

VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
KANSANTALOUSTIETEEN LAITOS

Iina Peltonen

**SUOMEN JAKAMAN KAHDENVÄLISEN KEHITYSAVUN
TALOUDELLINEN TEHOKKUUS**

Kansantaloustieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2006

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
KUVIOLUETTELO	5
TAULUKKOLUETTELO	5
TIIVISTELMÄ	7
1. JOHDANTO	9
1.1. Kehitysyhteistyö Suomessa	9
1.2. Kehitysyhteistyön määritelmiä	10
1.3. Tutkimusongelma	12
2. TEORIAA MAAVALINNASTA JA KEHITYSAVUN MUODOISTA	15
2.1. Kolmen sukupolven tutkimukset	15
2.2. Maavalintaan liittyvät teorit	21
2.2.1. Hallinnon ja köyhyyden vaikutus kehitysavun tehokkuuteen	21
2.2.2. Maavalinnan todelliset perusteet	28
2.3. Sidotusta avusta budjettitukeen	32
2.3.1. Kehitysapumuotojen tutkimisen taustaa	32
2.3.2. Sidottu apu	34
2.3.3. Budjettituki	37
3. SUOMEN JAKAMAN KAHDENVÄLISEN KEHITYSAVUN SAAJAT	44
3.1. Kehitysavun kohdentuminen maittain ja alueittain	44
3.1.1. Kehitysavun jakautuminen köyhyyden perusteella	50
3.1.2. Kehitysavun jakautuminen hallinnon tason perusteella	53
3.2. Suomen antaman kehitysavun jakamisen perusteet	54
3.2.1. Köyhien ja demokraattisten maiden tukeminen ei aina selvää	56
3.2.2. Suomen Venäjä-menneisyys ja nykyinen naapuruussuhde	60
3.2.3. Myötämielisyys Egyptiä kohtaan	62
3.3. Maavalintaan vaikuttaneita muita tekijöitä	65

4. SUOMEN JAKAMAN KAHDENVÄLISEN KEHITYSAVUN MUODOT	70
4.1. Sidotun avun problematiikkaa	70
4.1.1. Suomen sitoma apu	70
4.1.2. Korkotukiluotot	74
4.1.3. Kauppapolitiikan asema kehitysyhteistyössä	80
4.2. Suomen myöntämä budjettituki	83
4.2.1. Suomen myöntämän budjettituen edellytykset	85
4.2.2. ”Uusi ehdollisuus” Suomen budjettituessa	89
4.3. Uudet kehitysrahoitusmuodot Suomessa	96
4.4. Suomalaisen kehitysavun tehostaminen	99
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	102

LÄHTEET

KUVIOLUETTELO**sivu**

- Kuvio 1.** Todellisen ja ”köyhyystehokkaan” kehitysavun jakautuminen vuonna 1998. 25
- Kuvio 2.** Budjettituki osana ohjelmayhteistyötä. 38
- Kuvio 3.** Kehitysavun muodon vaihtuminen hankkeista budjettitukeen. 43

TAULUKKOLUETTELO

- Taulukko 1.** Suomen myöntämien kehitysyhteistyömäärärahojen (miljoonaa euroa) kymmenen suurinta vastaanottajaa vuosina 1970 – 2003 sekä erikseen vuosina 2000–2005. 45
- Taulukko 2.** Suomen jakaman kahdenvälisen kehitysavun jakautuminen alueittain vuosina 1991–2004 sekä erikseen vuosina 2000–2004 (% koko vuoden kahdenvälisestä kehitysavusta). 46
- Taulukko 3.** Suomen kehitysyhteistyövarojen 10 suurinta vastaanottajamaata vuosina 2000–2004 (miljoonaa euroa). 48

VAASAN YLIOPISTO**Kauppätieteellinen tiedekunta****Tekijä:**

Iina Peltonen

Tutkielman nimi:Suomen jakaman kahdenvälisen
kehitysavun taloudellinen
tehokkuus**Ohjaaja:**

Juuso Vataja

Tutkinto:

Kauppätieteiden maisteri

Laitos:

Kansantaloustieteen laitos

Oppiaine:

Kansantaloustiede

Aloitusvuosi:

2003

Valmistumisvuosi:

2006

Sivumäärä: 114

TIIVISTELMÄ

Suomi jakaa kehitysmaille vuosittain satoja miljoonia euroja (keskimäärin 0,4–0,5 % bruttokansantulosta) kehitysapuna. Avusta hieman yli puolet menee kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön. Suomen, kuten muidenkin avunantajien antamasta kehitysavusta huolimatta kehitysmaiden tilanne on pysynyt lähes ennallaan, eikä toivottua kehitystä ole tapahtunut. Vuosituhannen vaihteessa maailmalla nousikin voimallisemmin esiin kysymys kehitysavun vaikuttavuudesta: minne, miten ja kuinka paljon kehitysapua tulisi antaa, jotta sillä saavutettaisiin kehityksen kannalta parempia tuloksia.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää Suomen jakaman kahdenvälisen kehitysavun taloudellinen tehokkuus köyhyyden vähentämisen kannalta. Köyhyydellä tarkoitetaan tässä äärimmäistä taloudellista köyhyyttä (alle yhden Yhdysvaltain dollarin tuloja henkeä ja päivää kohti). Tutkimusongelmaa lähestytään Suomelta apua saavien maiden valinnan sekä Suomen käyttämien kehitysapumuotojen kautta. Näitä verrataan sitten asiaa koskeviin merkittävimpiin teorioihin nähden. Täten tutkielmassa selvitetään, onko köyhyyden vähentäminen Suomen myöntämän kehitysavun todellinen peruste, kohdistetaanko apu sen vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpiin maihin ja ovatko avun muodot tehokkaimmat mahdolliset.

Tutkielman tulosten mukaan Suomi ei täysin jaa tällä hetkellä kehitysapua maihin, joihin annettuna avun vaikuttavuus olisi tehokkainta köyhyyden vähentämisen kannalta. Maavalinnassa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti avunsaajien köyhyyden tasoon. Kehitysavun laadun suhteen Suomen erityisiä ongelmakohtia ovat avun sitominen ja kaupapoliittiset pyrkimykset kehitysyhteistyössä. Kehitysyhteistyövaroja ei tulisi käyttää Suomen oman kaupan tai viennin edistämiseen. Budjettituen osuutta kehitysavusta tulee sen sijaan lisätä. Tämä edellyttää kuitenkin riittävää edustusto- ja asiantuntijaverkostoa kehitysmaissa sekä rohkeutta toimia.

AVAINSANAT: Kehitysapu, taloudellinen tehokkuus, köyhyyden vähentäminen, maavalinta, budjettituki

1. JOHDANTO

1.1. Kehitysyhteistyö Suomessa

Suomi on virallisesti jakanut julkista kehitysapua vuodesta 1961 alkaen. Neljä vuotta myöhemmin valtio perusti erillisen kehitysapuorganisaation avaamalla ulkoasiainministeriöön (UM:ön) kehitysaputoimiston (nykyisin UM:n kehityspoliittinen osasto). Aluksi myönnettyjen avustustukien määrä oli varsin pieni, sillä maamme sai tuolloin vielä itsekin Maailmanpankilta lainoja, joita voitiin pitää kehitysapuna. 1970-luvun alkuun mennessä Suomen poliittinen ja taloudellinen tilanne sekä osin myös yleinen suhtautuminen kehitysapuun muuttuivat ja Suomessa alettiin kiinnittää enemmän huomiota niin julkisen kehitysavun myöntämisen perusteisiin kuin sen tavoitemääriinkin. (Mm. Ahtisaari 1973: 17–24; Häivälä 1986: 27–31; Siitonen & Sitari 1990: 49–52; Artto 2005: 13–25.)

Vuonna 1974 julkisten kehitysyhteistyömäärärahojen tavoitteeksi asetettiin jo 0,7 % bruttokansantuotteesta (BKT:sta) 1970-luvun loppuun mennessä (Komiteanmietintö 1978: 34–35), mutta vuoteen 2005 mennessä tavoite on saavutettu vain yhden kerran; tämä tapahtui vuonna 1991 (UM KEO 2004). Kehitysaputlastoja ja Suomen suhdannevaihtelujen ajankohtia vertaamalla voidaankin huomata, että kehitysavun määrä on useimmiten seurannut taloussuhdanteiden kehitystä: lama-aikana kehitysavun määrää on vähennetty ja suhdannehuippuna lisätty. (Siitonen 2005.) Vuoden 2006 osalta eduskunta on hyväksynyt julkiseen kehitysyhteistyöhön 670,8 miljoonaa euroa, joka tulee olemaan noin 0,42 % bruttokansantulosta (BKTL:sta)¹ (UM 2006f). Tavoite 0,7 % BKTL:sta py-

¹ Nykyisin kehitysyhteistyövarojen suuruus määritellään ja tilastoidaan osuutena bruttokansantulosta (BKTL:sta). Aikaisemmin tilastointi tapahtui osuutena bruttokansantuotteesta (BKT:sta).

ritään saavuttamaan vuoteen 2010 mennessä, yleinen talouskehitys kuitenkin huomioon ottaen (VN:n periaatepäätös 2004: 27).

1.2. Kehitysyhteistyön määritelmiä

Keskustelu kehitysyhteistyöstä herättää usein erilaisia, jopa vastakohtaisia mielipiteitä keskustelijoiden parissa. Tämä ei ole mikään ihme, sillä pelkästään sana 'kehitysyhteistyö' voidaan edelleen nykypäivänä käsittää usealla eri tavalla. Siitonen ja Sitari (1990: 9-10) määrittelevät kehitysyhteistyön eräänlaiseksi kansainväliseksi yhteistyöksi, jonka muotoja ovat monenkeskinen ja kahdenvälinen yhteistyö. UM:n kehityspoliittinen viestintä (2006) puolestaan toteaa kehitysyhteistyön olevan käytännön työtä, joka tähtää kehitysmaiden aseman kohentamiseen. Samalla kehitysyhteistyön mainitaan olevan yksi niistä keinoista, joilla kehityspoliittikkaa toteutetaan. Sekä Siitonen ja Sitari että Kehityspoliittinen viestintä molemmat painottavat kuitenkin, että kehitysyhteistyö on nimenomaan yhteistyötä kehittyneempien ja kehitysmaiden välillä.

Kehitysyhteistyö-sanalla pyritäänkin nykyisin korvaamaan sana 'kehitysapu' silloin, kun tarkoitus on puhua koko kehittyneemmän ja kehitysmaan välisestä toiminnasta. Kehitysapu-sanaa ei kuitenkaan ole hylätty, vaan sen merkitystä on pyritty rajaamaan vain siihen tarkoitukseen, mitä se todellisuudessa on: niiden pääomien siirtoa, joilla toteutetaan sovittua kehitysyhteistyötä kehitysmaiden kehityksen edistämiseksi. (Siitonen & Sitari 1990: 9, 26; OECD/DAC 2001b: 2; UM Kehityspoliittinen viestintä 2006.)

Myös kehitysapu sisältää käsitteenä monia ulottuvuuksia. Kehitysapu voidaan esimerkiksi jakaa julkiseen kehitysapuun ja yksityisten järjestöjen antamaan

yksityiseen apuun. Julkisella kehitysavulla tarkoitetaan hallitusten välistä toimintaa, kun taas yksityisten järjestöjen antama apu tapahtuu lähinnä kansalaisjärjestöjen kansainvälisen toiminnan kautta. (Mm. Siitonen & Sitari 1990: 9-10.) Suomen ulkoasiainministeriö (UM 2006b) tarkentaa julkisen kehitysyhteistyön vielä niin, että sillä tarkoitetaan ”kaikkia julkisen sektorin toimenpiteitä avustusvirtojen ohjaamiseksi kehitysmaille tai monenkeskisille kehitysapua antaville järjestöille, laitoksille tai yksiköille”.

Tarkempana kehitysavun jaotteluna voidaan pitää avun jakamista sisällön perusteella. Sisällön mukaan tapahtuvassa jaottelussa esiintyy käytännössä kuitenkin varsin monia erilaisia variaatioita. Eri tilastojen laatijat haluavat usein painottaa erilaisia asioita ja näin ollen myös jaotteluista tulee erilaisia. Useat Euroopan maat käyttävät kuitenkin kehitysavun sisällöllisessä jaottelussa pääosin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) alaisen kehitysapukomitean (Development Assistance Committee, DAC) laatimia jaotteluja. Kyseisiä jaotteluja tehdään tällöin mm. avunsaajamaiden ja toimialojen perusteella. (OECD/DAC 2006b.) Karkeasti ottaen kehitysapu voidaan kuitenkin jakaa pääoma-, materiaali-, asiantuntija- tai humanitaariseen apuun. Pääomavavulla tarkoitetaan lähinnä lahjoina tai edullisina lainoina (lahja-asteen oltava vähintään 25 %) annettua apua; materiaaliavulla erilaista materiaalista apua, kuten laitteita tai ruokaa; ja asiantuntija-avulla henkilöitä, joiden asiantuntemusta ja työpanosta käytetään kehitysmaiden hyväksi. Humanitaarinen apu on muista poikkeava apu siinä mielessä, että se voi itsessään sisältää joitakin tai kaikkia edellä mainittuja apuja avunsaajan tarpeista riippuen. (World Bank 2006a.)

Lisäksi kehitysapu voi olla sitomatonta tai sidottua apua. Sidottu apu merkitsee, että annettuun apuun liittyvät hankinnat on tehtävä avunantajamaassa si-

jaitsevilta toimittajilta. Sitomaton apu ei sen sijaan tällaisia ehtoja sisällä, vaan avunsaaja voi tehdä hankinnat haluamastaan maasta haluamiltaan tahoilta. (Euroopan komissio 2002; OECD/DAC 2006b.)

1.3. Tutkimusongelma

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, jakaako Suomi myöntämäänsä julkista kehitysapua tarkasteltujen teorioiden mukaan taloudellisesti tehokkaasti. Kehitysapu on rajattu tutkielmassa koskemaan julkista kahdenvälistä, erityisesti pääoma-apuna annettua apua. Tehokkuuden perusteena käytetään köyhyyden vähentämistä ja pyrkimyksiä siihen. Tutkielmassa pyritään lähestymään kehitysyhteistyötä tutkimusperinteen mukaisista merkittävimmistä ongelmakohdista käsin. Tällöin tutkielmassa tarkastellaan, onko köyhyyden vähentäminen Suomen myöntämän kehitysavun jakamisen todellinen peruste, suunnataanko apu sitä eniten tarvitseviin maihin ja ovatko avun muodot tarkoituksenmukaiset. Näin ollen tutkielmassa pyritään saamaan kattavahko kokonaiskäsitys Suomen kahdenvälisen kehitysavun taloudellisesta tehokkuudesta köyhyyden vähentämisen näkökulmasta.

Köyhyydellä tarkoitetaan tässä tutkielmassa äärimmäistä taloudellista köyhyyttä. Äärimmäisen taloudellisen köyhyyden rajana pidetään pääsääntöisesti enintään yhden Yhdysvaltain dollarin päivätuloja henkilöä kohti, mikä on myös Maailmanpankin määrittelemä raja äärimmäiselle köyhyydelle (World Bank 1990: 26–27; World Bank 2006e: Table 2.7). Joissakin erikseen mainituissa tapauksissa samainen raja voi olla enintään kahden Yhdysvaltain dollarin päivätuloja henkilöä kohti. Tällaiset tapaukset on mainittu tekstissä erikseen.

