

Yksityinen käänne: kehitysrahoituksen uusi instrumentalismi

MATTI YLÖNEN

Johdanto

Kevään 2015 hallitusneuvotteluissa Suomi päätti leikata kehitys yhteistyö budjetistaan noin 30 prosenttia, eli 300 miljoonaa euroa. Samalla ennätyselliset 130 miljoonaa euroa siirretään valtion kehitysrahoituslaitoksen eli Finnfundin pääomaksi. Hallitus perui myös edellisen hallituksen päätöksen korvamerkitä EU:n päästökaupasta saatavat tulot kehitys yhteistyöhön. Leikkauspäätös oli tähänastinen huippu kehitykselle, jossa useat peräkkäiset hallitukset olivat kasvattaneet Finnfundin pääomaa. Samalla se käänsi uuden lehden suomalaisen kehitys yhteistyön ja -politiikan historian kirjoituksessa. Kahdenvälisen kehitys yhteistyön volyyymi romahdutettiin samalla, kun yksityisen sektorin rahoitus kehitys yhteistyövaroista nousi uuteen ennätykseen.

Tarkastelen tässä katsauksessa kehitys yhteistyön yksityistä käännettä osana pidempää ristiriitaa kehitys yhteistyön instrumentalististen ja developmentalististen päämäärien välillä. Esitän, että uusinstrumentalismien käsite voi auttaa ymmärtämään nykyistä tilannetta ja miten siihen on tultu. Instrumentalismien ja developmentalismien käsitteiden käyttöni pohjautuu pitkälti Juhani Kopsen (1999; 2001; 2005; 2007; 2014) kehittämään jaotteluun. Perinteisellä instrumentalismilla tarkoitan ”kehitysavun käyttöä välineenä välittömien suomalaisten poliittisten tai taloudellisten päämäärien edistämiseen, ei ensisijaisesti kehitys maiden kehittämiseen” (Koponen 2005). Developmentalismien taustalla on puolestaan ajatus siitä, että yhteiskuntia voidaan ja pitää aktiivisesti kehittää: ”että ulkopuolisella, hyvää tarkoittavalla panoksella, satsauksella ja interventiolla – ennen

kaikkea kehitys yhteistyöllä – voidaan yhteiskuntien prosesseissa saada liikkeelle tai ainakin vauhdittaa sellaisia muutoksia jotka vievät niitä hyvään, kaikille edulliseen suuntaan” (emt.).

Perinteinen developmentalistinen perustui ajatuksen valtion välttämättömästä roolista kehityksen moottorina ja fasilitoijana. Sen mukaan julkisen vallan tulee aktiivisesti *suunnitella* yhteiskuntien toimintaa. Tämä ajattelu elää edelleen esimerkiksi uusissa aloitteissa kehittää sosiaalipoliittikkaa ja perusturvaa kehitysmaissa (ILO 2012; Voipio 2011) sekä osassa elinkeino- ja kauppapoliittista keskustelua (esim. Chang 2002). Toinen, enenevässä määrin taka-alalle jäänyt suuntaus on perinteinen instrumentalismi, joka siis lähtee liikkeelle kansallisten poliittisten ja taloudellisten etujen edistämisestä. Niitä toki ajetaan toki yhä kehityspolitiikan keinoin, mutta toisaalta valtiot ovat yhä useammin haluttomia tai kyvyttömiä määrittelemään omia taloudellisia etujaan. Nämä päätökset annetaan enenevässä määrin markkinoiden tehtäväksi.

Developmentalistinen on 50 vuoden aikana muuttunut perusteellisesti, kun ”modernisaatio- ja riippuvuusajattelusta on siirrytty köyhyyden vähentämiseen ja valtiointerventionismista markkinauskoon” (Koponen 2005). Esitän tässä artikkelissa, että myös perinteisesti instrumentalistisina pidetyt kehitystavoitteet ovat muuttuneet 2000-luvulla perusteellisesti. Uusi instrumentalismi esiintyi ohimennen jo Kopsen vuoden 1999 artikkelissa (Koponen 1999), tosin eri merkityksessä kuin miten itse määrittelen tämän käsitteen. Kopsen mukaan Suomen kehitys yhteistyössä tapahtui 1990-luvulla siirtymä ’pohjois-mais-kansallisesta mallista’ kohti globalisaatioon ja

EU:hun tukeutuvaa kehitysyhteistyön mallia. Kehitysyhteistyön leikkaukset nostivat Finnfundin instrumentalismin keskeiseksi työkaluksi, ja samalla instrumentalismin kytkeytyi entistä läheisemmin Suomen ulkopoliittikkaan (emt., 21).

Mielestäni tämä määritelmä on liian kapea ja se kaipaa päivitystä. Uusi instrumentalismi lainaa piirteitä perinteisestä instrumentalismin ja yhdistää niitä uudelleen määriteltyihin kehitystavoitteisiin. Perinteisen instrumentalismin tavoin kehityspolitiikka on uudessa instrumentalismissa tärkeä väline kansallisten taloudellisten etujen ajamiseen. Nämä kansalliset edut ovat kuitenkin yhä useammin yksittäisten yritysten etuja, joiden ajatellaan johtavan myös yhteiskuntien ja valtioiden kehitykseen. Tässä mielessä kehityspolitiikan uusi instrumentalismi kytkeytyy yleisemmin politiikan ekonomisoitumiseen (Teivainen 2002). Uuden instrumentalismin taustalla on myös kehityksen ja kehityshintentoiden uudelleenmäärittely. Siinä missä 1980-luvun kehityspolitiikassa ajettu ”Washingtonin konsensus” (ks. seuraava luku) vastusti aktiivisesti valtion aktiivista roolia kehityksen ohjaajana, ajaa uusi instrumentalismi samantyyppistä lähestymistapaa kehitysyhteistyöhön.

Vanha instrumentalismi kanavoi rahaa kotimaisille yrityksille, mutta uudessa instrumentalismissa kehitysyhteistyövaroja kanavoidaan enenevässä määrin myös ulkomaisille yhtiöille. Selkein ”uusi” piirre uudessa instrumentalismissa onkin finansioituminen. Gerald Epsteinin (2005, 3) mukaan finansioituminen tarkoittaa ”finanssialan logiikan, finanssimarkkinoiden, finanssimarkkinatoimijoiden ja rahoituslaitosten kasvanutta roolia kansallisissa ja kansainvälisissä talousjärjestelmissä”. Viittaan itse tässä artikkelissa finansioitumisella siihen, että julkisia kehitysapurahoja kanavoidaan nykyään yhä suurempia määriä pääomasijoitusrahastojen kautta. Valta sijoituspäätöksistä ulkoistetaan tällöin käytännössä lähes kokonaan sijoitusrahastojen salkunhoitajille. Tämän tyyppinen kehitysyhteistyön luonteen muutos ei välttämättä edistä suoraan mitään kansallista taloudellista tai poliittista etua. Taustalla voi tilanteesta riippuen olla esimerkiksi uusinstrumentalistia ajatuksia yksityisten investointien lähtökohtaisesti hyvää tekävästä vaikutuksesta. Finansioituminen on näkynyt myös monilla muilla yhteiskunnan alueilla (Lapavistas 2009).

Uusi instrumentalismi on rantautunut käytännössä Suomeen erityisesti Finnfundin kautta, ja tar-

kastelen tässä artikkelissa uutta instrumentalismia pääosin juuri Finnfundin toiminnan näkökulmasta. Finnfund on lähes kokonaan valtion omistama kehitysrahoitusyhtiö, joka tarjoaa yrityksille pitkäaikaista riskirahoitusta kannattaviin investointeihin kehittyvissä maissa. Elinkeinoelämän keskusliitto on tuonut esiin, että Finnfundin pääomaan on sijoitettu ennen uusimpia pääoman korotuksia vain prosentti Suomen kehitysyhteistyövaroista sen perustamisesta (v. 1980) lähtien, eli 150 miljoonaa euroa (Elinkeinoelämän keskusliitto 2015). Toisaalta tämä vertailu peittää alleen sen, että vuodelle 2016 kehitysyhteistyöbudjettiin on varattu hieman alle 500 miljoonaa euroa, josta Finnfundin pääomakorotus on 130 miljoonaa (Kepa 2015). Se muodostaa siis yli neljänneksen Suomen varsinaisesta kehitysyhteistyöbudjetista.

