisuuden lähtökohdista sellaisin rajauksin, joita Barry ja Hardin ko. periaatteen validisuudelle asettavat, keskeisiksi tulevat »aidon keskinäisriippuvuuden» tunnustaminen ja »odotettavissa olevien hyötyjen» painottaminen. Keskeistä merkitystä tällöin on sillä, miten yhteistyön osapuolten välillä arviointivastuu jaetaan sekä sillä, miten hyötykriteerien aikajänne asetetaan.

#### Kenen toimesta

Kehitysyhteistyöprojektien ja -ohjelmien evaluaatiot rahoitetaan pääsääntöisesti kehitysyhteistyöbudjeteista. Tämä on yksi syy siihen, etteivät vastaanottavan osapuolen edustajat juurikaan painota ainakaan nykymuotoisten evaluaatioiden välttämättömyyttä — kyseisen toiminnan vaatimat varat kun ovat pois varsinaisiin projekteihin käytettävissä olevasta kakusta. Argumentti on, etteivät nykymuotoiset, pääasiassa avun antajan suorittamat evaluaatiot hyödytä heitä lainkaan, mutta sen sijaan sitovat muutoinkin niukat henkilöstöresurssit turhauttavaan kirjanpitoon, tilastointiin ja raportointiin ainoastaan antajaosapuolen tietotarpeita ajatellen (vrt. esim. Kjekshus 1982, 58—59; Mushi 1982, 21—22 ja 44—45). Tämän haitan poistamiseksi esitetään sitten hieman ristiriitaisesti, että evaluaatiot tulisi kokonaisuudessaan jättää vastaanottavan osapuolen tehtäväksi (Kjekshus, ma., 58). Kysyä tietysti voi, miten muutoinkin ylityöllistetyiksi mainitut vastaanottajamaiden viranomaiset (vrt. Mushi, ma., 40 ja 45) pystyvät tästä lisätaakasta suoriutumaan, kun avustavassa roolissakin jo sanotaan olevan liikaa.

Toinen asia on se, että evaluaatiotoiminta vastaanottajaosapuolen taholta mielletään ulkoisen kontrollin välineenä. Tähän niitä toki voidaan käyttää ja siksi — vedoten mm. kehitysyhteistyön yleisiin tarkoituksiin — tämän mahdollisuuden pienentäminen onkin perusteltua. Realistinen menettely tässä kuitenkin lienee ennem-

minkin yhteistyö tässäkin suhteessa, kuin »jompikumpi-ratkaisu».

ODA:n »evaluaatioseminaarin» kommentteissa (vrt. ODA, mt., 40—44) esitetyt perustelut ja niiden todisteaineisto osoittavat, että projektin arvioinnin jättäminen pelkästään tai edes painotteisesti vastaanottajaosapuolelle johtaa helposti »puolucellisiin» ja vinoutuneisiin raportteihin, joissa ongelmien syntipukkeina esitetään antajaosapuoli ja paikallisen projektihenkilökunnan tai -organisaation osuus niiden syntymisessä jätetään pimentoon. Konkreettisen näytön tästä antaa Mushin ja Kjekshusin (1982) toimittama teos, jossa raportoitujen tapaustutkimusten (Sao Hillin sahaprojekti ja Tanzania Coastal Shipping Line) puitteissa jää vaille huomiota se, että molempien vaikeuksista valtaosa juontui vastaanottajaosapuolen kyvyttömyydestä saada omia ministeriöitään, virastojaan ja valtionyhtiöitään toimimaan yhteistyössä.

Samaan viittaavat viimekeväisten YK:n Afrikan-erityisistuntojen tapahtumat, joskin viimemainittujen nojalla voitaisiin myös päätellä oikean yhteistyöperustan olevan syntymässä. Omien virheiden myöntäminen on ensimmäinen askel niistä pääsemiseksi. Se antaa myös aiheen uskoa, että yhteistyön osapuolet alkavat mieltää itsensä »aidosti toisistaan riippuviksi», joka puolestaan Barryyn viitaten tekee sopimusrajoitteisen rationaalisuuden perusoletukset valideiksi. Molemmat osapuolet ovat jo demonstroineet halunsa tulla moraalisisiksi».