Köyhyyden vähentämisen käyttäminen arvioinnin perustana on perusteltua muun muassa siksi, että Suomen noudattaman kehityspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty nimenomaan köyhyyden vähentäminen (VN:n periaatepäätös 2004: 7). Köyhyyden vähentäminen kuuluu myös Yhdistyneiden Kansakuntien (YK:n) vuosituhatjulistuksen tavoitteisiin (UN 2000: 5), joihin Suomikin on sitoutunut, ja joiden puitteissa Suomi pyrkii kehityspolitiikkaansa toteuttamaan. (VN:n periaatepäätös 2004: 5.) Lisäksi köyhyyden vähentäminen on noussut uusimman, ns. kolmannen sukupolven kehitysavun taloudellista tehokkuutta arvioivissa teorioissa ensisijaiseksi tehokkuuden mittariksi. Tästä syystä tutkimusongelmaa tullaankin käsittelemään juuri ns. kolmannen sukupolven teorioiden mukaan.

Tutkielma jakautuu tutkimusongelman suhteen kahteen osaan. Ensiksi tutkimusongelmaa lähestytään avunsaajamaiden valinnan kautta. Tällöin selvitetään, jakaako Suomi myöntämäänsä kehitysapua niihin maihin, joille kehitysavun antamisen voidaan katsoa olevan taloudellisesti tehokkainta. Samalla pyritään selvittämään, onko köyhyyden vähentäminen pääasiallisin peruste avunsaajamaiden valinnassa. Maavalintakysymykset kuuluvat kehitysavun taloudellisen tehokkuuden tutkimuksessa perinteisiin kiistakysymyksiin. Tällä hetkellä tutkimuksissa on keskitytty tarkastelemaan erityisesti avunsaajamaiden hallinnollisen tason ja siihen liittyvien asioiden (mm. demokratia, korruptio) merkitystä kehitysavun vaikuttavuudelle. Sen sijaan yleisessä keskustelussa maavalintakysymykset ovat etenkin Suomessa viime aikoina lähes unohtuneet, kun keskustelu on keskittynyt enemmän kehitysavun muotoihin (esim. Koponen 2006: 12).

Tutkimusongelman toinen lähestymistapa liittyykin juuri kehitysavun muotoihin. Kehitysavun muodot ja niiden tehokkuus ovat nousseet tämänhetkisen 'kehitysavun tehokkuus' -keskustelun kuumiksi aiheiksi ja tästä syystä aihe on nostettu esille myös tässä tutkielmassa. Keskustelussa on tuotu esille arvioita, joiden mukaan juuri kehitysavun muoto on merkittävässä osassa avun tehokkuuden ja kehityksen aikaansaamisen kannalta. Aihe on kuitenkin varsin uusi tutkijoiden keskuudessa, mikä ilmenee aiheetta koskevien tutkimusten vähäisenä määränä. Tästä syystä on tärkeää tuoda esille sekä aiheesta jo olemassa olevien tutkimusten tulokset sekä aiheen lisätutkimuksen tarve.

2. TEORIAA MAAVALINNASTA JA KEHITYSAVUN MUODOISTA

Kehitysavun taloudellista tehokkuutta on tutkittu lähes siitä lähtien, kun kansainvälisen virallisen kehitysavun voidaan sanoa alkaneen 1940-luvun lopulla². Vielä 1950-luvulla aihe ei suuressa määrin tutkijoita kiinnostanut, mutta 1960-luvulla suunta muuttui, kun tuolloin pinnalla olleita talouskasvuun liittyviä ns. kuilumalleja (gap models) alettiin soveltaa myös kehitysavun vaikutusten tutkimiseen. Kuilumallien soveltaminen jatkui suosittuna aina 1990-luvun loppupuolelle saakka, jolloin kehitysavun taloudellista tehokkuutta alettiin tarkastella lähes kokonaan erilaisista näkökulmista. Alan tutkimusperinne voidaankin nykyisin jakaa kolmeen sukupolveen pitkälti sen mukaan, millaiseksi kehitysavun ja kasvun välinen suhde on tutkimuksessa tulkittu. (Mm. Hansen & Tarp 1999: 1-3; Doucouliagos & Paldam 2005: 1-2; McGillivray, Feeny, Hermes & Lensink 2005: 1-7.)

2.1. Kolmen sukupolven tutkimukset

Kehitysavun taloudellisen tehokkuuden ensimmäisen ja toisen sukupolven tutkimukset ajoittuvat aiheen tutkimisen alkuvaiheista noin 1990-luvun loppupuolelle saakka. Tällöin tutkimuksen ytimessä olivat talouskasvuun liittyvät kuilumallit, joiden avulla yritettiin selittää kehitysavun vaikutusta avunsaajamaiden talouskasvuun. Näille tutkimuksille oli tyypillistä myös vahva polarisoituminen: toiset yrittivät todistaa kehitysavun positiivista vaikutusta talouskasvuun, kun taas toiset pyrkivät löytämään pitäviä todisteita päinvastaisista tuloksista. (Hansen & Tarp 1999: 3-8; McGillivray et al. 2005: 1-6.)

² Virallisen kansainvälisen kehitysaputoiminnan katsotaan yleensä alkaneen ns. Marshallin avusta, jota Yhdysvallat alkoi jakaa eurooppalaisille valtioille sodan aiheuttamien vaurioiden korjaamiseksi toisen maailmansodan jälkeen (mm. World Bank 1998: 7; McGillivray et al. 2005: 2).

Ns. ensimmäisen sukupolven tutkimusten pääkysymykseksi nousi, miten kehitysapu vaikuttaa avunsaajamaan säästöihin. Kehitysapu nähtiin eksogeenisena lisäyksenä avunsaajamaan pääomaan, millä ei olisi lainkaan vaikutusta kulutukseen. Sukupolven merkittävimmät teoriat käsittelivät aihetta ns. kuilumallien kautta. Erityisen suosittua oli käyttää Harrod-Domar -kasvumallia, jonka mukaan tuotannontekijöiden korvaaminen toisilla tuotannontekijöillä ei ole mahdollista ja tuotokset ovat lineaarisesti riippuvaisia tuotantotekijöistä. Näin ollen mallin mukaan kasvua rajoittavat työvoiman ja pääoman saatavuus sekä tuottavuus. Kehitysmaissa ajateltiin olevan työvoiman liikatarjontaa, joten sen saatavuudesta ei tarvinnut tässä huolehtia ja muuttuja voitiin jättää mallista pois. Pääoman saatavuus taas määräytyy säästöjen määrän mukaan, joten mikäli haluttu kasvuprosentti toivottiin saavutettavan, täytyi säästöjen tasoa tai pääoman tuottavuutta lisätä. Nähtiin, että kehitysmaissa säästöt olivat liian pienet halutun kasvuprosentin saavuttamiseksi. Näin ollen kehitysapu nähtiin tapana lisätä säästöjä (eli tapana täyttää tarvittava säästöjen "kuilu") ja sitä kautta vaikuttaa kasvuun. Kasvun puolestaan uskottiin vaikuttavan köyhyyden väheneemiseen. (Hansen & Tarp 1999: 3-8; McGillivray et al. 2005: 2-3; Doucouliagos & Paldam 2006: 2, 7-8.)

Ensimmäisen sukupolven tutkimusten tulokset olivat kaksijakoiset: toisten mielestä kehitysapu johtaa kokonaissäästöjen kasvuun, mutta ei koko kehitysavun määrällä, kun taas toisten mielestä ei ole olemassa todisteita kehitysavun positiivisesta vaikutuksesta säästöihin. Tutkimustulosten polarisoituminen aiheutti tuolloin koko kehitysavun vaikutusta tutkineen kentän jakautumisen "toimii" ja "ei toimi" -leireihin. Leirit toimivat niin vahvoina vaikuttajina 1990-luvulle saakka, ettei muunlaisilla tutkimuksilla tai näkökulmilla juuri ollut sanansijaa ennen nykypäivää. Toisaalta tämän voidaan katsoa olleen tutkimuksen etene-

misen kannalta harmillista, mutta toisaalta suunta selvitettiin niin perusteellisesti, että nykyisin säästöjen ja kasvun välisistä tutkimuksista on näissä merkeissä luovuttu lähes kokonaan. Tilastollisten tutkimusmenetelmien kehittyessä ja uusien näkökulmien vallatessa tilaa säästöjen ja kasvun välillä ei ole enää katsottu olevan riittävää tilastollista merkitsevyyttä, eikä säästöjen katsota voivan vaikuttavaa kasvuun ensimmäisen sukupolven tutkijoiden väittämällä tavalla. (Hansen & Tarp 1999: 3-8; McGillivray et al. 2005: 2-3.)

Yhtä aikaa ensimmäisen sukupolven tutkimusperinteen kanssa elivät kukoistuskauttaan myös ns. toisen sukupolven tutkimukset. Kun ensimmäisen sukupolven tutkimuksissa keskityttiin avun tarkasteluun säästöjen kautta, pyrittiin toisen sukupolven tutkimuksissa estimoimaan avun ja kasvun välistä yhteyttä joko suoraan mallin määrittämisellä tai investointien kautta. Pääpaino säilyi kuitenkin edelleen pääoman kumuloitumisessa sekä kasvumallien, erityisesti Harrod-Domarin että Solowin mallien käyttämisessä. (mm. Hansen & Tarp 1999: 8-12; Doucouliagos & Paldam 2005: 2.)

Toisen sukupolven tutkijat olivat lähes poikkeuksetta yksimielisiä siitä, että kehitysapu vaikuttaa positiivisesti investointeihin. Avun vaikutuksesta kasvuun oltiin kuitenkin sitten jo montaa eri mieltä ja myös toisen sukupolven tutkijat jakaantuivat "toimii" - ja "ei toimi" -leireihin. Nyt leireihin tuli uutena ulottuvuutena se, että toiset uskoivat kehitysavulla olevan makrotaloudellista vaikutusta, kun taas toiset eivät sitä uskoneet. Siitä oltiin kuitenkin yhtä mieltä, että mikäli kehitysavulla vaikutusta kasvuun olisi, se vaikuttaisi myös köyhyyden vähentymiseen.

Sittemmin myös toisen sukupolven tutkimuksia vastaan on esitetty kritiikkiä ja esimerkiksi Hansen ja Tarp (1999: 11) ovat sanoneet, ettei toisen sukupolven tutkimusten johtopäätöksenä olisi voitu suoraan sanoa, ettei apu toiminut; ennemminkin kyse oli siitä, etteivät säästöt toimineet reaali maailman mukaisesti. Arvioinnin tuloksena syntyi myös käsite 'mikro-makro-paradoksi'. Sen mukaan kehitysavun ja BKT:n kasvun välillä ei ole merkittävää korrelaatiota kehitysmaissa. Näin ollen makrotaloudellisilla tutkimuksilla ei voitaisi saada tuloksia kehitysavun positiivisesta vaikutuksesta kasvuun. Paradoksin asiasta tekevät kuitenkin käytännössä saavutetut makrotaloudelliset tulokset mm. erilaisten ohjelmien ja projektien myötä: makrotaloudellisesti kehitysavulla olisi siis vaikutusta, mutta makrotaloudellisesti ei. (Hansen & Tarp 1999: 8-12; McGillivray 2005: 1-6.)

Mikro-makro-paradoksi ei tällä hetkellä ole kuitenkaan aivan tutkimuksen sisimmässä ytimessä, sillä 1990-luvun loppupuolella kehitysavun taloudellista tehokkuutta pohtineissa tutkimuksissa oli havaittavissa täysin uudet tuulet. Nyt esiin tuli aikaisemmin täysin tutkimattomia näkökantoja, erilaisia tutkimusmetodeja sekä suurempia tutkimusaineistoja. Monien mukaan tämän ns. kolmannen sukupolven lähtökohtana ja innoittajana³ oli Craig Burnsiden ja David Dollarin vuonna 1997 julkaisema "Aid, Policies, and Growth" -raportti. Raportin mukaan kehitysavulla on köyhyyttä vähentävä, taloudellisesti tehokas vaikutus silloin, kun apu annetaan sellaiseen köyhään maahan jossa fiskaalinen järjestelmä sekä raha- ja kauppapolitiikka toimivat hyvin. Tällöin Burnsiden ja Dollarin mukaan ei ole väliä sillä, millaisessa tukimuodossa kehitysapu annetaan, vaan apu auttaisi aina. Näin ollen myöskään mikro-makro-paradoksia ei

³ Joidenkin tutkijoiden (mm. McGillivray et al. 2005) mielestä tällaisena käännteentekevä julkaisuna voidaan pitää Maailmanpankin "Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why" -julkaisua vuodelta 1998. Se perustuu kuitenkin pitkälti juuri Burnsiden ja Dollarin (1997) teorioihin, joten mielestäni on makuasia, kumpaa julkaisua pitää käännteentekevämpänä.

enää olisi, koska kehitysavun vaikutus oli riippuvainen vain avunsaajamaan hallinnon hyvydestä. (Burnside & Dollar 1997.)

Myöskään kolmannen sukupolven tutkijat eivät muodosta mitään yksimielistä joukkoa. Yhteistä näille tutkijoille on kuitenkin se, että heidän tutkimuksensa edustavat ns. uutta kasvuteoriaperinnettä. He myöntävät varsin yleisesti, että kehitysavulla on vaikutusta kasvuun. Sitä on perusteltu mm. sillä, että kehitysavun epälineaariset vaikutukset kasvuun ovat merkittäviä niin tilastollisesti kuin empiirisestikin. Lisäksi nykyisin kehityksen ymmärretään olevan monimutkainen prosessi, joka muodostuu sekä taloudellisten että ei-taloudellisten muuttujien vuorovaikutuksesta. Uutta onkin, että myös ei-suorat taloudelliset tekijät (esimerkiksi talouspolitiikka ja institutionaaliset puitteet) pyritään ottamaan huomioon kehitysavun taloudellista tehokkuutta arvioitaessa. (Hansen & Tarp 1999: 12–22; McGillivray et al. 2005: 7-10, 14–15.)

Kolmannen sukupolven tutkijoita yhdistävä asia on mielestäni myös uusi tutkimusnäkökulma: kehitysavun vaikuttavuuden tutkiminen ensisijaisesti köyhyyden vähentämisen kautta. Aikaisemmin tutkimuksen tarkoituksena oli saada selville avun mahdollisimman tehokas vaikutus talouskasvuun, sillä talouskasvun uskottiin vähentävän myös köyhyyttä. Näin ollen tutkimuksessa ei välttämättä edes mainittu sanaa köyhyys. Tutkimuksen tekemisen lähtökohdat ja motivaatiokin ovat nyt siis toisenlaiset ja mielestäni myös selvästi pragmaattisemmat kuin aikaisemmin. Tähän suurimpana ulkoisena tekijänä lienee vaikuttanut YK:n vuosittuhattavoitteiden julistus, jossa tärkeimpänä tavoitteena on nimenomaan köyhyyden vähentäminen (vähintään sen puolittaminen) vuoteen 2015 mennessä (UN 2000). YK:n lisäksi myös monet muut (erityisesti YK:n kanssa läheiset) instituutiot, kuten Maailmanpankki, ovat ottaneet köyhyyden

vähentämisen erityisen huomion alle ja tämä on varmasti vaikuttanut myös tutkijoiden aihevalintoihin.