Perinteisesti Finnfund on tarjonnut rahoitusta lainoina ja suorina pääomasijoituksina, mutta viime vuosina pääomasijoitusrahastojen osuus on kasvanut Finnfundin portfolioissa. Rahastosijoituksilla on saatu lisättyä kehitysrahoituslaitos Finnfundin sijoitusten määrää Afrikassa. Tämä on auttanut Finnfundia täyttämään poliitikkojen sille asettamia vaatimuksia köyhimpien maiden tukemisen kasvattamisesta (Finnfund 2015). Tässä mielessä instrumentalismia on valjastettu tukemaan ulkopoliittikkaa, mikä heijastelee myös aiemmin esiin tuotua Koposen (1999) uuden instrumentalismin määritelmää. Esitän tässä artikkelissa kuitenkin, että juuri kehitysavun finansioituminen, kansallisen edun hämärtyminen ja markkinalähtöinen kehitysusko erottavat uuden instrumentalismin sekä vanhasta instrumentalismita että perinteisestä developmentalismista.

Esitän että uusi instrumentalismi on kansainvälinen ilmiö, sillä vastaavia kehityskulkuja on nähty monessa muussakin maassa sekä monenkeskisissä kehityspankeissa. Tämän artikkelin pääasiallisena fokuksena on kuitenkin Suomi ja suomalaisen kehityspolitiikan murros.

Yksityisen rahoituksen monta määritelmää

Harva yhteiskuntatieteellinen käsite on herättänyt historian saatossa yhtä paljon keskustelua, kiistoja ja kritiikkiä kuin kehitys. Kehityksen käsite on ollut osa eurooppalaista poliittista diskurssia ainakin 1800-luvun alusta lähtien, joissain merkityksissä kauemmin (Koponen 2014, 28). Kehitysjatteluun kultakau-

si käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen. Tämän aikakauden kehitysajattelua leimasivat yhtäältä keynesiläinen valtiovetoinen kysynnän sääntelyyn ja pitkäjänteiseen teollisuuspolitiikkaan pohjautuva kehitysmalli eri variaatioineen, toisaalta marxilaisesta ajattelusta ammentavat riippuvuussuhdeteoriat (Eskelinen 2015; Pieterse 2010). Molempia päälinjoja yhdisti valtion roolin painottaminen myös yksityissektorin ohjaajana.

Vielä 1970-luvulla kansainväliset kaupan säännöt sallivat nykyistä paremmin esimerkiksi julkisen sektorin ja yksityisten yritysten väliset sopimukset, joilla maat velvoittivat niihin sijoittavia yrityksiä siirtämään osaamista paikallisille kumppaneille. Lisäksi silloiset kauppasäännöt mahdollistivat oman tuotannon kehittämisen tullimuurien suojassa, kuten Suomessakin tehtiin valtionyhtiöiden vetämänä (esim. Jäntti ja Vartiainen 2009). Vuonna 1982 käynnistynyt Meksikon ja Latinalaisen Amerikan velkakriisi käynnisti rakennesopeutusohjelmien aikakauden, joka pakotti valtiovetoiisiin kehitysmallien nojanneita maita siirtymään uusliberalistisempiin ja ”kehitys-vastaisempiin” yhteiskuntamalleihin (Pieterse 2010, 7). Tämä kehitysvastaisuus koski kehityksen perinteisiä keinoja (valtion autoritaariseksi koettu suunnittelu), päämääriä (valtiovetoisen talouskasvun kieltäminen) ja tuloksia, jotka koettiin epäonnistuneiksi (emt.). Kehittyviä talouksia ei enää pidetty erityistapauksina, joiden pitäisi päästä eroon riippuvuussuhteistaan maailmantalouden keskuksiin esimerkiksi kehittämällä omaa teollisuutta. Tärkeintä oli sen sijaan saada ”hinnat kohdalleen ja antaa markkinoiden tehdä tehtävänsä” (emt.).

Uusi malli pyrki tukemaan (ulkomaisia) yrityksiä purkamalla suoria sijoituksia ja rahoitusta koskevaa sääntelyä sekä pienentämällä valtion roolia. Tässäkin mielessä mallia oli mahdollista luonnehtia tietyistä näkökulmasta kehitys-vastaiseksi (”anti-development”). Kansantaloustieteilijä Dani Rodrikin onkin todennut usein siteeratusta lainauksessaan, että ”vakaudesta, yksityistä ja vapautta” muodostui mantraksi kokonaisuudeksi ’teknokraattien’ sukupolvelle, joka teoitti hampaitaan kehittyvässä maailmassa ja konsulttoimissaan poliitikoissa” (Rodrik 2006). Näitä tavoitteita alettiin myöhemmin kutsua Washingtonin konsensukseksi (Williamson 1990) ja ”konservatiiviseksi vallankumoukseksi” (Berthoud 2010, 74). Washingtonin konsensus hiipui alkuperäisessä muodossaan 1990-luvulle tultaessa, ja rakennesopeutusohjelmat nimettiin uudelleen köyhydenvähentä-

misohjelmiksi. Rärkeimpiä yksityistämiskaavoituksia vähennettiin ja köyhyden vähentämiseen alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Tästä huolimatta yksityistämiset jatkuivat, ja niitä vaadittiin myös 2000-luvun lainaehdoissa (Ylönen 2012).

Kehitysyhteistyössä jouduttiin hakemaan Washingtonin konsensuksen hiipumisen jälkeen uutta tasapainoa valtiovetoisen talouskehityksen, markkinoiden, sekä rikkaiden maiden instrumentalististen ja developmentalististen tavoitteiden välille. Kaupapolitiikan murros ja kansainvälisten pääomamarkkinoiden sääntelyn purkaminen esti palaamisen vanhoihin vientituotteiden tukemisen tai tuontituotteiden korvaamisen malleihin. Uutta selkeää paradigmaa ei kuitenkaan noussut tilalle. Tämä on osaltaan johtanut tilanteeseen, jossa yksityisen sektorin rahoituksesta käytävää keskustelua vaivaa eräänlainen käsitteiden sekamelska (Euroopan komissio 2013, 5).

Yksityisen sektorin tuella viitataan usein esimerkiksi rikkaiden maiden yrityksiä tukeviin korkotukiluottoihin. Toisaalta yksityisen sektorin tuen alla olisi periaatteessa mahdollista ajaa myös aktiivista teollisuus- ja elinkeinopolitiikkaa ja toisenlaisten kaupan sääntöjen ajamista. Käytännössä näin ei kuitenkaan tehdä, vaan painopiste on enemmän ulkomaisten sijoitusten tukemisessa (Kindornay ja Reilly-King 2013, 11). Sekaannusta lisää edelleen se, että valtiot voivat osallistua yksityisen sektorin rahoitukseen tukemalla yksityisen sektorin kehitystä tai liittoutumalla yksityisten toimijoiden kanssa kehityspäämäärien saavuttamiseksi (emt., vii). Nykyinen puhe yksityisen sektorin rahoituksesta on sekavaa osin kehitysajattelun pirstaloitumisen myötä. Kaupapolitiikan ja maailmantalouden muutokset lopettivat tuontituotteiden korvaamiseen ja vientituotteiden tukemiseen perustuvat kehitysmallit, ja Washingtonin konsensus epäonnistui pahasti alkuperäisissä tavoitteissaan. Uutta kokonaisvaltaista mallia ei ole noussut tilalle.