#### Millä kriteerein

Kehitysyhteistyöprojektien menestyksellisyydestä ollaan montaa mieltä. Erimielisyys palautuu suurimmaksi osaksi käsityseroihin siitä, millainen hinta sopimuskelpoisuuden säilyttämiselle voidaan oikeuttaa. Asiaa vielä vaikeuttaa se, että yksimielisyys kustannusten ja hyötyjen laskentaperusteista puuttuu.

Jos tarkastellaan edellä listattuja projektitason kriteeristöjä, havaitaan niissä tietynlaista epä-määräisyyttä. Toisaalta painotetaan selkeitä kvantitatiivisesti mitattavissa olevia suureita kuten projektin suunnitellut kustannukset suhteessa sen todellisiin kustannuksiin ja odotetut hyödyt suhteessa toteutuneisiin hyötyihin. Toisen puolen muodostavat kuitenkin ko. selkeiden las-

kelmien perusteella tehtäviä johtopäätöksiä vaikeuttavat viittaukset »odotettavissa oleviin hyötyihin» ja »laajempiin sosioekonomisiin ja poliittisiin implikaatioihin». Nämä aiheuttavat johtopäätösten muotoutumisen spekulatiivisiksi. Ehkä selvimmin tämä spekulatiivinen elementti tulee esiin ODA:n (1984, 23) seminaaripapereissa löytyvästä metodisesta suosituksesta, jonka mukaan arviointia ei tulisi suorittaa perustamalla sitä vertailuun ennen ja jälkeen tilanteiden välillä, vaan pikemminkin ottaen perusteeksi vertailu »ilman» ja »kanssa» tilanteiden välillä. Ko. metodin voidaan olettaa kuitenkin oikeuttavan lähes minkä tahansa projektin ainakin jossain suhteessa, ellei kaikissa.

Oli miten hyvänsä, olennaista on se, että suurin paino nykyään hyötyarvioissa näyttää olevan odotettavissa olevilla, potentiaalisilla hyödyillä jopa antajaosapuolen evaluaatioissa. Vastaanottajaosapuoli tosin toivoisi vielä suurempaa painotusta tähän suuntaan. Sen kannalta ajatellen antajaosapuolen materiaaliset kustannukset ja lyhytjänteiset hyötylaskelmat ovat merkityksettömiä. Sitä vastoin painotetaan pitkäjänteisiä hyötyjä, joita seuraa paikallisen projektihenkilöstön harjaannuttamisesta ja kouluttamisesta toimimaan uudenlaisissa tehtävissä, paikallisten tutkimus-, konsultaatio-, ja muiden vastaavien instituutioiden vahvistumisesta ja paikallisen teknologian syntymisestä (esim. Mushi 1982, 43—47). Antajaosapuoli ei toki näitäkään ole unohtanut, mutta sen intressissä on luonnollisesti pyrkiä minimoimaan yrityksen ja erehdyksen tietä tapahtuvan oppimisen osuus.

Projektitason kriteeristötkään eivät ole täysin suljettujen järjestelmien ehdoin laadittuja. Keskinäiskytkentä laajempiin ja yleisempiin hyötykriteereihin on luotu ja näiden merkitys näyttää olevan vahvistumassa. Käytännössä tämä merkinnee odotettavissa olevien hyötyjen painoarvon lisääntymistä evaluaatioprosessissa, mikä vahvistaa sopimusrajoitteisen rationaalisuuden idean selitysarvoa kehitysyhteistyön oikeutuksesta puhuttaessa.