Yleisesti ottaen kehitysavun taloudellisen tehokkuuden tutkimusperinteen voidaan sanoa olevan varsin kompleksista ja siinä mielessä rajoittunutta, että kulloinkin pinnalla on tuntunut olevan vain muutama tekijä, joiden kannalta koko asiaa on tarkasteltu. Tämä on mielestäni rajoittanut koko alan tutkimusta, koska tällöin moni näkökulma on jäänyt toistaiseksi lähes kokonaan tutkimatta.

Lisäksi tutkimusperinteestä nousee esille se, että tutkimusperinne on sukupolvittain keskittynyt varsin voimakkaasti vain muutamien tutkijoiden ympärille. Tämä lienee ollut seurausta tutkimuskentän polarisoitumisesta: on haluttu osallistua pinnalla olevaan keskusteluun, tutkittu vain omaa mielipidettä vahvistavia seikkoja ja pyritty näin vahvistamaan oman leirin kannatusta. Näin ollen alan tutkimus on tuntunutkin kiertäneen usein vain kehää ympäri. Toisekseen asiaan on varmastikin vaikuttanut se, ettei virallinen julkinen kehitysapujärjestelmä ole ollut olemassa vielä kovin kauaa. Näin ollen myöskään tutkimusaineistoa ja kokemuksia ei ole ehtinyt kertymään siinä määrin kuin saattaisi olla välttämätöntä relevanttien tutkimustulosten saamiseksi. Nykyisin tutkimusta helpottavat myös tilastollisten aineistojen ja menetelmien kehittyminen. Kehitysavun taloudellisen tehokkuuden tutkiminen onkin nykypäivänä suosittumpaa kuin koskaan aikaisemmin, joten uusia näkökulmia ja tutkimustuloksia on varmasti odotettavissa vielä tätäkin päivää enemmän.

2.2. Maavalintaan liittyvät teoriat

Kehitysavun taloudellista tehokkuutta voidaan tutkia avunsaajamaiden valintaan liittyvien kysymysten kautta. Tässä tutkielmassa maavalintaan liittyvistä teorioista käsitellään kahta mielestäni toistaiseksi merkittävintä uuden, kolmannen sukupolven teoriaa: Paul Collierin ja David Dollarin (2002) teoriaa hyvän hallinnon merkityksestä kehitysavun tehokkuuteen köyhyyden vähentämisessä sekä Alberto Alesinan ja David Dollarin (1998) ns. perusteteoriaa. Nämä teoriat ovat tuoneet alan tutkimuskenttään uusia näkökulmia ja olleet pohjana ja innoittajana usealle muulle alan tämänhetkiselle tutkimukselle. Lisäksi ne luovat varsin kattavan kontekstin maavalintaan liittyvistä merkittävistä teoreettisista kysymyksistä. Etenkin Collierin ja Dollarin tutkimus on tämän tutkielman aiheen kannalta merkittävä, koska heidän tutkimuksessaan halutaan tuoda esille sellaisia kehitysavun jakamiseen liittyviä elementtejä, jotka vaikuttavat juuri köyhyyden vähentämiseen, eivätkä ensisijaisesti talouskasvuun yleisesti.

2.2.1. Hallinnon ja köyhyyden vaikutus kehitysavun tehokkuuteen

Kuten edellä kävi jo ilmi, vuonna 1997 kehitysavun taloudellisen tehokkuuden tutkimukseen saatiin täysin uusi näkökulma. Sen takana olivat Maailmanpankin ekonomistitutkijat Craig Burnside ja David Dollar (1997), jotka kirjoittivat "Aid, Policies, and Growth" -raportin. Julkaisussa tuotiin ensi kerran esille seikka, että kehitysavun taloudelliseen tehokkuuteen vaikuttaisi avunsaajamaan hallinnon hyvyys (Burnside & Dollar: 1997).

Teoriassa oli kuitenkin joitakin epäkohtia, joita Dollar sittemmin yhdessä Paul Collierin⁴ kanssa pyrki korjaamaan, parantamaan ja kehittämään edelleen. Heidän tekemänsä teorian paranneltu versio julkaistiin *European Economic Review* -julkaisussa vuonna 2002 nimellä ”Aid allocation and poverty reduction”. He tosin olivat tehneet samannimisen raportin jo vuonna 1999 (Collier & Dollar 1999), mutta sen varsinainen julkaiseminen tapahtui siis vasta vuonna 2002. Viimeistään artikkelin julkaisemisen jälkeen heitä alettiin pitää tämän tutkimushaaran johtavina tutkijoina, mistä syystä myös tässä tutkielmassa paneudutaan Collierin ja Dollarin, eikä Burnsiden ja Dollarin näkemyksiin.

Jo intuitiivisesti on helppoa todeta, että Burnsiden ja Dollarin (1997) teorian yksi heikoimmista kohdista on hallinnon hyvyyden mittaaminen. Tätä kritisoitiin myös käytännössä, mistä syystä Collier ja Dollar ottivat asiakseen korjata tämä heikkous. Parannustyön he aloittivat laajentamalla poliittisen järjestelmän arviointia. Kun Burnside ja Dollar olivat käyttäneet arvioinneissaan vain kolmea makrotaloudellista indikaattoria (Burnside & Dollar 1997: 11–13 ja 27–33), lisäsivät Collier ja Dollar indikaattoreiden määrän kahteenkymmeneen⁵. Kaikki indikaattorit ovat Maailmanpankissa kehitettyjä, tarkastettuja ja myös käytössä olevia kvantitatiivisia ja keskenään vertailukelpoisia (myös eri alueiden välillä) muuttujia⁶, joiden perusteella poliittisen järjestelmän arvioinnin voidaan katsoa olevan järkevää. Lisäksi Collier ja Dollar käyttivät omassa arvioinnissaan enemmän ja perusteellisempaa havaintoaineistoa kuin Burnside ja Dollar olivat käyttäneet. (Collier & Dollar 2002: 1477–1482.)

⁴ Myös Collier toimi tuolloin tutkijana Maailmanpankissa.

⁵ Ks. Collier & Dollar 2002: 1498 (table 8).

⁶ Ks. tarkemmin World Bank 2005: 2-15.

Collier ja Dollar estimoivat havaintoaineistoaan mallilla

$$G = c + b_1X + b_2P + b_3A + b_4A^2 + b_5AP$$

pienimmän neliösumman menetelmän avulla. Mallin mukaan kasvu (G) on eksoogeenisten olosuhteiden (X), politiikan tason (P), kehitysavun nettotulon suhteessa BKT:hen (A) sekä politiikan ja kehitysavun vuorovaikutuksen (AP) välinen funktio. Tällöin kerroin b_5 sisältää hypoteesin, että kehitysavun tehokkuus riippuu poliittisesta toimintaympäristöstä, kun taas b_4 osoittaa avun mahdolliset vähenevät tuotot. Kerroin b_3 voi puolestaan olla positiivinen, negatiivinen tai nolla riippuen poliittisen ympäristön tärkeydestä avun tehokkuudelle. Mallin lähtökohtana ovat siis näkemykset, että avun tehokkuus talouskasvuprosessissa riippuu poliittisesta toimintaympäristöstä, ja että kehitysapu voi vähentää rajatuottoa. (Collier & Dollar 2002: 1478–1480.)

Regressioanalyysissä mallin merkittävien muuttujien on kehitysavun ja politiikan vuorovaikutus (AP). Collier ja Dollar testasivat regressiosta saatuja tuloksia useilla herkkyystesteillä päätyen siihen, että kehitysavun ja politiikan välinen vuorovaikutus on tilastollisesti ja siten myös taloudellisesti merkittävä. Kun he yhdistivät tämän väittämiin 'kasvu vähentää köyhyyttä' ja 'hallinnolla on vaikutusta kasvuun', he saivat (luonnollisesti tarkemmilla lisäperusteluilla lisättyinä) loogisen väittämän: 'hyvä hallinto ja maan suuri köyhyysaste maksimoivat köyhyyden vähenemisen'. (Collier & Dollar 2002: 1480–1482.)

Kehitysavun ”köyhyystehokkain” jakaminen

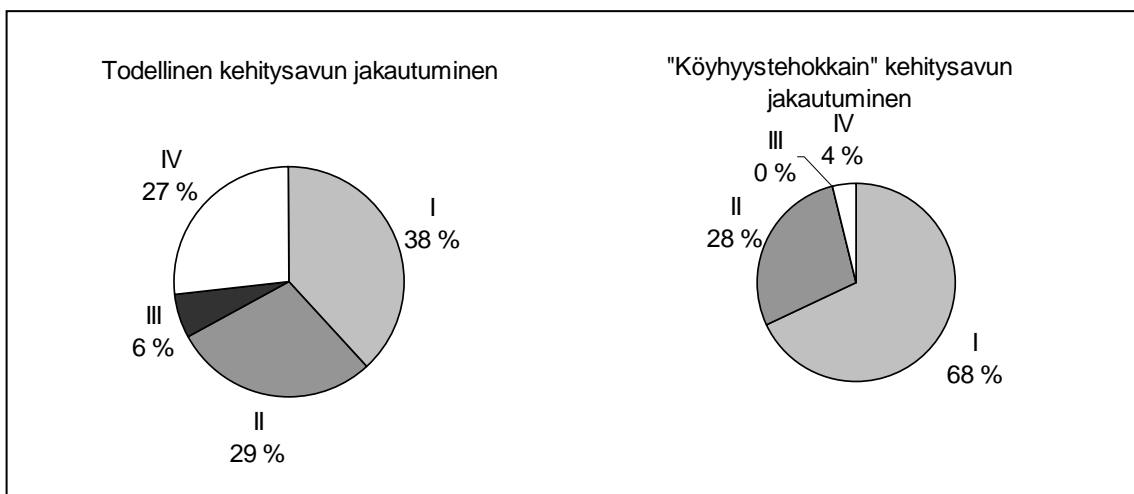
Paul Collier ja David Dollar halusivat teoriallaan auttaa kehitysmaita köyhyyden vähentämisessä, mutta teorian käytännön toteutuksen he jättivät avunantajille. Suoraan kehitysmaalle teoria viestii, että niiden kannattaisi panostaa hyvään hallintoon saadakseen kehitystä aikaan. Samalla niillä olisi myös paremmat mahdollisuudet saada enemmän kehitysapua. Collier ja Dollar tosin totesivat, että jo hyvän hallinnon rakentaminen itsessään vaatii tukea, johon annettu apu auttaa kuitenkin aina. Tällöin apu vain ei välttämättä saavuta vielä kaikkea sitä hyötyä, jonka se heidän mukaansa voisi saavuttaa. (Collier & Dollar 2001: 3, 16, 23.)

Avunantajille Collier ja Dollar kertovat teoriallaan, että kehitysavun taloudellisen tehokkuuden ja köyhyyden vähentämisen kannalta optimaalisen avun kohdentaminen riippuu avunsaajamaan köyhyyden tasosta, köyhyyden joustavuudesta tulojen suhteen sekä maan hallinnon hyvydestä. Äärimmäisen köyhissä maissa avulla on suurempi köyhyydenvähennysvaikutus tai ainakin mahdollisuudet siihen, koska taloudellisessa köyhyydessä eläviä on niin paljon. Hyvä hallinto puolestaan varmistaa avun positiivisen vaikutuksen. Collier ja Dollar ajattelevat täten jo lähtökohtaisesti, että avunsaajamaan hallinto on avunantajalle eksogeeninen tekijä, johon avunantaja ei voi omilla toimillaan vaikuttaa. Eksogeeniseksi he luokittelevat myös tulojen jakautumisen. Avunantajat eivät siis voi vaikuttaa avunsaajamaan sisäiseen tulojen jakautumiseen, vaan ainoastaan maan aggregaattituloihin. Tämä on huomioitu myös Collierin ja Dollarin avunantajille luomassa funktiossa, joka kertoo, mille maille jaettuna apu olisi tehokkainta. Siinä kasvu on maan hallinnon ja saadun avun funktio, jossa maksimoidaan köyhyyden vähentämistä seuraavasti:

$$\begin{array}{ll} \text{Max. köyhyyden vähentäminen} & \sum G^i \alpha^i h^i N^i \\ \text{Ehdolla} & \sum A^i y^i N^i = \bar{A}, \quad A^i \geq 0 \end{array}$$

Funktiossa G tarkoittaa kasvua, y tuloja per capita, \bar{A} avun kokonaismäärää, h köyhyyden mittaa, α köyhyyden vähenemisen joustoa suhteessa tuloihin, N väestön määrää ja indeksi i avunsaajamaita. Funktion käyttäminen edellyttää köyhyyden mitan määrittelemistä (esimerkiksi 1 dollarin tulot päivää kohti) sekä köyhyyden jouston estimointia. Yksinkertaisimmillaan maksimoinnin tulosta voidaan tulkita niin, että apu tulisi allokoida niille maille, joissa avun rajatuottavuus on sama. Tällaisia maita olisivat ne köyhyydestä kärsivät maat, joissa on toimivampi hallinto kuin muissa vertailumaissa. (Collier & Dollar 2002: 1482–1483.)

Kuvio 1. Todellisen ja ”köyhyydestehokkaan” kehitysavun jakautuminen vuonna 1998. (Kuvion merkkien selitykset: **I** = hyvä hallinto, korkea köyhyys, **II** = huono hallinto, korkea köyhyys, **III** = huono hallinto, matala köyhyys, **IV** = hyvä hallinto, matala köyhyys.)



Lähde: Collier & Dollar 2001: 10

Collier ja Dollar tekivät vertailun ns. köyhyydestehokkaan ja todellisen avun jakautumisen välillä vuoden 1998 tilastotietojen perusteella. Kuviossa 1 vasem-

manpuoleisessa ympyrässä kuvataan vuonna 1998 todellisuudessa jaetun kehitysavun jakautumista hallinnon hyvyyden ja köyhyystason perusteella, kun taas oikeanpuoleisesta ympyrästä voi nähdä, miten kehitysavun olisi Collierin ja Dollarin mielestä pitänyt jakautua. Kehitysavun jakaminen maittain ei Collierin ja Dollarin mielestä ole siis kovin lähellä optimaalista tasoa. Suurimmat erot ovat 'hyvä hallinto, korkea köyhyys' - ja 'hyvä hallinto, matala köyhyys' - sektoreissa. Heidän mielestään kehitysapua on tähän mennessä jaettu muiden syiden kuin todellisten köyhyiden vähentämisyrittämysten perusteella. Tällöin apu on kohdentunut maihin, joissa on heikko hallinto, ja joissa ei välttämättä kärsitä aivan äärimmäisestä köyhyydestä. Esimerkkinä avunsaajamaista mainittakoon, että vuonna 1996 Collierin ja Dollarin mukaan "köyhyystehokkaimmin" kehitysapu olisi käytetty silloin, kun kolme eniten apua saanutta maata olisivat olleet Uganda, Etiopia ja Sambia. Todellisuudessa tuolloin kolme eniten apua saanutta valtiota olivat kuitenkin Ruanda, Guinea-Bissau ja Nicaragua. (Collier & Dollar 2002: 1488, 1495–1497; Collier & Dollar 2001: 10-11, table 2.)