Esimerkiksi vuoden 2010 YK:n Millennium-koouksessa Suomi ja 10 muuta OECD-maata nostivat yksityisen sektorin talouskasvun ”moottoriksi” perustelematta lainkaan, mitä tällä tarkkaan ottaen tarkoitetaan (Donor Committee for Enterprise Development 2010). Tämäntyyppiset lausunnot ovat viime vuosina yleistyneet myös muualla. Yksityisen sektorin kehitys asetetaan tällä tavoin ainakin epäsuorasti vastakkain valtioiden kehityksen kanssa. Näin sivuutetaan esimerkiksi innovaatiopolitiikassa

käyty aktiivinen keskustelu valtion roolista maan elinkeinotoiminnan pitkän aikavälin kehittäjänä (Kindornay ja Reilly-King 2013, vi ja Chang 2002). Lisäksi tämäntyyppiset lausunnot pönkittävät mielikuvaa siitä, että julkista ja yksityistä taloutta olisi ylipäänsä mahdollista tarkastella toisistaan irrallisina ”sektoreina”.

Käytännössä tyypillisiä yksityisen sektorin rahoitusmuotoja ovat suoraan yrityksille annetut investointilainat ja pääomasijoitukset. Sekä kahden- että monenväliset kehitysrahoituslaitokset käyttävät yleensä molempia välineitä rahoitustoiminnassaan. Suurin osa yksityisen sektorin rahoituksesta menee käytännössä suurille yrityksille ja vain hyvin vähän kehitysmaiden pienyrityksille (Griffiths ym. 2014).

Uusi instrumentalismi kumpuaa siis monesta, osin keskenään ristiriitaisesta lähteestä. Se voidaan nähdä vanhan instrumentalismin jatkona tilanteessa, jossa kehitysmaiden palveluntuotantoa on vedetty enenevässä määrin markkinamekanismin piiriin (tosin suurin maakohtaisiin eroihin). Myös 1980-luvulta alkaneet uuden julkishallinnon opit ja sitä seuranneet hallintomallit ovat painottaneet aiempaa vähemmän julkisen vallan omaa vastuuta palvelujen tuotannossa ja yhteiskunnan ohjaajana (Pollitt ja Bouckaert 2011). Nämä opit ovat vaikuttaneet myös kehitysmaissa, vaikka maiden välinen ja sisäinen vaihtelu on ollut suurta (Polidano 1999).

Suomen yksityisen sektorin rahoituksen keskeinen toimija Finnfund perustaa toimintansa ”suomalaiseen intressiin”, jonka se määritteli (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 19) vuonna 2006 näin:

1. suomalainen osapuoli tekee suoran sijoituksen hankkeeseen
2. suomalaisella osapuolella on pitkäaikainen, hankkeeseen liittyvä toiminnallinen sitoumus, kuten management-, lisenssi-, franchising-sopimus tai pitkäaikainen koulutusyhteistyö- tai ostosopimus
3. hanke on suomalaista elinkeinoelämää kiinnostavalla toimialalla tai siihen liittyy suomalaisen teknologian soveltaminen tai käyttö
4. hanke on sellaisen kansainvälisen yhteisrahoituksen kohteena, joka avaa Suomen kannalta merkittäviä yhteistyömahdollisuuksia
5. hanke sijaitsee kehitysmaapolitiittisesti tärkeässä kohdemaassa ja siihen liittyy merkittäviä kehitysvaikutuksia
6. hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Yleisohjeen mukaan suomalaisen intressin toteutumiseen riittää minkä tahansa näistä kohdista täyttyminen. Pitkässä listauksessa näkyy Suomen kehityspolitiikkaa jo vuosikymmeniä leimannut juopa developmentalististen ja instrumentalististen tavoitteiden välillä (Koponen 2005). Neljä ensimmäistä kohtaa edustavat perinteisiä instrumentalistisia tavoitteita, kaksi viimeistä kohtaa ajavat developmentalistisia päämääriä. Kuten Koponen ym. (2012) toteavat, suomalainen lisäarvo on ymmärrettävä poliittisena käsitteenä, jolla on monta merkitystä ja jota voidaan siten käyttää monella eri tavalla.¹ Lisäksi on huomioitava, että EU-järjestelmän puitteissa ei voida enää vaatia tiettyä kotimaisuusastetta esimerkiksi julkisissa hankinnoissa.

Uuden instrumentalismin toimijat

Valtiovetoinen kehityksen vuosikymmeninä oli suhteellisen helppo luetella keskeisimmät kehityspolitiikan toimijat. Nykyään tällaisen listauksen tekeminen on vaikeampaa. Uusi instrumentalismi onkin muovannut merkittävästi kehityspolitiikan toimijuutta. Suomessa Finnfundin rooli on kasvanut, ja samalla myös monenkeskisen rahoituksen painopiste on siirtynyt yhä enemmän monenkeskisten kehityspankkien rahoitusyhtiöiden suuntaan. Yksityisen sektorin rahoitusta kanavoidaan ensisijaisesti kansallisten ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten kautta, kun taas valtioiden välisten hankkeiden hallinnoinnista vastaavat maasta riippuen yleensä maan ulkoministeriö tai kehitysyhteistyövirasto. Monilla näistä rahoituslaitoksista on pitkä historia. Esimerkiksi Maailmanpankin Kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC (*International Finance Corporation*) on perustettu vuonna 1956 ja Suomen kehitysrahoituslaitos Finnfund vuonna 1980. Kehitysmäärärahojen leikkaukset ja rahojen samanaikainen kohdentaminen yksityisen sektorin kehitykseen ovat nostaneet tämäntyyppisten laitosten painoarvoa kehityspolitiikan toteuttajina ja määrittäjinä.

Tilastot puhuvat selvää kieltä. Vuonna 1990 kehitysmaihin tehtiin sijoituksia tuhannen miljardin dollarin edestä, kun vuonna 2011 sijoitusten volyyymi oli 2,1 tuhatta miljardia. Osa tästä kasvusta selittyy yksityisten henkilöiden rahalahetysten kasvulla, mutta myös yksityisten sijoitusvirtojen määrä on kasvanut nopeasti (Griffiths ym. 2014). Näistä investoinneista kasvava osa tehdään julkisella tuella.

Vielä vuonna 2000 monenkeskiset kehitysrahoituslaitokset lainoittivat yksityisiä yrityksiä hieman yli viidellä miljardilla yhdysvaltain dollarilla, kun vuonna 2015 lainoituksen arvellaan nousevan yli 100 miljardiin dollariin. Keskeisiä monenkeskisiä rahoituslaitoksia ovat IFC:n lisäksi esimerkiksi Aasian kehitys pankki, Latinalaisen Amerikan kehitys pankki sekä Euroopan investointipankki (Kwakkenbos ja Romero 2013, 25).

Maailmanpankin sisällä IFC:n painoarvo on kasvanut nopeasti. IFC:n osuus Maailmanpankin lainoista oli vuonna 2000 noin 13 prosenttia (Bank Information Center 2014). Vuonna 2014 osuus oli 28 prosenttia (Maailmanpankki 2014). Myös Maailmanpankki-ryhmään kuuluvan monenkeskisen investointitakuulaitoksen MIGAn (*Multilateral Investment Guarantee Agency*) rahoitus on moninkertaistunut, tosin matalalta lähtötasolta. Eurodad-järjestö analysoi kuutta kahdenvälistä kehitysrahoituslaitosta, joiden yhteenlaskettu rahoitus kaksinkertaistui vuosien 2006–2010 välillä (Kwakkenbos ja Romero 2013, 26). Suomessa Finnfundin pääomaa on korotettu 15 miljoonalla eurolla vuosittain aikavälillä 2008–2011. Tämän jälkeen pääomaa on korotettu yhteensä 48 miljoonalla eurolla vuosina 2012–2015 (Finnfund 2012 ja Valtioneuvosto 2014). Ennen vuotta 2008 pääomaa oli korotettu viimeksi vuonna 1996, joten kyse on ollut merkittävästä suunnanmuutoksesta (Finnfund 2010). Nyt Sipilän hallitus jatkaa siis Finnfundin pääomakorotuksia yhteensä 100 miljoonalla sen hallituskauden aikana samalla, kun muusta kehitysyhteistyöstä leikataan.