### Sopimuskelpoisuuden hinta

Yhteistyötä ei voida yleisesti ottaen selittää yksilörationaalisista lähtökohdista käsin. Ei myöskään kehitysyhteistyötä. Sen esiintymisen selityk-

seksi tarvitaan jotain, joka vastaa Olsonin (1965) »selektiivisiä kiihokkeita» — kiihokkeita, jotka erottelevat toisistaan yhteiseen hyvään panostavat sekä siihen panostamattomat. Tällaiseksi kiihokkeeksi, joka synnyttää altruismia, käy Gauthierin tarjoama pyrkimys säilyttää sopimuskelpoisuus ja siten mahdollisuus päästä osalliseksi potentiaalisista tulevaisuuden yhteistoimintahankkeiden hyödyistä. Kehitysyhteistyön arvioinnissa tätä tosiasiaa ei voida unohtaa. Spekulatiivisilla hyötyodotuksilla näyttääkin olevan merkittävä sija kehitysyhteistyöprojektien arviointiperusteissa. Projektien sisäinen »tehottomuus» saatetaan helposti näihin tukeutuen hyväksyä sopimuskelpoisuuden säilyttämisen hintana.

Huolimatta siitä, mitä yhteistyöprojektien arviointikriteeristöissä näennäisesti painotetaan, mittauksen kohteena on ennen muuta se, onko todennäköisyys tulevaisuuden hyötyjen saavuttamiseen lisääntynyt tiettyjen projektien toteuttamisen kautta vaiko ei. Tällöin on kysymyksessä ennen muuta tiettyihin kausaalioloihin perustuva odotusarvo, joka on realistinen ainoastaan siihen määrään, kuin lähtökohtana oleva kausaalimalli on pätevä. Evaluaatioilla pyritään toki myös luomaan perustaa kausaaliolotusten korjaamiselle ja täsmentämiselle, joten eivät ne turhia ole. Miten muutoin voitaisiin löytää tehokaimmat keinot saavuttaa se, mihin lopulta ensisijaisesti pyritään: mahdollisuus päästä hyötymään tulevaisuuden yhteistyöhankkeiden hyödyistä? Hyötyjen kriteerit eivät evaluoinnissa kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteiset. Itse asiassa niitä ei täsmälleen edes tunneta tai sikäli kuin ne tunnetaan, ne ovat abstrakteja ja moniselitteisiä empirian tasolla. Näin pitää kai ollakin. Vai pitääkö? Kompromisseilta ei kuitenkaan voida missään tapauksessa välttyä, vaikka muodikasta »matalan profiilin» politiikkaa ei hyväksyttäkään siihen määrään kuin sitä nykyään noudatetaan.

### LÄHTEET

- Barry & Hardin (eds.): *Rational Man and Irrational Society*, Beverly Hills 1982.  
 FINNIDA: *General Guidelines for Project Appraisal*, Helsinki 1985.  
 FINNIDA: *Project Evaluation: Concepts and Guidelines*, Helsinki.

- Gauthier, David: Reason and Maximization; Barry & Hardin (eds.), *Rational Man and Irrational Society*, Beverly Hills 1982.
- Giddens, Anthony: *Central Problems in Social Theory*, Berkeley 1979.
- Hallituksen kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma, Helsinki 1974.
- Hallituksen kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko Eduskunnalle, Helsinki 1984.
- Häivälä, Janne: Suomalaisen kehitysyhteistyön perusteet, alueellinen organisaatio ja virrat; *Turun yliopiston maantieteen laitoksen monisteita*, nr 5/1986.
- Kjekshus, Helge: Recipient Oriented Evaluation; Mushi & Kjekshus (eds.), *Aid and Development: Some Tanzanian Experiences*, Oslo 1982.
- Mushi, Samuel S.: Aid and Development: An Overview of Tanzania's Experience; Mushi & Kjekshus (eds.), *Aid and Development: Some Tanzanian Experiences*, Oslo 1982.
- Nieminen, Kari: Development Co-operation: A Moral Mission or a Rational Enterprise; *Univ. of Turku, Dept. of Political Research and Sociology, Political Science, Occasional Papers* nr 5/1985.
- ODA: *The Evaluation of Aid Projects and Programmes*, London 1984.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965.
- Poats, R.M.: *Development Co-operation: 1984 Review*, (OECD) Paris 1984.
- Prosenttiliike: *Kokka kohisten kehitykseen*, Vaasa 1984.
- Rosenau, James, N.: *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971.
- Vasquez & Mansbach: The Role of Issues in Global Co-operation and Conflict; *British Journal of Political Science*, vol. 14, nr 4/1984.