Avun muodolla tai määrällä ei merkitystä

Vuoden 2002 (kirjoitettu pääosin jo vuonna 1999) artikkelissaan Collier ja Dollar eivät varsinaisesti ota kantaa kehitysavun jakamismuotoihin tai sen määrään, sillä heidän mielestään niillä ei ole merkitystä lopputuloksen kannalta. Myöhemmin he kuitenkin muotoilivat asiaa hieman uudelleen ja sanoivat, että vääräntyyppinen apu väärässä ympäristössä voi tehdä maan hallinnosta entistä huonompaa. Tämän he tosin näkivät vain äärimmäisenä uhkakuvana, jonka todennäköisyydelle ei heidän mielestään ole tieteellisiä perusteita. (Collier & Dollar 2001: 6-8, 14.)

Tästä huolimatta he esittivät avunantajille kuitenkin toimintamahdollisuuksia tilanteessa, jossa avunantaja ei voisi aidosti luottaa avunsaajamaan hallitukseen, eli siihen, että kehitysapu kohdistuisi varmasti köyhyyden vähentämiseen. Collierin ja Dollarin mukaan avunantaja voisi tällöin toimia ns. hallituksen läpi esimerkiksi projektityöskentelyn kautta. Toinen vaihtoehto olisi toimia ns. hallituksen ympärillä. Tämä tarkoitti käytännössä ei-julkisen kehitysavun antamista rahoittamalla esimerkiksi paikallisten kansalaisjärjestöjen toimintaa. (Collier & Dollar 2001: 23–24.)

Molemmat vaihtoehdot ovat tutkijoiden mukaan kuitenkin huonoja vaihtoehtoja, sillä heidän mielestään avunsaajamaan hallituksen kanssa yhdessä toimiminen kehitysavun antamisessa on kaikkein tehokkainta. Tämä johtuu siitä, että vain avunsaajamaan hallitus voi päättää todellisesta köyhyyden vähentämisestä omassa maassaan. Mikäli apu esimerkiksi annettaisiin suoraan pienviljelijöille, voisi hallitus nostaa maataloustuotteiden verotusta, jolloin se itse pääsisi hyötymään kehitysavusta köyhien kärsiessä edelleen. Täten Collier ja Dollar korostivat jälleen sitä näkökantaa, että jos kehitysavulla on pieni vaikutus hallintoon, on hallinnolla suuri vaikutus avun tehokkuuteen. (Collier & Dollar 2001: 23–24.)

Kehitysavun määrästä Collier ja Dollar toteavat saman kuin mitä Burnside ja Dollar olivat omassa julkaisussaan todenneet: kehitysavun määrä ei vaikuta systemaattisesti avun vastaanottajamaan hallintoon (Burnside & Dollar 1997; Collier & Dollar 2002: 1493–1497). Samalla he tosin toteavat, että tällaisen systemaattisen suhteen puuttuminen ei tarkoita sitä, etteikö joissakin erityistapahtumissa näin voisi kuitenkin käydä. Yleistä se ei kuitenkaan ole ja lisäksi heidän mukaansa menneet tapahtumat eivät voi todistaa, miten tulevaisuudessa asiat menevät. (Collier & Dollar 2001: 16–17.)

2.2.2. Maavalinnan todelliset perusteet

Toinen tässä tutkielmassa käsiteltävä maavalintaa koskeva tutkimus on Harvardin yliopiston professorin Alberto Alasinan ja edellä käsitellyn teorian luonnissa myös mukana olleen David Dollarin käsialaa. Alesinan ja Dollarin (1998) teoria käsittelee kehitysavun antamisen perusteita. Tutkimuksessaan he selvittävät perusteita, joiden mukaan avunantajamaat ovat kehitysapua todellisuudessa jakaneet. Kehitysavun perimmäisen tarkoituksenhan on julistettu jo kehitysavun jakamisen alusta asti olevan rauhan saavuttaminen ja köyhyyden vähentäminen. Avun on toivottu olevan myös taloudellisesti tehokasta. Alesina ja Dollar pyrkivätkin selvittämään, missä määrin erityisesti bilateraalista kehitysapua on todellisuudessa näiden tavoitteiden mukaan jaettu (Alesina & Dollar 1998: 1-2).

Asiaa oli tutkittu jo aikaisemminkin, mutta näkökulmat ja/tai testausmenetelmät olivat olleet erilaiset kuin Alesinalla ja Dollarilla. Monet tutkijat jo ennen heitä⁷ olivat listanneet erilaisia perusteita, mutta niiden vuorovaikutukselle ei ollut saatu tilastollisesti tai muutoin tieteellisesti merkittäviä todisteita. Alesina ja Dollar analysoivat teoriassaan kehitysavun jakamisen perusteita niin aggregaattitasolla kuin yksilöllisestikin avunsaajamaiden köyhyyden, hallinnon laadun sekä avunantajamaiden strategisen mielenkiinnon perusteella. Avunantajamaiden mielenkiintoa he mittasivat seuraavien muuttujien avulla: kaupan avoimuus (etenkin poliittisen järjestelmän sallivuuden suhteen), demokratia, kansalaisvapaudet, kolonialistinen asema 1900-luvulla, suorat ulkomaiset investoinnit, ensitulot ja väestö. Kaikkien muuttujien arviointiperusteina on pyritty käyttämään mahdollisimman laajalti hyväksytyjä ja kunkin alan (tilas-

⁷ Esimerkiksi Lumsdaine (1993) sekä Schraeder, Hook & Taylor (1998).

to)käytössä olevia määritelmiä ja perusteita. Tutkimuksessa käsitellään vain kahdenvälistä kehitysapua. (Alesina & Dollar 1998: 3-8.)

Kokonaisuuden kannalta kehitysavun jakamisperusteissa on Alesinan ja Dollarin mielestä ollut havaittavissa muutamia selkeitä peruslinjoja. Ensiksikin he toteavat, että pienet maat saavat enemmän kehitysapua per capita. Toisekseen heidän mukaansa avoimemmat ja demokraattisemmat maat sekä ne maat, joilla on kolonialistinen menneisyys, saavat enemmän kehitysapua. Esimerkiksi demokraattisempi valtio saa noin 36 % enemmän kehitysapua kuin ei-demokraattinen valtio, *ceteris paribus*. Valtion kolonialistinen historia voi sen sijaan tuoda maalle jopa 72 % enemmän kehitysapua kuin mitä se saisi ilman tällaista historiaa, *ceteris paribus*. Kolonialistinen menneisyys on myös merkittävämpi tekijä kuin demokraattisuus tai avoin talouspolitiikka. Erityisen merkittävää tässä on ”oma kolonia”, eli entinen hallitsijamaa pyrkii avustamaan enemmän omia entisiä siirtomaitaan. Lisäksi mielenkiintoista teorian tuloksissa on se, että ensitulojen ja kehitysavun suhde on erittäin ohut. Tämä siis kumoaisi väitteen, että köyhyden vähentäminen olisi yleisesti kehitysavun jakamisen ensisijaisin syy. Useimmat avunantajat tukevat kuitenkin enemmän köyhiä kuin keskituloisia (middle-income) maita. Tosin tässä eri avunantajamaiden väliset erot ovat suuret. (Alesina & Dollar 1998: 7-9, 12, 17.)

Mielenkiintoinen seikka on myös se, että äänestyskäyttäytyminen YK:n yleiskokouksessa on Alesinan ja Dollarin mukaan yksi kehitysavun jakautumisen merkittävistä muuttujista. Alesina ja Dollar ovat laskeneet eri maiden äänestystulosten korrelaatiot ja käyttäneet sitä kunkin avunantajamaan kavereiden indeksinä. Tämän tuloksena ilmeni, että YK:n yleiskokouksessa on merkittäviä äänestysblokkeja. Esimerkiksi ne maat, jotka ovat yleiskokousäänestyksissä ol-

leet useammin Japanin kanssa samaa mieltä, ovat saaneet enemmän kehitysapua kuin ne maat, jotka ovat olleet samaa mieltä Yhdysvaltojen kanssa. Lisäksi huomionarvoista on, että Egypti ja Israel ovat saaneet huomattavan paljon enemmän kehitysapua kuin ne maat, joiden tunnusluvut tutkimuksessa ovat vastaavanlaiset. Israel saa tunnetusti apua Yhdysvalloista ja Saksasta, kun taas Egyptiä auttavat mm. Ranska, Japani, Australia ja Pohjoismaat. (Alesina & Dollar 1998: 9, 15–16.)

Demokratian ja siihen usein vahvasti liitettyjen kansalaisvapauksien ja rule of law⁸ suhteen Alesina ja Dollar saivat myös yllätyksellisiä tuloksia. Demokratia tuntui vaikuttaneen kehitysavun jakamisperusteisiin enemmän kuin kansalaisvapaudet tai rule of law. Lisäksi yleisesti ottaen avoimet taloudet saavat kaksi kertaa enemmän kehitysapua kuin suljetut taloudet, ceteris paribus. Sen sijaan suorien ulkomaisten investointien osalta rule of law⁸lla ja talouden avoimuudella on ollut merkittävämpi vaikutus kuin demokratian asteella. Tämä tuntuisi siis osoittavan, että erityisesti yksityisille sijoittajille sopimusten pitävyys ja lain toiminta tässä tarkoituksessa on merkittävämpi tekijä kuin julkisille avustajille, jotka painottavat enemmän demokraattisten instituutioiden olemassaolon tärkeyttä. Toisaalta yksityiset investoivat enemmän ns. keskituloisiin maihin, kun taas julkinen apu tavoittaa myös kaikista köyhimmät maat. Tämän perusteella voisikin sanoa, että julkinen apu on enemmän köyhyyttä vähentävä kuin yksityinen apu. (Alesina & Dollar 1998: 11–12, 18.)

⁸ Rule of law⁸lle ei ole olemassa tarkkaa suomennosta sanan monimerkityksellisyyden vuoksi. Termiä on kuitenkin usein suomennettu esimerkiksi oikeusvaltioksi, laillisuusperiaatteeksi tai lainmukaisuudeksi. Tarkin suomennos termille kuulunee kuitenkin, että rule of law on ”*pakottava sääntö, jonka mukaan etukäteen oikeusasioiksi nimetyt asiat on ratkaistava etukäteen vahvistetuin säännöin (lakien mukaisesti) etukäteen siihen tehtävään määrättyjen viranomaisten toimesta*” (Kemppinen 2006). Tässä tutkielmassa termiä käytetään englanninkielisenä.

Yksittäisistä avunantajamaista Alesina ja Dollar toteavat, että niiden toiminnan välillä voi olla hyvinkin suuria eroja. Poikkeuksena tästä ovat kuitenkin Pohjoismaat (Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska), joiden toiminnan he katsoivat olleen hyvin samankaltaista ja siksi näitä maita käsiteltiin tutkimuksessa yhtenä ryhmänä eikä erillisinä valtioina. (Alesina & Dollar 1998: 13.) Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä Pohjoismaat ovat kehitysyhteistyössä olleet suhteellisen samankaltaisia toimijoita keskenään.

Eri maiden kehitysyhteistyötoiminnan erilaisuus näkyy Alesinan ja Dollarin mukaan ennen kaikkea kehitysavun jakautumisessa köyhyyden sekä demokration suhteen. Pohjoismaat sekä Yhdysvallat ovat kunnostautuneet tässä niin, että ne antavat kehitysapua suhteessa eniten niihin maihin, joissa kärsitään eniten köyhyydestä ja jotka ovat demokraattisempia. Yhdysvallat on jakanut sen lisäksi merkittävästi kehitysapua myös Israelille sekä niille valtioille, jotka ovat äänestäneet sen kanssa samalla tavoin YK:ssa. Sen sijaan Ranskan ja Japanin kehitysapurahat ovat jakautuneet vain vähän avunsaajamaan köyhyys- ja demokration mukaisesti. Ne ovatkin tuntuneet ottaneen enemmän huomioon niiden entiset siirtokunnat sekä ne maat, joiden äänestyskäyttäytyminen YK:ssa on ollut yhteneväistä niiden itsensä kanssa. (Alesina & Dollar 1998.)

Näiden sekä tutkimuksessa esiintyneiden muiden seikkojen nojalla Alesina ja Dollar ovat todenneet, että bilateraalisesta avun jakamisesta maiden kesken tavalla, jolla se on tehty, on ollut yksi syy siihen, miksi apu ei ole ollut tehokkaampaa köyhyyden vähentämisen suhteen. Kehitysavun jakamisen perusteisiin ovat vaikuttaneetkin enemmän poliittis-strategiset tekijät kuin taloudelliset seikat, kuten esimerkiksi avunsaajamaan köyhyys. Näin ei-demokraattiset, entiset siirtokunnat ovat saaneet kaksi kertaa enemmän kehitysapua kuin demokraatti-

set, ei-kolonialistiset valtiot. Samoin ne entiset siirtokunnat, joissa kauppa on suljettu, ovat saaneet kaksi kertaa enemmän kehitysapua kuin ne valtiot, jotka eivät ole entisiä siirtokuntia ja joissa kauppa on avoin. (Alesina & Dollar 1998: 19–22.)

2.3. Sidotusta avusta budjettitukeen

2000-luvulla kehitysyhteistyökeskustelussa on jouduttu toteamaan, ettei kehitysmaissa köyhyys ole merkittävästi vähentynyt, eikä käännteentekevää kehitystä ole saavutettu varsinaisesti millään taloudellisella tai sosiaalisella sektorilla. Ollaan siis tilanteessa, jossa joudutaan arvioimaan, mikä on mennyt pieleen ja mitä tilanteen parantamiseksi voitaisiin tehdä. Vaatimukset kehitysyhteistyövärojen tehokkuuden lisäämisestä ovat länsimaissa voimistuneet entisestään ja avunantajat ovat periaatteessa kahden vaihtoehdon tilanteessa: joko kehitetään kehitysmailla uusia rahoituslähteitä tai pyritään löytämään uusia keinoja kehitysavun tehokkuuden lisäämiseksi. Useimmat ovat päätyneet pääosin jälkimmäiseen vaihtoehtoon, koska uusien rahoituslähteiden kehittäminen on todettu jopa vielä hankalammaksi kuin avun tehokkuuden lisääminen. Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan avun taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi kehitettyjä ratkaisuja, mutta tehdään myös katsaus uusia rahoituslähteitä koskevasta keskustelusta.

2.3.1. Kehitysapumuotojen tutkimisen taustaa

Kehitysapumuotojen taloudellista tehokkuutta vertailevien tutkimusten perinne on erittäin nuori. Tähän lienee monia syitä, mutta vaikuttavia tekijöitä ovat

varmasti olleet kehitysyhteistyön lyhyt historia, alan nuori tutkimusperinne, tutkijoiden erimielisyys kehitysavun merkityksestä sekä kehitysmaista saatavan tilastotiedon (ts. tutkimusmateriaalin) riittämättömyys ja epätarkkuus. Tällöin olemassa olevat tukimuodot on nähty riittävän tehokkaina, eikä uusien tukimuotojen kehittämislle ole ollut riittävää kysyntää.