Kehitysyhteistyövaroilla rahoitetaan puhtaasti yksityisen sektorin kohteita sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisiä yhteishankkeita (”Public Private Partnerships”, PPP). Niillä tarkoitetaan erilaisia investointeja tai hankkeita, joissa on mukana julkista ja yksityistä rahaa. Tällaiset investoinnit kasvoivat kehitysmaissa 2004–2012 välillä 22,7 miljardista 134,2 miljardiin dollariin (Romero 2015, 4). Tämän taustalla on jo 1980-luvun yksityistämisohjelmista asti jatkunut kasvu. Voimasuhteiden muutoksella on kauaskantoisia vaikutuksia kehityspolitiikan toteutukseen ja painopisteisiin jo siitä syystä, että kehitysrahoituslaitokset toimivat tyypillisesti erillään muun kehitysyhteistyön toteutuksesta. Kehitysrahoituslaitoksiin palkataan usein työntekijöitä, joilla on kaupallisen alan koulutus. Johtokunnissa on usein edus-

tettuna hieman monipuolisempaa kokemusta, mutta niissäkin painotetaan kaupallista osaamista. Lisäksi johtokuntien toimivalta ja resurssit ovat rajallisia.

Valtiontalouden tarkastuskeskus kritisoi vuonna 2010 tekemässä tarkastuksessaan ulkoministeriötä Finnfundin heikosta omistajaohjauksesta (VTV 2010). Samanlaista kritiikkiä IFC:stä on esittänyt Maailmanpankin oma riippumaton arviointilaitos (IEG 2009, xxv–xxvi; katso myös CAO 2012). Yksityisen sektorin rahoitusta koskevan päätöksenteon eriytyminen muusta kehityspolitiikasta on yksi uuden instrumentalismin tukipilari. Kehityspolitiikan katsontakanta muuttuu väistämättä enemmän yksityisen sektorin sisäiseksi sen sijaan, että eri sektorien asiantuntijat ottaisivat yhteen päätettäessä hankkeiden valinnasta, painopisteistä ja toteutuksesta.

Koulutustausta vaikuttaa todennäköisesti sekä instrumentalistisiin että (uus)developmentalistisiin elementteihin yksityisen sektorin kehitysparadigmassa. Instrumentalistisesta näkökulmasta kaupallisen taustan omaavat työntekijät puhuvat suuremmalla todennäköisyydellä ”samaa kieltä” yritysten edustajien kanssa (van der Pijl 1998, 159–163). Kehitysrahoituslaitosten erillisuus muusta kehityspolitiikan toteutuksesta voi myös johtaa tilanteeseen, jossa yksityisen sektorin kehitys nähdään helpommin sellaisenaan hyväksi valtioiden kehitykselle, ilman että tarkastellaan esimerkiksi sen vaihtoehtoiskustannuksia (mitä vastaava sijoitus tuottaisi jollain toisella sektorilla) tai yhteensopivuutta kansallisten kehitysstrategioiden kanssa. Keskeinen kysymys on, mitä samoilla varoilla olisi saatu aikaan jollain muulla sektorilla, esimerkiksi koulutuksessa tai terveydenhuollossa? Maailmanpankin riippumaton arviointilaitos on arvostellut pankkia siitä, että tällaisia laskelmia ei juuri tehdä (IEG 2014, 30–31). Tällaisia laskelmia ei tietävästi ole tehty myöskään Finnfundin pääomakorotusten yhteydessä.

Uusi instrumentalismi muokkaa myös valtiollisten kehitystoimijoiden ja kansalaisjärjestöjen suhteita. Valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen lisäksi myös monet kehitysyhteistyöhankkeita tekevät järjestöt ovat lähteneet tekemään yhteishankkeita yksityisten yritysten kanssa tai hankkimaan rahoitusta yrityksiltä toiminnalleen. Kansainvälisessä tutkimuksessa on tuotu esiin huoli siitä, että muutos muovaa järjestöjen perinteistä vahtikoira-roolia vähemmän kriittiseksi (Vaes ja Huyse 2015, 20).

Läpinäkyvyyden puute vahvistaa tiedollisia monopoleja

Markkinamekanismin kasvavaa käyttöä yhteiskuntien ohjauksessa perustellaan usein läpinäkyvyydellä (Christensen ja Læg Reid 2002, 277). Kehitysyhteistyötä seurataan julkisuudessa melko tarkkaan ja siltä on perinteisesti vaadittu suurta avoimuutta, etenkin jos toimitaan maissa joissa esiintyy korrup tiota. Myös yksityisen sektorin rahoituksesta puhuttaessa käytetään usein termejä ”läpinäkyvyys” ja ”tilivelvollisuus”. Yksityisen sektorin rahoituksen kasvu vähentää kuitenkin paradoksaalisesti kehitysyhteistyön läpinäkyvyyttä aikana, jolloin kehitysyhteistyöltä vaaditaan yhä suurempaa avoimuutta muun muassa korruption estämiseksi ja vähentämiseksi. Yksityisen sektorin avoimuudesta puhuttaessa jätetäänkin usein mainitsematta, että moni ”yksityisen sektorin” avoimuusaloite vaatii lisää avoimuutta ensisijaisesti valtioilta (esim. *Extractives Industries Transparency Initiative*, EITI). Yritysten osalta pakollisen läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden ajaminen on edennyt hitaasti ja kaatunut usein voimakaiden etujärjestöjen vastustukseen (Kindornay ja Reilly-King 2013, x).

Yksityisen sektorin rahoitusta markkinoidaan toisinaan vastauksena valtioiden väliseen kehitysyhteistyöhön yhdistettyihin ongelmiin ja mielikuviin, mutta käytännössä yksityisen sektorin rahavirtojen seuraaminen on yleensä huomattavasti vaikeampaa kuin julkisen rahankäytön. Avoimuuden puute muo vaa myös kehitysyhteistyön toimijuutta. Käytännössä sopimusneuvottelujen sisällöstä neuvotellaan salassapitovaatimusten vuoksi pienessä piirissä, ja monet yksityiskohdat jäävät usein pimentoon yrityssalaisuuksien vuoksi. Edellisessä luvussa kuvattu sektorikohtainen eriytyminen täydentyy näin ollen henkilötason lokeroitumisella.

Nämä tiedonsaannin esteet vaikeuttavat paitsi watchdog-järjestöjen työtä, myös hankkeiden yhteensovittamista kansallisiin kehitysstrategioihin ja demokraattiseen kansalaiskeskusteluun kehitysmaissa ja rikkaissa maissa. Sopimukset tehdään myös yksityisoikeuden alla, eivätkä julkisoikeudesta tulevat avoimuus-, yhdenvertaisuus- ja muut säädökset yleensä koske niitä – sikäli kun nämä säännökset ovat vastaanottajamaan lainsäädännössä olemassa (Hall 2015). Joka tapauksessa on selvää, että yksityisoikeuden merkityksen kasvu kehitysyhteistyössä muo vaa

kehitysyhteistyötä enemmän yrityksiä suosivaan suuntaan.

Yksi avoimuuden puutteen aspekti on arviointien puutteellisuus ja vähäisyys. Valtiollista kehitysyhteistyötä arvioidaan ja evaluoidaan muun muassa korruption pelon vuoksi nykyään hyvin raskaalla koneistolla. Yksityisen sektorin rahoituksessa kehitysvaikutuksien arviointi on paljon heikommalla tolalla. Arvioinneissa tarkastellaan yleensä yksittäisiä hankkeita ja niiden talous- ja työllisyysvaikutuksia. Alueellisten tai valtakunnallisten vaikutusten mitaaminen jää usein vajavaiseksi (Griffiths ym. 2014, 29). Maailmanpankin sisäisen arviointilaitoksen mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumpanuuk sien seuranta ja arviointi perustuu lähinnä taloudellisiin tunnuslukuihin. Sen mukaan hankkeita pitäisi arvioida laajemmin, niin että julkisten palvelujen erityisluonne, köyhyyden vähentämisen tavoitteet ja palvelujen laatu otettaisiin paremmin huomioon. Maailmanpankki tutki 128 hanketta, joista vain 14 otti huomioon palvelujen saavutettavuuden. Vain kolmessa hankkeessa oli huomioitu niiden vaikutus köyhimpiin (IEG 2014).