Ensimmäiset eri tukimuotoja esitelleet laajemmat tutkimukset näkivät päivänvalon 1990-luvun puolivälissä. Alkuinnoittajana toimi Maailmanpankki, jossa oli keskusteltu Afrikassa toteutettujen, erityisesti yksityisen sektorin hankkeiden riittämättömistä tuloksista. Oli huomattu, ettei hankkeilla saatu lisättyä paikallista omistajuutta, eikä niillä saatu aikaan kestävämpää kehitystä. Hankkeille tarvittiin lisää rahoitusta, jotta olisi saatu rakennettua lisää kapasiteettia ja tehtyä riittäviä infrastruktuurisia muutoksia. Lisäksi eri avunantajilla oli omat ohjeistuksensa avunsaajille, jotka näin joutuivat välillä jopa keskenään vastakkaisten ohjeiden keskelle toteuttaessaan samaa hanketta. Afrikkaan tehdyt investoinnit eivät siis olleet tuottavia ja mielenkiinto niiden tekemiseen väheni koko ajan. Maailmanpankissa haluttiin ruveta vastatoimiin ja kehittämään toimivampaa järjestelmää. Tuloksena syntyivät sektori-investointiohjelmat (sector investment programmes, SWAP), joiden tarkoituksena oli saattaa toisaalta avunantajat ja yksityiset sijoittajat sekä toisaalta sektoreittain eri hankkeet yhteen. Toimilla pyrittiin vähentämään päällekkäisyyttä, lisäämään johdonmukaisuutta, jatkuvuutta sekä paikallista omistajuutta. (Harrold & Associates 1995.)

Kolme vuotta myöhemmin Maailmanpankki julkaisi ns. perusteellisen kehityskorkeksen (Comprehensive Development Framework, CDF), jonka tarkoituksena oli puolestaan tehostaa avunsaajamaan köyhydenvähentämisstrategioiden ja mahdollisten muiden kehitysohjelmien toteutumista. CDF:n avulla niin julki-

set avunantajat kuin yksityisen sektorin edustajatkin oli tarkoitus saattaa yhteen avunsaajamaan hallituksen kanssa ja miettiä näin yhdessä koko maan kehitystoimintaa (mukaan lukien rahoitus) holistisesti. Näin kehitystoimista saataisiin enemmän kehitysmaan omaa omistajuutta tukevaa toimintaa, kun yhteistyötä tehtäisiin tiiviisti avunsaajamaan hallinnon kanssa. (World Bank 2006d.) CDF:n mukainen toiminta aloitettiin ja tällä hetkellä sen piiriin kuuluu 52 kehitysmaata (World Bank 2006c).

Maaailmanpankin innoittamina aloitetuissa sektorituetuissa toiminnoissa huomattiin pian olevan parantamisen varaa ja tämä sai kehityskumppanit (so. avunantajat ja avunsaajat) tiivistämään keskusteluja toiminnan tehostamiseksi. Käytännössä sektorituettu toiminta oli johtanut siihen, että vastuu kustakin sektorista siirtyi kyseisen alan asiantuntijoille, jolloin myös taloudelliset hallintojärjestelyt siirtyivät pois avunsaajamaan hallituksen omasta järjestelmästä. Tämä aiheutti ongelmia vastuukysymyksissä sekä kokonaiskehityksen hallitsemisessa. Tällöin syntyiikin ajatus ei-korvamerkitystä budjettituesta, jonka avulla ajateltiin voivat nämä ongelmat. (mm. Norad 2004: 3-5.)

2.3.2. Sidottu apu

Maaailmanpankin toimiessa heräsivät vihdoin myös tutkijat ja eri kehitysapu-
muotojen tehokkuutta selvittäviä tutkimuksia alkoi ilmestyä selvästi aikaisempaa enemmän. Aluksi tutkimuksissa käsiteltiin lähinnä sidottua hanketukea, jotka vielä 1990-luvulla liittyivät varsin läheisesti toisiinsa. Hanketuki toimi tuolloin usein niin, että avunantajamaa suunnitteli ensin hankkeen, jolle asetti sitten ehtoja, joilla hanke tuli toteuttaa. Varsin usein ehtoihin sisältyi rajoituksia siitä, mistä hankkeeseen tarvittavat hyödykkeet ja palvelut on ostettava tai ket-

kä hankkeen toteuttavat. Näin annettu hanketuki oli sidottua apua ehtojen määrittelemän osin. (mm. Svensson 2000: 72; Quartey 2005: 6-8.)

Sidottua apua koskeneissa tutkimuksissa avun sitomiseen suhtauduttiin pääsääntöisesti erittäin kriittisesti. Ajat olivat muuttuneet niin, että kehitysavun perimmäisenä tarkoituksena alettiin pitää köyhyyden vähentämistä, jonka suhteen myös avun tehokkuutta alettiin arvioida omien etujen ajamisen ja talouskasvun mittaamisen sijaan. Monet tutkijat totesivatkin, että sidottu apu lisää avunannon kustannuksia ja kannustaa avunantajia keskittymään enemmän omien markkinointimenetelmiensä kehittämiseen kuin kehitysmaiden todellisiin tarpeisiin. Avunsaajamaille sidotun avun laskettiin myös olevan kallista (avun vaikuttavuuden on laskettu heikentyvän sitomisen vuoksi jopa 25 %), sillä se vääristää sovittuja prioriteetteja, haittaa hallituksen taistelua paikallisten varojen kanssa sekä houkuttelee korrupioon. Lisäksi se estää paikallisen omistajuuden ja sitovuuden syntymistä, kun hankkeissa ei käytetä paikallisten yritysten hyödykkeitä ja palveluita silloin, kun niiden käyttö olisi mahdollista. (mm. Aryeetey, Osei & Quartey 2003; Quartey 2005: 6-8.)

OECD:n (2001b: 2) mukaan sidottu apu suosii myös enemmän pääomaintensivistä tuontia tai avunantajamaan teknistä taitoa vaativia hankkeita kuin pienempiä, enemmän köyhyyden vähentämiskeskeisiä hankkeita. Cordella ja Dell'Araccia (2003: 10–11) tuovat puolestaan monien muiden tutkijoiden tavoin esiin (sidotun) hanketuen 'fungibilityn'. Tällä tarkoitetaan sitä, etteivät avunantajat voi kontrolloida kaikkia hankkeeseen allokoimiaan varoja, sillä mikään ei estä avunsaajaa allokoimasta uudelleen sen itsensä alun perin hankkeeseen budjetoimia varoja. Tällöin hanke voi jäädä kokonaan avunantajan maksettavaksi. Cordella ja Dell'Araccia (2003: 19–20) suosittelivatkin, että sidottua han-

ketukea käytettäisiin silloin, kun avunsaaja osallistuu hankkeeseen vain pienellä määrällä omia varoja ja kun avunsaajan intressit hankkeen toteuttamisesta ovat kaukana avunantajan intresseistä. Täten avunsaajalla ei tule niin suurta houkutusta irtautua hankkeesta, koska sen rahalliset panostukset ja intressit siihen ovat pienet.

Santanu Chatterjee ja Stephen J. Turnovsky (2003) puolestaan kehottavat avunantajia selvittämään ensin avunsaajan talouden rakenteellisia erityispiirteitä (mm. pääomamarkkinoiden rakenne ja tuotannon substituutiomahdollisuudet) ennen kuin päättävät avun sitomisesta. He varoittavat avunantajia siitä, että ilman hyvää avunsaajamaan talouden tuntemusta sidotulla avulla saattaa olla täysin toiset vaikutukset kuin mitä avunantaja oletti. Sitomaton apu on heidän mukaansa sidottua apua robustisempi samoissa olosuhteissa, mistä syystä he suosittelivat vähempiriskisemmän sitomattoman avun käyttämistä silloin, kun avunsaajan talouden rakenteista ei ole yksityiskohtaista tietoa.

Sidottua kehitysapua antaneet maat ovat perustelleet valintaansa avun sitomisella sillä, että niin monen kehitysmaan talous on kehitysapuriippuvaista⁹. Monien kehitysmaiden ongelmana ovat olleet erityisesti suuret velkakertymät, joiden pelkät hoitokulut saattavat jo ylittää maan maksukyvyn. Tällöin esimerkiksi kehitykseen suunnitellut varat saatetaan joutua laittamaan velanhoitokustannusten maksuun kehitystä edistävien asioiden sijaan. Esimerkiksi tästä syystä avunantajat ovat saattaneet päätyä antamaan sidottua apua, jotta avuksi tarkoitetut varat menisivät avunantajien toivomiin kehityshankkeisiin, eikä ”pelkäänsään” velanhoitokulujen maksamiseen. Toisekseen avunantajat ovat usein pe-

⁹ Maailmanpankin tämänhetkisten tilastojen mukaan maailmassa on 129 kehitysapua saavaa maata (ml. Palestiinalaisalueet). Niistä 112 maan BKT:sta kehitysavun osuus on 0,1–54,6 %. 12 maan osalta riippuvuusprosentti on 0,0, vaikka ne ovat saaneet kehitysapua. Viiden kehitysapua saavan maan osalta ei ole saatavilla tarkkaa riippuvuusprosenttilukua. (World Bank 2006e: 348–350.)

rustelleet sidotun avun käyttämistä tukimuotona avunsaajien heikolla hallinnollisella ja korruptoituneella tilanteella. Lisäksi myös halu saada kehitysavun antamisesta vastavuoroisesti itselleenkin taloudellista hyötyä on mainittu syyksi avun sitomiselle. (OECD 2001: 2; Quartey 2005: 6–8; Radelet 2006: 6-7.)

Tutkimuksissa sidottua apua ei kuitenkaan haluta nähdä pelkästään 'pahana' ja sitomatonta apua 'hyvänä' apuna (esim. OECD 2001: 3; World Bank 2006b). Monet kansainväliset instituutiot kehottavat avunantajia kuitenkin käyttämään sitomatonta apua. Näin ovat suosituksillaan tehneet mm. OECD:n kehitysapukomitea (OECD/DAC 2001a) sekä EU:n komissio (Euroopan komissio 2002).

2.3.3. Budjettituki

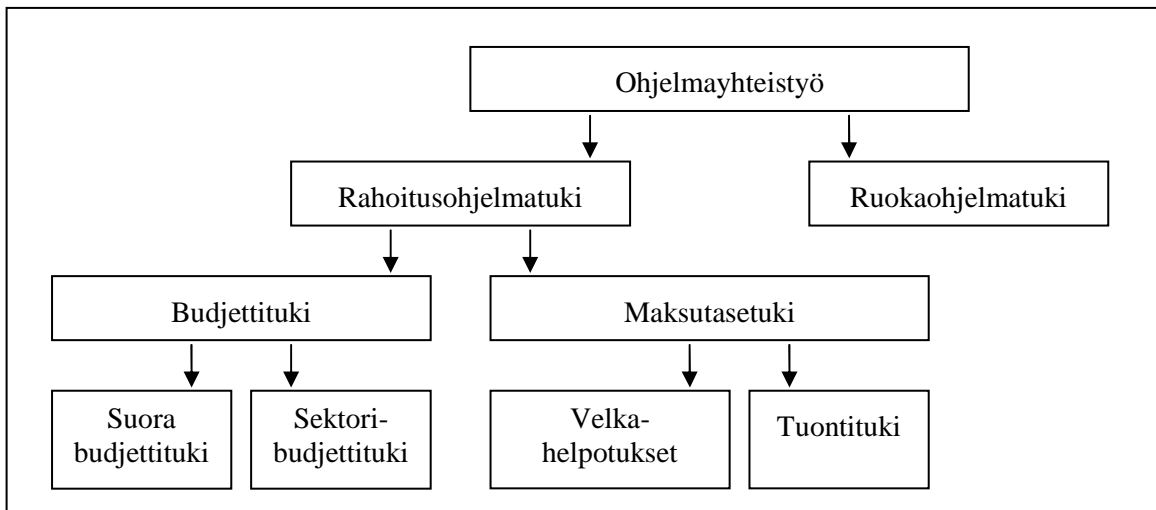
Useat sidottua apua koskeneet tutkimukset on tehty vertailumenetelmien avulla. Tällöin sidotun avun vertailukohdaksi on otettu usein budjettituki, josta oli alettu puhumaan sektorituen kehittämisen yhteydessä. Aluksi tutkimuksissa oli suosittua käsitellä budjettituen ehdollisuutta, mutta tällä hetkellä budjettituen tarkastelunäkökulmat tutkimuksissa ovat laajentuneet ja määritelmät tarkentuneet, jolloin keskustelu ehdollisuudesta on hieman laimentunut.

Budjettituella tarkoitetaan avunantajan antamien varojen siirtoa avunsaajamaan valtiolliselle varainhoitotaholle (so. käytännössä valtiovarainministeriö tai valtiokonttori, National Treasury). Varat voidaan siirtää yleisenä budjettitukena, jolloin varoilla pyritään tukemaan avunsaajamaan kansallista kehityspolitiikkaa ja -strategiaa, useimmiten nimenomaan köyhyydenvähentämisstrategioita. Tuki on siten korvamerkitykseltään, sitomatonta apua, jonka avunsaaja voi periaatteessa käyttää miten haluaa. Yleisen budjettituen seuranta tapahtuu kuitenkin varsin monella tasolla eri tahojen toimesta, mikä ehkäisee tuen väärinkäyttöä.

Lisäksi tuki sisältää yleensä kehitykseen tavalla tai toisella liittyviä edellytyksiä (esimerkiksi köyhyydenvähentämisstrategian olemassaolo ja siihen sitoutuminen), joiden rikkomisesta voi seurata tuen lakkauttaminen. (OECD/DAC 2004: 3–5; Quartey 2005: 8; EuropeAid 2006: 4.)

Toinen budjettituen vaihtoehto on sektoribudjettituki, jolla halutaan tukea tietyn sektorin (esimerkiksi koulutuksen tai terveydenhuollon) kehitystä. Tällöin tuki korvamerkitään yhden tai useamman sektorin käytettäväksi, mutta muita ehtoja ei tuelle aseteta. Käytännössä valtion kirjanpitoon lisätään tällöin kuitenkin ylimääräinen sektoriraportointiosuus, josta ilmenee tarkemmin sektoribudjettituen käyttö. (EuropeAid 2006: 4; OECD/DAC 2004: 3–5; Quartey 2005: 8; EuropeAid 2006: 4.)

Kuvio 2. Budjettituki osana ohjelmayhteistyötä.



Lähde: OECD/DAC 2004: 3-5.

Kuten kuviosta 2 voi nähdä, on budjettituki yksi ohjelmatuen muodoista. Ohjelmatuki jakautuu ruokaohjelma-apuun ja rahoitusohjelma-apuun, jonka muotoja ovat puolestaan budjettituki sekä maksutasetuki. Maksutasetuki voidaan jakaa vielä velkahelpotuksiin sekä tuontitukeen. Tässä tutkielmassa ei kuiten-

kaan käsitellä lainkaan maksutasetukea, vaan keskitytään pelkästään yleisestä ja sektoribudjettituesta muodostuvaan budjettitukeen. Näin siksi, että budjettituki on suoraa rahallista kehitysapua ja liittyy siten läheisemmin kehitysavun taloudelliseen tehokkuuteen. Toisekseen budjettituki on 2000-luvulla kasvattanut suosiotaan kehitysapumuotona ja se on yksi kehitysapukeskustelun kuumimmista puheenaiheista tällä hetkellä.

Budjettitukeen suhtauduttiin aluksi erittäin varauksellisesti ja tutkimuksissa se tuomittiin usein epäonnistumaan jo ennen tuen aloittamista. Muutamien käytännössä onnistuneiden kokeilujen (esimerkiksi Ugandassa, Etiopiassa, Ghanassa ja Mosambikissa) jälkeen tutkimuksissa alettiin suhtautua budjettitukeen suotuisammin, mutta tukea käsiteltiin pitkälti ehdollisuuden kautta. Ehdollisuudella ei tarkoitettu enää sidottua apua tai ns. tavoitepolitiikkaan liittyviä ehtoja, vaan syntyi "uusi ehdollisuus". Paul Mosleyn, John Hudsonin & Arjan Verschoorin (2004) mukaan "uusi ehdollisuus" asettaa kehitysavulle (etenkin budjettituelle) väljemmät ehdot kuin aikaisemmin. Nyt ehdot, kuten esimerkiksi köyhyyden vähentäminen ja korruption vastainen toiminta, ovat enemmän ei-kiistanalaisia ja yleispäteviä edellytyksiä, joilla pyritään vahvistamaan enemmän avunsaajan omaa toimintaa ja vastuuta kehityksen edistämiseksi. Toisaalta "uusi ehdollisuus" on koventanut avunantajien mahdollisuuksia rangaista avunsaajaa tuen mahdollisista väärinkäytöksistä, mutta nämä ehdot eivät muuten rajoita avunsaajan toimintaa. Monet kansainväliset kehitysyhteistyötohot, kuten esimerkiksi Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Maailmanpankki, ovatkin määritelleet viime vuosina uudelleen kehitysrahoituksen ehdollisuuden enemmän nimenomaan "uuden ehdollisuuden" suuntaan (IMF 2002; World Bank 2005).

Budjettitukea käsitteleviä tieteellisiä tutkimuksia on toistaiseksi vielä varsin vähän. Kuten edeltä kävi jo ilmi, budjettituen kehittäminen käytäntöön alkoi kehitysaputyön ohessa. Tähän mennessä budjettituen arviointi on tapahtunut pääosin kansainvälisten rahoituslaitosten ja budjettitukea jo antaneiden maiden toimesta, eivätkä muut alan tutkijat ole kunnolla tuntuneet ehtineen vielä tähän vauhtiin mukaan. Puolueettoman lisätutkimuksen tarve on kuitenkin suuri. Tässä tutkielmassa pyritään tuomaan esille tämän hetken merkittävimpiä näkemyksiä budjettitukea käsittelevistä tutkimuksista.

Budjettituen merkittävyyttä köyhyiden vähentämisessä ja tehokkaana kehitysavun välineenä on perusteltu monin eri syin. Ensiksikin budjettituen ajatellaan tukevan avunsaajamaan omistajuutta. Näin siksi, että avunsaajamaa saa itse allokoida korvamerkitsemättömän tuen eteenpäin, käyttää omia hankintaprosesseja sekä kirjanpitojärjestelmiä. Käytännössä tuki on suunnattava avunsaajamaan kehitysohjelmiin, jotka kuitenkin nekin ovat maan omia ja sen itsensä hallinnoimia. Tällöin keskitytään siis enemmän maittain kansallisiin prioriteetteihin ja makrotaloudellisiin muutoksiin, eikä laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan vain rajoitettuihin operatiivisiin toimintoihin. (esim. Koeberle & Stavreski 2005; OECD/DAC 2005b.)

Toisekseen budjettituella on laskettu olevan pienemmät transaktiokustannukset viimeistään keskipitkällä aikavälillä. Aluksi transaktiokustannukset voivat hetkellisesti olla korkeammat aloituskustannusten ja koordinoituvuustarpeiden vuoksi, mutta pidemmällä aikavälillä budjettituen kanavoinnista saadaan poistettua ns. ylimääräiset tahot, kun tuki annetaan suoraan hallitukselta hallitukselle. Toisaalta avunsaajamaiden valtiovarainministeriöiden transaktiokustannuksia budjettituki saattaa nostaa, koska se joutuu nyt yksin käsittelemään

avun maksuliikennettä. Tuki pyritään kuitenkin antamaan säännöllisesti avunsaajan vuosibudjettisykliä mukaisesti, eikä ripotellen silloin tällöin pieniä summia kerrallaan. Tällöin avun ennakoitavuus on parempi, mikä puolestaan helpottaa avunsaajan kehityssuunnitelmien toteuttamista, kun rahoitus on enemmän hallittavissa. (Koeberle & Stavreski 2005: 22.)

Kolmanneksi budjettituen on arvioitu lisäävän ja tehostavan koordinaatiota niin avunantajien kesken kuin avunsaajienkin kanssa. Erityisesti keskustelua avunsaajamaiden kanssa on kiitelty, koska budjettituen toteuttaminen toisaalta pakottaa keskusteluun, mutta toisaalta asettaa avunantajan ja avunsaajan keskenään tasavertaisempaan asemaan, kun avunantaja ei yksin sanele avun saannin ja/tai toteutuksen ehtoja. Lisäksi budjettituen saaminen ja hallinnoiminen edellyttää avunsaajamaan sisäisen keskustelun tiivistymistä, koska kehitysohjelmat kattavat monien ministeriöiden alaan kuuluvia asioita. Tämä lisää myös hallinnointitapojen ja kirjanpitojärjestelmien vaatimuksia, sillä budjettituki on tulos-pohjaista. Budjettituen tehokkuutta mitataan budjetin lopputuloksen ja tuotos-ten suhteena hallituksen asettamien politiikkatavoitteisiin, mikä vaatii esimerkiksi riittävän tiedon saamista ja mittaamista. Tällöin mm. kirjanpidon on oltava kunnossa. (esim. OECD/DAC 2005b)

Neljänneksi budjettitukea on kiitelty sen kohdistumisesta nimenomaan köyhyyden vähentämiseen. Samalla tuella on ajateltu olevan suurempi potentiaali kehityksen tehostamiseen kuin muilla kehitysavun muodoilla.

Budjettituen myöntämistä ei kuitenkaan suositella kaikkiin kehitysmaihin, vaan sen saaminen halutaan usein ehdollistaa hallinnollisen toimivuuden perusteella. Stefan Koeberlen ja Zoran Stavreskin (2005: 13–15) mukaan budjettituki on

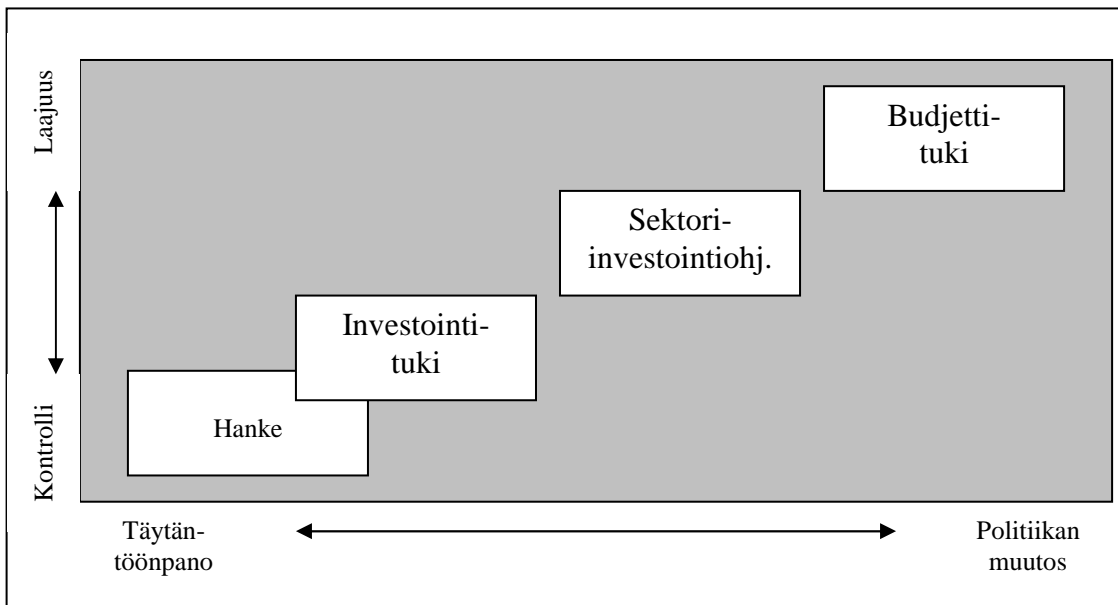
tehokkain kehitysapumuoto maille, joissa on suhteellisen vakaa makrotaloudellinen tilanne sekä vähintään kohtuullinen institutionaalinen ja poliittinen tausta läpinäkyvine budjetteineen ja riittävine rahoitushallintojärjestelmineen. Jos näitä sekä avunantajan luottamusta ei ole, on Koeberlen ja Stavreskin mielestä tällöin parempi käyttää kehitysavun muotoina sektoritukea tai projektiapua.

Paul Mosley ja Suleiman Abrar (2005) ovat Koeberlen ja Stavreskin kanssa samoilla linjoilla, mutta korostavat enemmän avunantajan ja avunsaajan välisen luottamuksen, eli heidän sanojensa mukaan ”sosiaalisen pääoman”, merkitystä. He perustelevat näkemyksensä peliteorian avulla luodulla mallilla, jonka mukaan juuri luottamus on olennainen muuttuja, sillä *”missä luottamus on luotu hyvin, suurin osa tavanomaisen ehdollisuuden konfliktipohjasta häviää, jolloin häviää myös tehokkuutta syöviä kustannuksia”*. Mosley ja Abrar tutkivat siksi luottamuksen muodostumista ja totesivat, että luottamuksen rakentuu positiivisen sosiaalishistorian, mutta ennen kaikkea eteenpäin katsovien signaalien välittymisen kautta. Tällaisia signaaleja ovat korkeat köyhille menevät kulut, matalat sotilaalliset kulut sekä matala korruptioaste. Signaalien ollessa olemassa syntyy luottamus ja budjettituki pysyy vakaana. Kun taas apu on vakaata, taloudellinen kasvu ja köyhyyden vähentäminen korostuvat.

Heidän, kuten monen muunkin tahon tämänhetkistä mielipidettä havainnollistaa kuvio 3. Sen perusteella ajatellaan siis, että kun avunsaajan hallinto ja tarpeelliset instituutiot ovat kunnossa ja avunsaaja on itse omasta kehityksestään kiinnostunut ja myös motivoitunut, voidaan kehitysapuinstrumenteissa siirtyä projekteista budjettitukeen. Tällöin avunantajan kontrolli toimenpiteissä pienee avunsaajan ottaessa toiminnasta enemmän vastuuta. Lisäksi ajatellaan, että tällainen kehitys vaikuttaa myös politiikan muutoksiin, etenkin demokratian

lisääntymiseen. Tämän ajatellaan tapahtuvan paikallisen omistajuuden vahvistumisen kautta, mitä taas pidetään välttämättömyytenä kestäville poliittisille muutoksille.

Kuvio 3. Kehitysavun muodon vaihtuminen hankkeista budjettitukeen.



Lähde: Koeberle & Stavreski 2005: s. 14.

Eri avunantajatahot ovatkin määritelleet kriteerejä, joiden avulla selvitetään mahdollisuuksia antaa avunsaajamaalle budjettitukea. Kriteerit perustuvat pääosin edellä lueteltuihin asioihin, milloin budjettituen on arvioitu olevan tehokkainta. Ensisijaiseksi kriteeriksi on usein asetettu riittävä hallinnollinen kehitys, mutta siitäkin on joissakin tapauksissa voitu joustaa, mikäli muut kriteerit ovat täyttyneet paremmin. (esim. Norad 2005; SIDA 2005.)

3. SUOMEN JAKAMAN KAHDENVÄLISEN KEHITYSAVUN SAAJAT

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen jakaman kahdenvälisen kehitysavun jakautumisen kohteita sekä perusteita ja arvioidaan niiden taloudellista tehokkuutta köyhyyden vähentämisen suhteen edellä esitettyjen, maavalintaan liittyvien teorioiden perusteella. Ensimmäisessä alaluvussa verrataan keskenään maita, jonne Suomi on apua antanut ja maita, jonne annettuna apu olisi ollut kaikkein köyhyystehokkainta. Luvussa 3.2. arvioidaan, millä perusteilla Suomi kehitysapua jakaa ja miten hyvin köyhyydenvähentämissuhteet on avun jakamisen perusteissa otettu huomioon. Sen jälkeen pohditaan vielä muita maavalintaan vaikuttaneita seikkoja.

3.1. Kehitysavun kohdentuminen maittain ja alueittain

Suomi on jakanut kehitysyhteistyömäärärahoja vuodesta 1961 lähtien, mutta avun määrä kasvoi merkittävämmäksi vasta 1960-luvun lopussa (UM KEO 2004). Tästä sekä tilastollisista syistä tässä työssä keskitytään arvioimaan Suomen myöntämiä kehitysyhteistyömäärärahoja vuodesta 1970 alkaen. Tutkielmassa painotutaan kuitenkin enemmän 2000-luvulla annettuun kehitysapuun.

Taulukkoon 1 on kerätty yhteen ne kymmenen maata, joille Suomi on vuosina 1970–2003 maksanut eniten kehitysapua. Lisäksi taulukkoon on eritelty näiden maiden Suomelta saadun kehitysavun määrä 2000-luvulla. Kehitysavun rahallisen määrän lisäksi taulukkoon on merkitty kunkin maan sijoitus eri vuosina sen mukaan, monenneksiko eniten maa on kunakin vuonna apua Suomelta saanut.

Taulukko 1. Suomen myöntämien kehitysyhteistyömäärärahojen (miljoonaa euroa) kymmenen suurinta vastaanottajaa vuosina 1970 – 2003 sekä erikseen vuosina 2000–2005.