Kehitysvaikutuksien sivuuttamista helpottaa se, että monet avunantajamaat eivät yksityisen sektorin strategioissaan juurikaan viittaa kansainvälistä liiketoimintaa koskeviin ihmisoikeusnormeihin. Suomi erottuu tässä suhteessa positiivisesti (Kindornay ja Reilly-King 2013, 40). Oleellinen kysymys kuitenkin on, miten erilaisten ihmisoikeus- ja vastuulinjausten toteutuminen voidaan varmistaa. Toinen ongelma on OECD:n kehitysavun laatua käsittelevän Pariisin julkistuksen sivuuttaminen. Pariisin julistus syntyi osittain vastaamaan kehitysavun hajanaisuutta koskeneeseen kritiikkiin, ja tuomaan lisää koordinaatiota tälle alueelle. OECD-DACin vuoden 2007 ohjeisto köyhyyttä tukevasta kasvusta ei kuitenkaan enää maininnut näitä pyrkimyksiä (Kindornay ja Reilly-King 2013, 43).

Vastaväitteenä voidaan sanoa, että avoimuus on toteutunut puutteellisesti myös perinteisessä developmentalistisessa ja instrumentalistisessa kehitysyhteistyössä. Toisaalta pääomarahastojen kautta tehtävässä rahoituksessa tämän tyyppinen kansallinen kontrollimekanismi toimii lähtökohtaisesti heikommin, kun sijoitusinstrumenttien ymmärtäminen on hankalaa ja tiedonsaanti niistä puutteellista. Perinteisessä kehitysyhteistyössä käytetään myös usein erilaisia valitusmenettelyjä, joita ei sovelleta pääomasisiöjousrahastoihin (CAO 2012). Toiseksi avoimuuden

painoarvo poliittisena vaatimuksena on kasvanut kehitysyhteistyössä ja yhteiskunnassa yleisemmin esimerkiksi 1980-lukuun verrattuna. Lisäksi myös volyymilla on merkitystä: mitä suurempi osa yhteistyöstä on yksityisellä sektorilla, sitä pienempään osaan voidaan osoittaa esimerkiksi julkisoikeudellisia avoimuusvaateita.

Riippuvuussuhteiden ja transaktiokustannusten hintaa on vaikea mitata

Yksityisen ja julkisen sektorin yhteishankkeet olivat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä kiinteä osa sekä tuontituotteiden korvaamiseen että vientisektorin tukemiseen keskittyneitä kehitysmalleja. Nykyään yhteishankkeet ja kumppanuudet (”Public Private Partnerships”) tarkoittavat usein toiminnan ulkoistamista yksityiselle sektorille. Tämän tyyppisten kumppanuuksien vaarana ovat julkisen ja yksityisen sektorin riippuvuussuhteet sekä palvelujen kilpailuttamisesta, tilaamisesta ja valvonnasta syntyvät transaktiokustannukset.

Maailmanpankki teki vuonna 2009 tutkimuksen sähkö- ja vesisektorin kumppanuuksista kehitysmaista. Se totesi tehokkuuden usein kasvaneen, mutta kuluttajahinnat eivät olleet laskeneet odotetusti. Todennäköisin syy tähän on tutkimuksen tekijöiden mukaan se, että ”yksityiset toimijat ulosmittaavat kaikki tehokkuushyödyt itselleen voittoina.” Maailmanpankin mukaan kehitysmaiden julkinen sektori on usein heikko, eivätkä virkamiehet usein osaa neuvotella riittävän edullisia sopimuksia (Gassner ja Pushak 2009, 4). Kumppanuussopimukset synnyttävät usein riippuvuussuhteita ja erimielisyyksiä, joita ratkotaan myös oikeusistuimissa. Myös tämä johtuu osin hallitusten huonoista valmiuksista neuvotella sopimuksia yritysten kanssa (Guasch ja Portables 2014, 2). Myös sopimusten seuranta vie aikaa ja resursseja ja on usein vaikeaa. Yritykset saavat monesti pakotettua kehitysmaiden hallituksia hyväksymään hallitusten kannalta epäsuotuisia sopimuksia (Shaoul 2009 julkaisussa Romero 2015, 20).

Yli puolet kehitysmaissa tehdyistä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksista neuvotellaan uudelleen, keskimäärin kahden vuoden kuluessa niiden sopimisesta. Melkein kaksi kolmasosaa uudelleenneuvotteluista johtaa käyttäjiltä perittävien maksujen korotukseen, ja lähes 70 prosenttia vähen-

tää tai siirtää myöhemmäksi yrityksille asetettuja velvollisuuksia (Gueyranne 2014, 9). Sopimusten neuvottelusta ja uudelleenneuvottelusta syntyy transaktiokustannuksia, joita ei tyypillisesti huomioida kustannuslaskelmissa. Riippuvuussuhteiden transaktiokustannuksien vaara on periaatteessa olemassa kaikessa sopimusperusteisessa toiminnassa. Myös perinteinen kehitysyhteistyö vaatii raskaita sopimusneuvotteluja ja valvontaa.

Perinteisessä developmentalismissa suuri osa tätä valvonnasta liittyi kuitenkin varojen perillemenoon, käyttöön ja kehitysvaikutuksiin. Vanhassa instrumentalismissa valvonta liittyi yritysten sopimusehtojen noudattamiseen. Etenkin jälkimmäinen piirre on vahvasti läsnä myös uudessa instrumentalismissa. Ulkoistamisen ja yksityistämisten määrän kasvaessa riippuvuudet ja sopimuserimielisyydet vaikuttavat kuitenkin yhä useammin paitsi budjettiin, myös peruspalvelujen saatavuuteen, laatuun ja toteuttamistapaan.

Kehitysväestöön tuki aina liittynyt vahvoja riippuvuussuhteita, ja iso osa kehitystutkimuksen historiasta on ollut riippuvuuksien tutkimista. Uusi instrumentalismi on kuitenkin tuonut mukaan uudenlaiset riippuvuussuhteet. Vanhassa developmentalismissa riippuvuussuhteet olivat tyypillisesti hierarkkisia suhteita rikkaiden maiden ja kehitysmaiden hallitusten välillä, sekä yritysten riippuvuussuhteita aktiivista teollisuuspolitiikkaa toteuttaneisiin hallituksiin etelässä ja pohjoisessa. Nyt etenkin jälkimmäisten riippuvuussuhteiden merkitys on pienentynyt samalla, kun tilalle on tullut yhä moninainen joukko riippuvuussuhteita kehitysmaiden sisällä, rikkaiden maiden välillä, sekä rikkaiden ja köyhien maiden välillä. Riippuvuussuhteet ovat myös yhä useammin sopimusoikeudellisia ja niitä leimaa kehitysyhteistyön finansoituminen.

Finansoituminen on uuden instrumentalismin pisimmälle viety muoto

Kehitysyhteistyövarojen kanavointi pääomasijoitusrahastojen kehitysmaihin tehtäviin investointeihin on uuden instrumentalismin pisimmälle viety muoto. Pääomasijoitusrahastot ovat välyhtiöitä, jotka tekevät lainoja tai oman pääoman muotoisia sijoituksia rahaston toimialaan kuuluviin yrityksiin. Salkunhoitaja hallinnoi rahastoa saamansa mandaatin mukaisesti. Puhtaan kehitysrahoituksen lisäksi myös

kehitysrahoitukseen kytkeytyvää ilmastorahoitusta kanavoidaan pääomasijoitusrahastojen kautta. Sijoitusrahastoja on käytetty kehitysrahoituksen osana jo pitkään, ja esimerkiksi jo vuonna 2001 ne muodostivat viidenneksen Maailmanpankin IFC:n portfoliossa. Viime vuosina kasvu on kuitenkin kiihtynyt nopeasti monenkeskisissä ja kansallisissa kehityspankeissa. Suomessa päätoimija on Finnfund, mutta sen pääomasijoitusrahastotoimintaa ei juuri ole tutkittu.