Vuosi Maa	1970- 2003	<i>Sija</i>	2000	<i>Sija</i>	2001	<i>Sija</i>	2002	<i>Sija</i>	2003	<i>Sija</i>	2004	<i>Sija</i>	2005
<u>Tansania</u>	491,68	1.	13,49	1.	14,41	1.	13,38	2.	11,65	3.	10,97	4.	11,32
<u>Sambia</u>	272,08	2.	3,63	16.	4,47	13.	5,65	10.	4,14	13.	4,73	12.	6,30
<u>Mosambik</u>	249,25	3.	12,59	2.	11,78	3.	12,51	3.	19,47	1.	20,45	2.	18,87
<u>Kenia</u>	214,60	4.	4,38	13.	6,01	8.	5,58	11.	4,99	11.	6,14	9.	3,08
<u>Vietnam</u>	192,54	5.	6,27	7.	5,78	9.	7,62	5.	7,63	7.	10,09	5.	12,89
<u>Egypti</u>	158,14	6.	3,76	15.	4,14	14.	5,48	12.	3,96	14.	3,06	19.	3,19
<u>Nicaragua</u>	154,28	7.	8,51	5.	7,50	7.	6,26	8.	6,98	8.	5,72	11.	7,55
<u>Etiopia</u>	147,01	8.	6,14	8.	5,64	10.	4,86	14.	8,11	6.	6,07	10.	5,48
<u>Kiina</u>	146,13	9.	11,87	4.	10,24	4.	4,30	15.	2,58	22.	2,25	22.	?
<u>Nepal</u>	137,55	10.	6,02	9.	5,23	12.	5,94	9.	4,69	12.	4,59	13.	5,61

Lähde: UM 2006i; UM 2006h: 25–83 ja 156–160.

Vuosina 1970–2003 Suomi on myöntänyt selkeästi eniten kehitysapua Tansanialle. Seuraavina listassa tulevat Sambia, Mosambik, Kenia ja Vietnam. Taulukosta 1 voi varsin nopeasti havaita, että ne maat, jotka ovat aikaisemminkin Suomelta apua saaneet, saavat tukea edelleen. Pitkällä aikavälillä viiden eniten tukea saaneiden maiden tukimäärät ovat pääsääntöisesti pysyneet kymmenen eniten tukea saaneiden maiden joukossa myös 2000-luvulla. Sen sijaan pitkän ajan tilastossa toistaiseksi kuudentena olevan Egyptin sekä yhdeksäntenä olevan Kiinan tukimäärät ovat 2000-luvulla alkaneet pienentyä ja niiden sijoitus viime vuosien vuositilastoissa on laskenut noin kymmenen sijaa. Jo taulukon 1 tietojen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että Suomi tekee varsin pitkäjännitteistä kehitysyhteistyötä valitsemiensa avunsaajamaiden kanssa myöntämällä näille apua lähes samansuuruisella summalla vuosittain.

Taulukko 2. Suomen jakaman kahdenvälisen kehitysavun jakautuminen alueittain vuosina 1991–2004 sekä erikseen vuosina 2000–2004 (% koko vuoden kahdenvälisestä kehitysavusta).

Vuosi Alue	1991-2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
<u>Aasia</u>	27,0	28,8	24,4	23,9	23,2	18,8	23,8
<u>Afrikka</u>	37,9	32,2	33,9	36,4	37,9	34,4	35,0
<u>Amerikka</u>	7,2	7,2	6,9	8,6	7,9	7,1	7,5
<u>Eurooppa</u>	6,9	9,1	9,7	6,7	5,9	11,6	8,6
<u>Oseania</u>	0,05	0,03	0,10	0,10	0,08	-	0,06
<u>Erittelemätön</u>	21,0	22,7	25,1	24,3	25,0	28,2	25,1

Lähde: UM 2006b; UM 2006: 162.

Alueellisesti Suomi on jakanut vuosien 1991–2004 välisenä aikana kehitysapua eniten Afrikkaan kuuluville maille. Afrikkaan myönnetyn avun määrä on ollut 37,9 % koko kyseisen ajanjakson kehitysavusta. 2000-luvulla Afrikkaan menneen avun prosenttiosuus on laskenut 35,0 %:iin. Toiseksi eniten apua ovat saaneet Aasian maat, joiden saama prosenttiosuus Suomen myöntämän kehitysavun kokonaismäärästä on myös hieman laskenut 2000-luvulla 27,0 %:sta 23,8 %:iin. Sen sijaan Pohjois-, Väli- ja Etelä-Amerikkaan, Oseaniaan sekä Eurooppaan kuuluvat kehitysmaat ovat kasvattaneet osuuttaan 2000-luvulla muutamilla prosenttiyksiköillä tai sen kymmenyksillä. Eniten prosenttiosuus (4,1 prosenttiyksikköä) on vuosien 2000–2004 aikana kasvanut kuitenkin erittelemättömän kehitysmaille menevän avun määrässä.

Taulukon 2 mukaan Suomen myöntämästä kahdenvälisestä kehitysavusta on Afrikkaan ja Aasiaan mennyt 2000-luvulla tukea suhteellisesti vähemmän kuin muihin maanosiin. Tämä on hieman ristiriidassa Suomen kehityspolitiikan ensisijaisten tavoitteiden kanssa, joihin kuuluu kehitysmaiden köyhyyden vähentäminen (VN:n periaatepäätös 2004: 7). Maailman kehitysmaista valtaosa sijait-

see kuitenkin Afrikassa ja Aasiassa, jolloin avunkin pitäisi suuntautua näille nimenomaisille alueille. Lisäksi Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja suunta-
viivat määrittävän valtioneuvoston periaatepäätöksen (2004: 27) mukaan ”*hallitus lisää Saharan eteläpuolisten Afrikan maiden kanssa tehtävään yhteistyön rahoitusta*”. Koko Afrikkaan suuntautuvan kehitysavun määrässä tämän tavoitteen vaikutus tilastoissa ei kuitenkaan vielä ole näkynyt. Suomen Aasiaan ja Afrikkaan myöntämän suhteellisen kehitysavun määrän vähenemistä ei voida myöskään selittää kehitysmailla menevän erittelemättömän avun määrän lisääntymisellä, sillä se ei ole noussut yhtä paljon Aasian ja Afrikan apu yhteensä on vähentynyt.

Kuten taulukoista 1, 2 ja 3 voi nähdä, kehitysavun määrä kohteittain vaihtelee vuosittain. Vaihtelut ovat useimmiten pieniä, mutta joitakin suurempia muutoksia taulukon tiedoista on havaittavissa. Taulukossa 2 tämä näkyy erityisen hyvin 2000-luvulla Eurooppaan suuntautuneen kehitysavun vaihtelussa. Pidemmän ajan tuen prosentuaalinen osuus koko Suomen kehitysavusta on ollut 6,9 %. Vuosina 2000 ja 2001 tuki oli kuitenkin yli 9 %, kun sitten vuonna 2003 tuen määrä oli enää vain 5,9 %. Seuraavana vuonna apu nousi kuitenkin jälleen: vuodessa nousua oli jopa 5,7 prosenttiyksikköä. 2000-luvun viiden ensimmäisen vuoden aikana Eurooppaan suunnatun kehitysavun määrä onkin keskiarvoltaan ollut enemmän kuin vuosien 1991–2003 avun keskiarvoinen määrä.

Taulukko 3. Suomen kehitysyhteistyövarojen 10 suurinta vastaanottajamaata vuosina 2000–2004 (miljoonaa euroa).

Sija	Maa	2000	2001	2002	2003	2004	Yhteensä
1	Mosambik	12,59	11,78	12,51	19,47	20,45	76,80
2	Serbia-Monten.	12,22	14,29	9,52	6,95	28,75	71,73
3	Tansania	13,49	14,41	13,38	11,65	10,97	63,90
4	Afganistan	5,38	9,74	16,19	12,01	12,43	55,75
5	Vietnam	6,27	5,78	7,62	7,63	10,09	37,39
6	Namibia	7,15	7,89	7,43	8,50	4,50	35,47
7	Nicaragua	8,51	7,50	6,26	6,98	5,72	34,97
8	Kiina	11,87	10,24	4,30	2,58	2,25	31,24
9	Etiopia	6,14	5,64	4,86	8,11	6,07	30,82
10	Etelä-Afrikka	2,83	4,04	6,71	8,56	7,90	30,04

Lähde: UM 2006h: 156–160.

Kehitysavun vaihtelut johtuvat pitkälti maailman vuosittaisesta poliittisesta tilanteesta sekä luonnonkatastrofeista. Sotaa käyvissä tai siitä toipuvissa maissa avun tarve on suuri, samoin esimerkiksi tulvista tai kuivuudesta kärsivissä kehitysmaissa. Eurooppaan suunnatun avun osalta tämä näkyy taulukkojen 1 ja 3 sijoituslukutilastoissa niin, että esimerkiksi Serbia ja Montenegro vei vuositilastoissa sijat 3., 2., 4., 9. ja 1. vuosina 2000–2004. Sen sijaan Aasiaan menneen tuen osalta Kiinalle on maksettu kehitysyhteistyötukea neljänneksi eniten vuosina 2000 ja 2001. Kiinan saamat apuvirrat ovat kuitenkin olleet pienentymässä ja vuosina 2003 ja 2004 se sai Suomen kehitysavusta enää 22:ksi eniten tukea. Kiinan sijaan Aasiassa ensisijaiseksi tukikohteeksi on noussut sodasta ja luonnonmullistuksistakin kärsinyt Afganistan. Se sai vuonna 2003 Suomen jakamasta kehitysavusta toiseksi ja vuonna 2004 kolmanneksi eniten tukea. Jo nämä esimerkkimaat osoittavat, että kehitysyhteistyörahojen maksatuksissa on olemassa myös vuosikohtaista eroa. Täten voidaan ajatella, että Suomi pyrkii ainakin jos-

sakin määrin ottamaan myös kahdenvälisissä maksatuksissaan huomioon ajan-kohtaisen maailmanpoliittisen tilanteen suuntaamalla apua sinne, missä sitä erityisesti tarvitaan.

Tarkasteltaessa Suomen jakamaa kehitysapua luvussa 2.2.1 esitellyn Paul Collierin ja David Dollarin ns. köyhyystehokkaimman avun teorian mukaisesti Suomi ei ole jakanut kehitysapuaan aivan niin tehokkaasti kuin se Collierin ja Dollarin mielestä olisi ollut tarkoituksenmukaisinta. He laativat tutkimukseensa vuoden 1998 tietojen perusteella 115 kehitysmaan listan, jossa he jakoivat vuoden 1998 kehitysavun teorian mukaisesti ns. köyhyystehokkaimpaan järjestykseen (Collier & Dollar 2001: Table 2). He olivat laatineet aikaisemminkin vastaavan listan vuoden 1996 tietojen perusteella, mutta se sisälsi vain 49 maata (Collier & Dollar 2002: 1486–1488). Ensin mainittua laajempaa listaa voidaan pitää myös tarkempuna teorian kuvaajana, sillä se on tehty ns. parannellun teoriaversioiden mukaisesti.

Collierin ja Dollarin (2001: Table 2) vuoden 1998 tietoihin perustuvan listan 10 ensimmäistä maata ovat Etiopia, Malawi, Eritrea, Sambia, Uganda, Mosambik, Mali, Tansania, Guinea-Bissau ja Benin. Verrattaessa näitä maita taulukon 1 tietojen kanssa voidaan huomata, että Suomelta kymmenen eniten kehitysapua saaneen joukossa on neljä samaa maata kuin Collierin ja Dollarin listassa: Etiopia, Sambia, Mosambik ja Tansania. Myös viisi muuta Collierin ja Dollarin listan kärkikymmenikön maasta on saanut Suomelta kehitysapua. Näistä Malawin, Eritrean ja Ugandan saama tuki on ollut noin 0,3–1 miljoonaa euroa vuodessa, kun taas Malin ja Beninin apu on ollut vain muutama tuhat euron vuositasona. Guinea-Bissau ei ole vuotta 1999 lukuun ottamatta saa-

nut Suomelta kehitysapua lainkaan viimeisen 14 vuoden aikana. (UM 2005b: 162–166; UM 2006h: 156–160.)

3.1.1. Kehitysavun jakautuminen köyhyyden perusteella

Verrattaessa taulukon 1 mukaisia Suomen kymmentä eniten kehitysapua saanutta maata Collierin ja Dollarin listan maihin voidaan huomata, ettei kuusi maata kuulu jälkimmäisen listan kymmenen ensimmäisen joukkoon. Suomen listalla kymmenen joukossa olevat Kenia, Vietnam, Nepal ja Nicaragua ovat Collierin ja Dollarin listalla sijoilla 24., 26, 27. ja 35, kun taas Egyptille ja Kiinalle eivät Collier ja Dollar ole antaneet sijoitusta lainkaan. Sijoitusta ei myöskään ole taulukossa 3 kärkikymmenikössä olevilla Namibialla ja Etelä-Afrikalla. Afganistania sekä Serbiaa ja Montenegroa ei Collierin ja Dollarin listassa ole lainkaan. Syynä Namibian, Etelä-Afrikan, Egyptin ja Kiinan ”sijoittamattomuuteen” on se, että näissä maissa alle köyhyysrajan (tässä: alle kahden dollarin päivätuloilla) elävien osuus on ”vain” noin 50 % väestöstä. Listalla etusijalla olevilla mailla se on keskimäärin yli 90 % väestöstä. (Collier & Dollar 2001: Table 2.)

Toisaalta kuten taulukoista 1 ja 3 voidaan nähdä, on Suomen Egyptille, Kiinalle ja Namibialle jakamien kehitysyhteistyörahojen määrä viime vuosina kuitenkin laskenut. Näistä Egypti ja Namibia ovatkin Suomen myöntämän kehitysavun suhteen siirtymäkauden maita, joissa kahdenvälinen hankemuotoinen kehitysapu ollaan lopettamassa kokonaan. Tämän on tarkoitus tapahtua molemmissa maissa vuoden 2007 loppuun mennessä. Kiinan sama tämänhetkinen tuki Suomelta tapahtuu puolestaan pääosin korkotukiluottojen¹⁰ sekä alueellisen

¹⁰ Korkotukiluotolla tarkoitetaan luottoa, joka myönnetään liiketaloudellisesti kannattamattomille hankkeille, lähinnä julkisen sektorin hankkeille. Luoton koron maksaa luotonmyöntäjä, joten luotonsaajalle

yhteistyön tuen avulla. Täten myös Kiinan kanssa käytävä perinteinen kahdenvälinen hankeyhteistyö on loppumassa. Serbiaa ja Montenegroa ei puolestaan vielä Collierin ja Dollarin listan laatimisvuonna 1998 ollut olemassa. Valtioliiton perustamisen jälkeen Suomi on tukenut sitä varsin suurilla summilla. Köyhyyden vähentämisen lisäksi Serbian ja Montenegron tukemisen merkittävänä tarkoituksena on ollut pyrkimys Euroopan turvallisuuden vakauttamiseen. Oman maanosan etu onkin tässä tapauksessa ajanut muiden maanosien etujen ohi.

Etelä-Afrikan suhteellisen voimakasta tukemista on sen sijaan vaikeampi perustella esimerkiksi köyhyyden vähentämisellä tai sodasta toipumisella, sillä maan väestöstä noin 34 %:n (UM 2006h: 40) on arvioitu tällä hetkellä elävän alle kahden dollarin päivätuloilla, eikä maa ole aivan viime vuosina kärsinyt sodasta. Voidaankin olettaa, että Etelä-Afrikan asema koetaan jossakin suhteessa koko eteläisen Afrikan kehityksen kannalta strategisesti merkittäväksi, koska sitä halutaan sen verran voimallisesti tukea. Maa on kuitenkin vasta vähän aikaa sitten päässyt paremman kehityksen alkuun ja sitä haluttanee nyt ylläpitää ja vauhdittaa. Toisekseen Suomi voi Etelä-Afrikassa hyödyntää hyvin kehityksen kannalta tärkeiden alojen (peruskoulutus, ympäristön kestävä kehitys ja tietoyhteiskunta) erikoisosaamistaan ja saada niistä hyviä tuloksia, joita voidaan käyttää muiden maiden kanssa tehtävän onnistuneen kehitysyhteistyön esimerkkeinä. (UM 2006h: 40–41.)