Kansainvälisesti tutkimusta löytyy enemmän erityisesti monenkeskisistä kehityspankeista. IFC:ssä kasvu alkoi finanssikriisin aikoihin vuonna 2008 (Chowla ja Kenner 2014, 4). Se sijoitti vuosien 2009 ja 2013 välillä 36 miljardia dollaria pääomasijoitusrahastoihin. Tämä oli kolme kertaa enemmän kuin mitä Maailmanpankki-konserni sijoitti koulutukseen ja 50 prosenttia enemmän kuin terveydenhuoltoon liittyvään kehitysyhteistyöhön (Chowla ja Kenner 2014). Sijoituksista saa usein parhaimmillaankin selville vain vanhentuneen listauksen siitä, mihin yhtiöihin rahasto on sijoittanut jollain tietyllä hetkellä varojaan. Tarkempia perusteluja tai arvioita ei löydy.

Rahastojen käyttöä kehitysrahoituksen välineenä onkin selvästi kasvatettu kehitysvaikutusten arvioinnista piittaamatta. Jo vuonna 2003 IFC:n sisäinen arvioija (Compliance Advisor Ombudsman) totesi, että ”välyhtiöiden käytön nopea kasvu on ylittänyt IFC:n kyvyn suunnitella tehokas seurantajärjestelmä näille sijoituksille” (CAO 2003, 8). Noin kymmenen vuotta myöhemmin CAOn arvioinnissa todettiin, että ”toimivan arviointijärjestelmän puuttuessa IFC ei tiedä juuri mitään rahastosijoitustensa sosiaalisista ja ympäristövaikutuksista” (CAO 2012). Kehityspankkien rahastosijoitusten painopisteissä on eroja. IFC:n portfolio keskittyy vahvasti liikepankkien osakkeisiin ja keskitulotason kehitysmaihin. Finnfundissa puolestaan noin neljännes sijoituksista on kanavoitu kehitysmaihin rahastojen kautta.

Finnfundin rahastosijoitukset kohdistuvat pääosin matalatuloisiin maihin ja ensisijaisesti Afrikkaan. Yhteensä Finnfund oli vuoden 2014 loppuessa mukana 40 rahastossa, joihin se oli sijoittanut yhteensä noin 80 miljoonaa euroa eli keskimäärin noin kaksi miljoonaa euroa rahastoa kohti (Finnfund 2014, 54). Näiden rahastojen kehitysvaikutuksista tiedetään vain vähän. Valtiontalouden tarkastusvirasto jätti Finnfundin rahastosijoitukset arvioimatta Finnfundin muuten perusteellisessa toiminnantarkastuksessa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 15).

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin evaluaatio otti huomioon myös pääomasijoitusrahastot. Sen mukaan yli neljäsosa pääomasijoitusyhtiöiden sijoituksista ei täyttänyt kehityspankin vaatimuksia (EBRD 2006). Myös Euroopan investointipankin evaluaatio kritisoi pääomasijoitusrahastojen kautta tehtyjen sijoitusten arvioinnin vaikeutta (EIB 2012). Välyhtiöiden käyttö on lisääntynyt myös Euroopan unionin kehityspolitiikassa. Euroopan komissio hallinnoi useampaa julkista kehitysyhteistyörahaa ja yksityistä rahaa sekoitettavaa rahastoja. Vuonna 2007 näihin rahastoihin sijoitettiin 15 miljoonaa euroa kehitysyhteistyövaroja, kun vuonna 2012 maksatus oli nostettu 490 miljoonaan euroon. Yhteensä näissä rahastoissa on jo yli 2,2 miljardia euroa kehitysapuvaroja (Romero 2013, 7). EU:n uudet rahastot ovat komission suorassa hallinnassa. Näin ollen niiden valvonta on huomattavasti heikompaa kuin muussa EU:n kehitysyhteistyössä, jota myös Euroopan parlamentti seuraa. Aiemmin kuvatut uuden instrumentaalismin tuomat muutokset kehitysyhteistyön toimijuuteen ja avoimuuteen tulevat jälleen esiin (Romero 2013, 8).

Sijoitusportfolioihin liittyvien yritysosalaisuusien lisäksi tiedonsaantia hankaloittaa myös se, että rahastot on usein rekisteröity salaisuusvaltioihin eli veroparatiiseihin. Finnfund pidättäytyi vuodenvaihteesta 2013 lähtien tekemään sijoituksia maihin, joille OECD:n alainen Global Forum-yhteistyöfoorumilta on antanut ”non-compliant” (yhteistyöhaluton) -luokituksen. Kriteerit ovat hieman tiukempia kuin mitä Maailmanpankin kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC käyttää omassa sijoitustoiminnassaan. Toisaalta Finnfundilla on edelleen sijoituksia monissa yleisesti veroparatiiseiksi luokitelluissa valtioissa, kuten Cayman-saarilla. Finnfund perustelee näissä maissa toimimista pääomasijoitustoiminnan yleisillä käytännöillä. (Finnfund 2012)

Maailmanpankissa Suomi on ajanut Maailmanpankkiin kuuluvan kansainvälisen rahoitusyhtiön IFC:n veroparatiisisijoitusten vähentämistä. Vuonna 2011 Suomi ajoi IFC:hen sijoituskieltoa pääomasijoitusrahastoihin valtioissa, jotka OECD:n Global Forum on leimannut yhteistyöhaluttomiksi. Suomen kannasta tuli Suomen äänestysryhmän (Pohjoismaat ja Baltian maat) kanta, mutta IFC:n linjasta tuli äänestyksen kautta pohjoismaisbaltialaisen äänestysryhmän esitystä heikompi. Suomi on kuitenkin sijoituspäätöksistä äänestettäessä äänestänyt alkupe- räisen linjauksensa mukaan.

Väliyhtiöiden käytössä kiteytyy monia uuden instrumentalismin aidosti uusia piirteitä verrattuna vanhaan instrumentalismiin ja developmentalismiin. Väliyhtiöt ovat (uus)instrumentalistia, koska niillä tavoitellaan kaupallista hyötyä. Samaan aikaan kaikista kehitysrahoituksen instrumentalistista muodoista juuri väliyhtiöt on etäännytetty kaikista kauimmaksi perinteisestä avunantajamaan välittömien poliittisten tai taloudellisten päämäärien edistämisestä. Tämä johtuu siitä, että väliyhtiöissä julkisen vallan päätöksenteko on rajattu lähinnä päätökseen sijoituksen tekemisestä ja sijoitettujen varojen takaisin vetämisestä. Keskusteluja toki voidaan käydä tässä välissä, mutta viimekätinen vastuu sijoitussalkun hoitamisesta on ulkopuolisella salkunhoitajalla. Väliyhtiöiden käyttöön yhdistyvät myös kaikki edellä kuvatut tiedonsaannin ongelmat, mutta ne ovat pisimmälle viedyssä muodossa. Nämä seikat erottavat väliyhiteistöjen kautta tehtävän kehitysysteistyön perinteisestä instrumentalismista.

Samaan aikaan pääomasijoitusrahastojen käyttöön liittyy uudelle instrumentalismille tyypillisesti myös kehityksellisiä elementtejä. Rahastojen kautta sijoittaessa avunantajan kotimaan yrityksille menee todennäköisesti vielä pienempi osuus rahoista kuin suoraan kehitysrahoituslaitosten tekemisissä lainoissa. Tässä mielessä rahoituksen voidaan katsoa olevan osin ”pyyteetöntä”, ainakin jos ilmiötä tarkastellaan perinteisen kansallisen edun näkökulmasta. Kaikista uuden instrumentalismin muodoista nämä kehityspäämäärät ovat kuitenkin kaikista kauimpana perinteisen developmentalismin yhteiskunnallisen suunnittelun ajatuksista, kun toteutus ja vastuu sijoituksista on ulkoistettu ja sijoitukset on samalla hajautettu useisiin erillisiin rahastoihin.

Lopuksi

Finanssikriisistä on tätä kirjoittaessa kulunut seitsemän vuotta. Tänä aikana ennätyksellinen ja yhä kasvava osuus kehitysysteistyövaroista on sijoitettu yksityisten yritysten toimintaan suoraan ja finanssimarkkinoilla toimivien pääomasijoitusrahastojen kautta. Olen tässä katsauksessa nimennyt tämän ”yksityisen käänteen” aikakauden uudeksi instrumentalismiksi. Vanha developmentalismi korosti valtiokeskeistä suunnittelua ja kehitysuskoa, vanha instrumentalismi taas avunantajamaan taloudellisia ja poliittisia etuja. Utta instrumentalismia luon-

nehtii kehitysysteistyön finansoituminen, kansallinen edun hämärtäminen ja vanhalle developmentalismille vieras ajatus markkinalähtöisestä kehitysus-kosta.

Määritelmä on väistämättä yleisluontoinen. Vanhaa developmentalismia tai instrumentalismia tuskin löytyi koskaan ”puhtaassa” muodossa, vaan kyse oli aina kompromisseista (Koponen 2005). Samalla tavoin myös uusi instrumentalismi on kompromissien, ristikkäisten voimien ja sattumienkin tuotos. Uuden instrumentalismin historia ja rakennuspalikat liittyvät leimallisesti OECD-maihin, jotka ovat olleet perinteisesti lähes ainoita kehitysysteistyön rahoittajamaita. Tilanne voi kehitysmaiden uusien monenkeskisten pankkien (ns. BRICS-pankki sekä Asian Infrastructure Investment Bank) myötä olla muuttumassa. Myös ne ovat harkinneet pääomasijoitusrahastojen käyttöä sijoitustoiminnassaan (Chowla ja Kenner 2014). Toisaalta esimerkiksi Kiinan kehityspolitiikassa on yllättävän paljon piirteitä perinteisestä developmentalismista, vaikka se kuvataan usein itsekkäänä resurssien kahmimisena. Kiina ja muut nousevat taloudet lisäävät suoraa yhteistyötä Afrikassa esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuolto-sektoreilla.

Tämäntyyppisellä pitkäjänteisellä valtioiden välisellä kehitysysteistyöllä luodaan pohjaa myös kauppayhteistyölle ja ulkopolitiikalle. On täysin mahdollista, että monen Afrikan maan johtajien ovat voivat tämän työn ansiosta avautua useammin kiinalaisten kuin eurooppalaisten kauppavaltuuskunnille. Uusi instrumentalismi saattaakin johtaa kansallisten taloudellisten etujen näkökulmasta kenties paradoksaalisesti huonompaan tulokseen kuin nykyaikaan sovellettu perinteinen developmentalismi.

Suomalainen kehityspolitiikka on viime vuosikymmeninä ollut kansainvälisesti arvostettua, ja se on nojannut pitkäaikaisiin kumppanuuksiin kehitysmaiden kanssa. Nämä kumppanuudet ovat luoneet pitkäaikaisia yhteistyösuhteita, jotka ovat auttaneet myös suomalaisia kauppavaltuuskuntia ja vienninedistämispyrkimyksiä. Kehityspolitiikkamme pitkä linja on murroskohdassa. Aiemmin Suomen kehityspolitiikka on yhdistänyt melko tasapainoisesti yritysten vientirahoitusta, pitkäjänteisiä valtioiden välisiä kumppanuuksia ja kansainvälisessä vertailussa näkökulmasta melko pyyteettömältä näyttävää yhteistyötä sektoreilla, joilla Suomea ja sen osaamista on arvostettu. Suuret kehitysysteistyöleikkaukset ja suomalaisen kehitysysteistyön suuntaaminen

enemmän suomalaisyritysten vienninedistämiseen uhkaavat horjuttaa tätä työtä.

Miten tästä eteenpäin? 1980-luvun Washingtonin konsensuksen ajan virheet osoittivat, että valtioiden kehitystä pitäisi aina ajatella kokonaisuutena eikä yksittäisten sektorien kautta. Vain näin voidaan saada kokonaiskuvaa siitä, mitkä ovat kuinkin maan suurimmat kehityshaasteet. Tässä katsauksessa esiin-tuomieni seikkojen perusteella Suomessa ja EU:ssa tarvittaisiin nykyistä laajapohjaisempaa keskustelua kehityspolitiikan eri tavoitteiden, elinkeinopolitiikan sekä Suomen ulkopolitiikan välisestä suhteesta. Nyt heiluri on kääntynyt kohti kapeasti määriteltyä yksityisen sektorin rahoitusta ilman, että olisi käyty kunnollista keskustelua sen vaikutuksista paitsi kehityspolitiikkaan, myös Suomen pidemmän aikavälin elinkeino- ja vienninedistämispolitiikkaan. Voi kysyä, sulkeeko Suomi ja EU tällä hetkellä enemmän ovia Afrikassa kuin mitä se avaa?

Tätä keskustelua on hankala käydä niin kauan, kuin yksityisen sektorin rahoituksen avoimuus ei toimi. Tämän korjaamiseksi on ehdotettu avoimia ja läpinäkyviä neuvotteluja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa käytettävistä kriteereistä sopimiseksi. YK olisi luonteva elin tällaisille neuvotteluille (Romero 2015, 9). Niin kauan kuin selkeät kriteerit puuttuvat, pitäisi näihin kumppanuuksiin ja etenkin niiden kehitysvaikutuksiin suhtautua varauksella.

Lisäksi pitäisi tukea kehitysmaiden kapasiteettia neuvotella sopimuksia yritysten kanssa. Tämä auttaisi paitsi avoimuuden vaatimiseen, myös moniin muissa ongelmiin kuten hillitsemään korkeita transaktio- ja uudelleenneuvottelukustannuksia. Yksi aloite näitä päämääriä kohti ovat kansainväliset Avointen hankintojen periaatteet (Open Contracting Principles). Ne lähtevät laajasta julkisuusperiaatteesta ja sisältävät yksityiskohtaisen listan tiedoista, jotka täytyy pitää julkisina kun tehdään rahoja julkisilla varoilla. Liikesalaisuuksien määrä tulisi pitää mahdollisimman pienenä, jos yritykset haluavat osallistua julkisiin hankintoihin (Romero 2015, 9).

KIIKOKSET

Kommenteista Juhani Kopuselle ja anonyymeille arvioijille. Kiitokset myös Kepa ry:n Eva Nilssonille, Niina Mäelle, Outi Hakkaraiselle, Anna-Stiina Lundqvistille, Nelli Sinisaarelle ja Maija Peltola kommenteista raporttiin Vienninedistämistä vai kehitysyhteistyötä?, jonka taustatyö oli osin pohjana myös tälle artikkelille. Kiitokset Suomen Akatemialle rahoituksesta (hanke 267976).

VIITTEET

- 1 Toisenlainen määritelmä löytyy Kanadan kehitysyhteistyöelimestä CIDALta. Sen mukaan yksityisen sektorin yhteistyön tavoitteena on ”luoda enemmän, parempia ja laadukkaampia elinympäristöjä auttamalla markkinoita toimimaan kunnolla ja tukemalla paikallisen elinkeinoelämän kasvua kehitysmaissa ja siirtymätalouksissa” (CIDA 2003). CIDAn määritelmä on Suomea selvemmin developmentalistinen.

LÄHTEET

- Bank Information Center. 2014. *Some evolving trends at the World Bank: Lending, funding, staffing*. Briefing note. Washington D.C.: Bank Information Center.
- Berthoud, Gérald. 2010. *Market*. Teoksessa Wolfgang Sachs (toim.), *The Development Dictionary*. Lontoo, New York: Zed Books, 74–94.
- CAO. 2003. *A review of IFC's safeguard policies*. Office of the Compliance Advisor-Ombudsman. Washington D.C.: Maailmanpankki-ryhmä.
- CAO. 2012. *CAO Audit of a Sample of IFC Investments in Third-Party Financial Intermediaries*. Office of the Compliance Advisor-Ombudsman. Washington D.C.: Maailmanpankki-ryhmä.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking away the Ladder: Development strategy in historical perspective*. Lontoo: Anthem press.
- Christensen, Tom ja Læg Reid, Per. 2002. New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy* 10:3, 267–295.
- Chowla, Peter ja Kenner, Dario. 2014. *Follow the money: The World Bank Group and the use of financial intermediaries*. Lontoo: Bretton Woods Project.
- CIDA. 2003. *Policy on Private Sector Development*. Quebec: Canadian International Development Agency CIDA.
- Donor Committee for Enterprise Development. 2010. *Bilateral Donors' Statement in Support of Private Sector Partnerships for Development*. <http://www.enterprise-development.org/download.aspx?id=1645>. Viitattu 5.8.2015.
- EBRD. 2006. *Special study: Achieving the Bank's environmental mandate through financial intermediaries*. Evaluation department, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki EBRD.
- EIB. 2012. *Operations Evaluation. Ex post evaluation of the use of Framework Loans to finance EIB investments in the EU, 2000–2011*. Luxemburg: Euroopan investointipankki EIB.
- Elinkeinoelämän keskusliitto. 2015. ”Blogissa: Yritysten osuus ratkaiseva kehitysyhteistyössä”, <http://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2015/08/26/blogissa-yritysten-osuus-ratkaiseva-kehitysyhteistyossa/>. Viitattu 1.12.2015.
- Epstein, Gerald. 2006. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Eskelinen, Teppo. 2015. *Sorron rajat: Rosa Luxemburg poliittisen liikkeen, talouden ja siirtomaavallan teorettikona*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Euroopan komissio. 2013. *Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries*. Bryssel: Euroopan komissio.
- Finnfund. 2010. *Vuosikertomus*. Helsinki: Finnfund.
- Finnfund. 2012. *Tilinpäätös*. Helsinki: Finnfund.
- Finnfund. 2014. *Vuosikertomus*. Helsinki: Finnfund.
- Finnfund. 2015. *Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle*, Jaakko Kangasniemi, 15.10.2015.

- Gassner, Katharina, Popov, Alexander ja Pushak, Nataliya. 2009. *Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution?* Washington D.C.: Maailmanpankki.
- Griffiths, Jason. 2012. 'Leveraging' private sector finance: *How does it work and what are the risks?* Lontoo: Bretton Woods Project.
- Griffiths, Jesse, Martin, Matthew, Pereira, Javier ja Strawson, Tim. 2014. *Financing for development post 2015: improving the contribution of private finance.* Bryssel: Euroopan parlamentti.
- Guasch, José Luis, Benitez, Daniel ja Portables, Irene. 2014. *The Renegotiation of PPP Contracts: An overview of its recent evolution in Latin America.* Discussion Paper No 2014-18. Washington D.C.: Maailmanpankki.
- Gueyranne, Maximilien. 2014. *Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnership.* Washington D.C.: Kansainvälinen valuutatarahasto IMF.
- Hall, David. 2015. *Why public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative.* Greenwich: Public Services International Research Unit.
- IEG. 2009. *Independent evaluation of IFC's development results 2009: Knowledge for private sector development.* Washington D.C.: Independent Evaluation Group.
- ILO. 2012. *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems.* Geneve: Kansainvälinen työjärjestö ILO.
- IEG. 2014. *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships Lessons from Experience in Client Countries, FY02–12.* Washington D.C.: Independent Evaluation Group.
- Jäntti, Markus ja Vartiainen, Juhana. 2009. *The Finnish Developmental State and its Growth Regime.* UNU-Wider Research Paper No. 2009/35. Helsinki: UNU-Wider.
- Kepa. 2015. *Suomen apu.* <http://www.kepa.fi/mika-kepa/useinkysytyta/kehitysyhteistyotilastot/suomen-apu>. Viitattu 1.12.2015.
- Kindornay, Shannon ja Reilly-King, Fraser. 2013. *Investing in the business of development. Bilateral donor approaches to engaging the private sector.* Ottawa: The North-South Institute; Canadian Council for International Cooperation.
- Koponen, Juhani. 1999. *Developmentalism vs. instrumentalism: An interpretation of the history of Finnish development aid.* Finnish Aid in Development Working Papers 1/99.
- Koponen, Juhani. 2001. *Finnish aid to Tanzania: Still afloat.* Finnish Aid in Development Working Papers 2/2001.
- Koponen, Juhani. 2005. *Oma suu ja pussin suu.* Luonnos.
- Koponen, Juhani. 2007. *Kehityksen merkitykset.* Kirjassa Juhani Koponen, Jari Lanki ja Anja Kervinen (toim.), *Kehityksimaatutkimus: Johdatus perusteisiin.* Helsinki: Gaudeamus.
- Koponen, Juhani. 2014. *Disentangling the Meanings of Development.* *Suomen Antropologi: Journal of the Finnish Anthropological Society* 39(3), 24–32.
- Koponen, Juhani, Suoheimo, Maria, Rugumamu, Severine, Sharma, Sudhindra ja Kanner, Jussi. 2014. *Finnish Value-Added: Boon or Bane to Aid Effectiveness?* Helsinki: Ulkoministeriö.
- Kwakkenbos, Jeroen ja Romero, Maria José. 2013. *Engaging the private sector for development: The role of Development Finance Institutions.* Teoksessa *Österreichische Entwicklungspolitik (toim.), Private Sector Development – Ein neuer Businessplan für Entwicklung?* Wien: Österreichische Entwicklungspolitik.
- Lapavistas, Costas. 2009. *Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation.* *Historical Materialism* 17(2009), 114–148.
- Maailmanpankki. 2014. *World Bank Group Commitments Rise Sharply in FY14 Amid Organizational Change.* <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/01/world-bank-group-commitments-rise-sharply-in-fy14-amid-organizational-change>. Viitattu 5.8.2015.
- OECD. 2013. *OECD Secretary-General Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors,* Moskova, 19–20.7.2013. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/OECD-tax-report-G20.pdf>. Viitattu 5.8.2015.
- Pieterse, Jan Nederveen. 2010. *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions.* Los Angeles: Sage. 2:n painos.
- Polidano, Charles. 1999. *The New Public Management in Developing Countries.* IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13.
- Pollitt, Christopher ja Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik, Dani. 2006. *Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?* Paper prepared for the Journal of Economic Literature.
- Romero, Maria José. 2013. *A Dangerous Blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance.* Bryssel: Eurodad.
- Romero, Maria José. 2015. *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development.* Bryssel: Eurodad.
- Schwab, Juliette. 2015. *South Korean nation branding and the building of competitiveness society: Which pressures, which responses?* Työpöytäseminaarissa *Should Nation States Compete?* Lontoo, 25 kesäkuuta 2015.
- Teivainen, Teivo. 2002. *Enter Economism, Exit Politics: Experts, Economic Policy and the Damage to Democracy.* Lontoo: Zed Books.
- Vaes, Sarah ja Huyse, Huib. 2015. *Private sector in development cooperation. Mapping international debates, donor policies, and Flemish development cooperation.* Paper nr. 21, Maaliskuuta 2015. Research commissioned in the context of the Policy Research Centre on Foreign Affairs, International Entrepreneurship and Development Cooperation for the Flemish Government. Leuven: KE Leuven.
- Valtioneuvosto. 2014. *Talousarvioesitys 2015.* Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2010. *Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta.* Valtiontalouden tarkastusviraston tulokellisuus tarkastuskertomukset 209/2010. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Van der Pijl, Kees. 1998. *Transnational Classes and International Relations.* Lontoo: Routledge.
- Voipio, Timo. 2011. *From poverty economics to global social policy – A sociology of aid for poverty reduction.* Väitöskirja. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.
- Williamson, John, 1990. *What Washington means by policy reform.* Teoksessa John Williamson (toim.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ylönen, Matti. 2012. *Mahti Kukkarossa: Johdatus Maailmanpankkiin ja IMF:ään.* Helsinki: Into kustannus.