Collierin ja Dollarin (2001, 2002) teoria asettaa siis paljon painoarvoa kehitysmaan köyhyysasteelle. Heidän mukaansa apua kannattaa antaa maihin, joissa kärsitään äärimmäisestä köyhyydestä. Tällöin avulla autetaan useampaa köyhää kuin jos apu olisi annettu varakkaammalle valtiolle. Collier ja Dollar pitivät

luotto on koroton. Korko maksetaan luotonmyöntäjän kehitysyhteistyövaroista. (Laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista 1114/2000.)

köyhyysrajana kahden dollarin päivätuloja. Heidän listansa mukaan Suomen pitkällä sekä lyhyellä aikavälillä eniten auttamista maista alle kahdella dollarilla päivässä elävien osuus maittain on noin. 50–90 %:n välissä. Näin ollen Suomi siis kohdentaisi tukensa kohtuullisen hyvin äärimmäisestä köyhyydestä kärsiville maille.

Jos asiaa kuitenkin tarkastellaan OECD:n kehityskomitean laatiman, kehitysmaiden kehitystilannetta arvioivan listan (OECD/DAC 2005a) mukaan, Suomen myöntämistä kehitysyhteistyövaroista vain noin puolet on kohdistunut kaikista köyhimmille maille. Listassa 152 kehitysmaata jaetaan niiden bruttokansatulon per capita mukaan vähiten kehittyneisiin, alhaisen tulotason, alempiin keskituloisiin ja ylempiin keskituloisiin maihin. Sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä Suomelta 25:stä eniten kehitysapua saaneista valtioista 13 kuuluu vähiten kehittyneisiin tai alhaisen tulotason maihin ja 12 kahteen keskitulotason luokkaan. Kun tarkastelu keskitetään vain kymmenen eniten kehitysapua saaneisiin maihin, pitkän aikavälin tilastossa (taulukko 1) kuului kahteen alimpaan tulotasoluokkaan kahdeksan maata. Sen sijaan pelkästään 2000-lukua koskevassa tilastossa (taulukko 3) kyseisten maitten määrä on vain kuusi. Viime vuosina Suomelta kymmenen eniten kehitysapua saaneiden maiden joukossa onkin kolme alemman keskitulon maata (Serbia ja Montenegro, Namibia ja Kiina) sekä yksi ylemmän keskitulon maa (Etelä-Afrikka). Näin ollen Suomen viime vuosina myöntämästä kehitysyhteistyövaroista vain noin puolet menee kaikista köyhimpiin ja vähiten kehittyneisiin maihin.

3.1.2. Kehitysavun jakautuminen hallinnon tason perusteella

Köyhyys ei kuitenkaan ollut ainoa Collierin ja Dollarin ns. köyhyystehokkaan avun jakamisperuste. Toinen merkittävä huomioonotettava seikka oli heidän mielestään avunsaajamaan hallinnon taso. He arvioivatkin ns. köyhyystehokkaassa listassaan avunsaajamaiden köyhyiden lisäksi niiden hallinnon tason. Collierin ja Dollarin lista on laadittu siten köyhyys- ja hallinnon tason yhteisvaikutuksen perusteella, mutta kuitenkin niin, että köyhyydelle on annettu enemmän painoarvoa. Tätä Collier ja Dollar perustelivat sillä, että köyhät tarvitsevat kuitenkin apua enemmän kuin rikkaammat, ja että heikompi-tasoisen hallinnon kehittäminen vaatii myös tukea. Näin ollen Collierin ja Dollarin omassakaan listassa kahdenkymmenen ensimmäisen maan joukossa olevat maat eivät kaikki ole ”täydellisiä” ns. köyhyystehokkaan avun antamiseen. Eri-tyisesti Collier ja Dollar ovat tällöin alentaneet hallinnon hyvyyden tasoa. Tällaisia, mutta korkean köyhyystason maita ovat esimerkiksi Guinea-Bissau, Burkina Faso, Niger, Madagaskar ja Tšad.

Collierin ja Dollarin tekemän hallintotasoarvioinnin (Collier & Dollar 2001: Table 2) perusteella Suomelta eniten kahdenvälistä kehitysapua saaneiden maiden joukko jakaantuu lähes puoliksi heikon ja keskinkertaisen sekä hyvän ja erittäin hyvän hallinnon kesken niin pitkällä kuin lyhyelläkin aikavälillä. Pitkän aikavälin tilastossa (taulukko 1) Suomelta kymmenen eniten kehitysapua saaneen maan joukossa kuudessa maassa on huono tai keskinkertainen hallinto ja neljässä maassa hyvä tai erittäin hyvä hallinto. 2000-luvun tilastossa (taulukko 3) vastaavat luvut ovat 3 ja 5, kun kahden tähän listaukseen kuuluvan maan (Serbia ja Montenegro ja Afganistan) hallinnon tasoa Collier ja Dollar eivät ole määritelleet. Varovaisen johtopäätöksen mukaan voisi kuitenkin sanoa, että 2000-luvulla paljon Suomelta kehitysapua saaneiden

luvulla paljon Suomelta kehitysapua saaneiden maiden hallinnon taso on ollut enemmän hyvä kuin huono. Näin voitaneen sanoa myös siksi, että kyseisistä maista minkään hallinnon taso ei ollut heikko, vaan vähintään keskinkertainen. Lisäksi tätä tukee se, että kun asiaa tarkastellaan Suomelta 25 eniten kehitysapua saaneiden maiden joukkoa (UM 2006i; UM 2006h: 156–160), on tässäkin otoksessa ns. hyvän hallinnon maita hieman enemmän kuin heikon tai keskinkertaisen hallinnon maita. Tämä arviointi ei ole kuitenkin niin luotettava, koska näiden 25 maan joukossa on paljon sellaisia maita, joiden hallinnon tasoa Collier ja Dollar eivät ole arvioineet.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että Suomi on jakanut myöntämäänsä kehitysapua kohtuullisen hyvin maille, joiden hallinnon taso on vähintään keskinkertainen. Tässä Suomen voidaan siis katsoa toimineen pääsuuntaviivaisesti Collierin ja Dollarin oppien mukaisesti, mutta avunsaajamaiden köyhyystason suhteen Suomi ei kuitenkaan näin selvästi ole toiminut. Tämä vaikuttaa varmasti myös jo tämän luvun alussa kerrottuihin huomioihin, ettei Suomelta eniten kehitysapua saaneiden maiden joukko aivan vastaa Collierin ja Dollarin näkemystä siitä, minne annettuna apu olisi tehokkainta. Collierin ja Dollarin teorian perusteella Suomen tulisikin arvioida uudelleen erityisesti avunsaajamaiden köyhyystasoa ja kohdentaa kenties apua uudestaan. Jossakin määrin asiaa on jo arvioitukin, mutta toistaiseksi tämä ei ole vielä juurikaan näkynyt tilastoissa.

3.2. Suomen antaman kehitysavun jakamisen perusteet

Kun Suomi aloitti yhteistyön kehitysmaiden kanssa, toiminnan voidaan katsoa kehittyneen pitkälti Suomen ulkopoliittikan yleisten suuntausten mukaisesti.

Näin ollen puolueettomuus, yhteispohjoisuus sekä toiminta YK:ssa olivat merkittävässä osassa myös kehitysyhteistyön muotoutumisessa. 1970-luvun alussa Suomen panostus kehitysyhteistyöhön kasvoi etenkin kansainvälisen toiminnan aktivoitumisen kautta, sillä Suomi halusi toimia aktiivisesti esimerkiksi YK:ssa. Maamme kehitysyhteistyötoiminnalla haluttiin selkeämmin sitoa Suomi yhtäläiseksi toimijaksi osaksi muita avunantajamaita ja sille alettiin asettaa selkeämpiä tavoitteita ja toimintamuotoja. Niinpä kehitysavulle asetettiin 1970-luvulla mm. rakennetavoite, kasvutavoite sekä tehtiin linjavetoa yhteistyömaiden valinnasta. (Ahtisaari 1973; Häivälä 1986: 27–35.)

Sittemmin maamme kehitysyhteistyöhön liittyviä linjauksia, tavoitteita ja päätöksiä on arvioitu, tarkennettu ja uusittukin. Nykyisen Suomen kehityspolitiikka pohjautuu vuonna 2004 valtioneuvoston hyväksymään kehityspoliittiseen ohjelmaan (VN:n periaatepäätös 2004). Siinä kehityspolitiikan keskeisimmiksi periaatteiksi nähdään sitoutuminen YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteisiin (erityisesti äärimmäisen köyhyyden poistaminen maailmasta) sekä oikeuspohjaiseen lähtökohtaan yksilötasolla, kestävä kehitys, kehitysmaiden oman päätösvallan ja vastuun kunnioittaminen sekä pitkäaikainen sitoutuminen, avoimuus ja kumppanuus. (VN:n periaatepäätös 2004: 5.)

Käytännössä Suomen kehitysyhteistyötä pyritään toteuttamaan erityisesti panostamalla kahdenväliseen ja pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, monenkeskisen ja EY:n kehitysyhteistyön laadulliseen parantamiseen sekä Saharan eteläpuolisten Afrikan maiden kanssa tehtävän yhteistyön rahoituksen lisäämiseen. Kehitysyhteistyömäärärahojen määrälliseksi tavoitteeksi Suomi on asettanut 0,7 % BKTL:sta vuoteen 2010 mennessä yleinen talouskehitys kuitenkin huomioon ottaen. Tästä summasta reilut 20 % (eli 0,15 %

koko BKTL:sta) on tarkoitus tuolloin suunnata köyhimmille eli vähiten kehittyneille maille. (VN:n periaatepäätös 2005: 27.) Päällisin puolin arvioituna Suomi näyttäisikin noudattavan kehitysyhteistyörahojensa jakamisessa varsin korrek-teja ja köyhyysvähentämisen kannalta arvioituja perusteita. Seuraavaksi asiaa tarkastellaan kuitenkin Alberto Alesinan ja David Dollarin yhdessä esittämien kehitysavun jakamisen perusteisiin vaikuttavien tekijöiden suhteen.

Alesina ja Dollar (1998) käsittelivät tutkimuksessaan Pohjoismaita¹¹ yhtenä kokonaisuutena, kuten edeltä luvusta 2.2.2. kävi ilmi. Pohjoismaista Suomi on kuitenkin ollut eniten se, jonka toiminta on monin osin poikennut muiden linjauksista, minkä ovat esimerkiksi Scott Gates ja Anke Hoeffler (2004: 7–10) myös todenneet. Alesina ja Dollar joka tapauksessa käsittelivät Suomea muiden Pohjoismaiden mukana, koska heidän mielestään Suomen avun allokointi on kuitenkin ollut riittävän samankaltaista muiden Pohjoismaiden kanssa (Alesina & Dollar 1998: 13). Toisaalta tähän ratkaisuun päätymiseen lienee vaikuttanut myös se, että Pohjoismaista Suomi on määrällisesti heikoin avunantaja eikä se yksin kuulu ns. suuriin avunantajiin. Tällöin Suomen käsitteleminen erikseen olisi varmastikin ollut lopputulokseen nähden turhan työlästä. Tässä tutkielmassa Suomea pyritään kuitenkin käsittelemään muista Pohjoismaista erillisenä maana myös Alesinan ja Dollarin tutkimustuloksia tarkasteltaessa.

3.2.1. Köyhien ja demokraattisten maiden tukeminen ei aina selvää

Alesinan ja Dollarin tutkimuksen yksi merkittävimmistä huomioista oli, että ei-demokraattinen entinen siirtomaa saa kaksi kertaa enemmän kehitysapua kuin demokraattinen ei-entinen siirtomaa (Alesina & Dollar 1998: 8–9). Pohjoismai-

¹¹ Pohjoismailla tarkoitetaan tässä Norjaa, Ruotsia, Suomea ja Tanskaa.

den osalta asia ei tosin ollut aivan näin yksiselitteinen, sillä ensiksikään Pohjoismaat eivät ole olleet 1800-luvun imperialismiin aikana suuria valloittajia, eikä niillä ole ollut väestömäärältään tai luonnonrikkauksiltaan suuria siirtoma-alueita. Toisekseen Alesinan ja Dollarin (1998: 19) mukaan Pohjoismaat ovat pyrkinneet suuntaamaan apuaan köyhimpiin, mutta demokraattisiin maihin.

Suomen osalta köyhien ja demokraattisten maiden valinta avunsaajiksi ei ole kuitenkaan ollut niin yksiselitteinen. Kuten edellisestä luvusta kävi jo ilmi, Suomen avunsaajina on suhteellisen paljon ei-köyhimpiä maita. Asia vahvistuu myös vertailtaessa Suomen avunsaajamaiden köyhyyttä muilta Pohjoismailta apua saaneiden maiden köyhyystasoon: Suomen avunsaajista vuosina 2003–2004 vähiten kehittyneistä maita on ollut 43 %, kun muilla Pohjoismailla vastaava prosenttiluku on 53–55 %. Kymmenen vuotta aikaisemmin vähiten kehittyneiden maiden osuus Suomen avunsaajista on ollut vain 0,1 % vähemmän, Norjalla ja Tanskalla noin 55 % ja Ruotsilla 44 % vähemmän. Toisin kuin muut Pohjoismaat, Suomi ei siis 10 vuodessa ole juurikaan lisännyt vähiten kehittyneiden maiden apua ja erottuu näin entistä enemmän muiden Pohjoismaiden käytännöstä köyhimpien maiden tukemisessa. Asia vahvistuu tällöin luonnollisesti myös varakkaampien (alemman ja ylemmän keskituloisten) maiden tukemisessa, joita Suomi tukee antamastaan kehitysavusta prosentuaalisesti enemmän kuin mikään muu Pohjoismaa. Sama toistuu myös vertailtaessa Suomea muihin apua antaviin EU15-maihin¹²: verrattuna EU15-maiden keskiarvoon Suomi antaa vähemmän apua vähiten kehittyneille maille, mutta enemmän tukea varakkaammille maille (OECD/DAC 2005d: table 26). Näin ollen

¹² EU15-maita ovat Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Tanska.

avunsaajamaan köyhyystasoa ei voida pitää merkittävimpänä Suomen kehitysyhteistyövarojen jakamisen perusteena.

Kysymys siitä, onko Suomi valinnut kehitysyhteistyötukensa saajiksi maita, joissa on avoin ja demokraattinen poliittinen järjestelmä, on hankalampi selvittää. Monessa kehitysmaassa poliittinen järjestelmä on voinut olla hajanainen, muodollinen, yhden puolueen hallinnoima tai täysin diktatorinen. Nykypäivään tultaessa monissa maissa tilanne on ainakin valtionhallinnon osalta kuitenkin jonkin verran selkiytynyt. Tosin monissa maissa kärsitään silti edelleen esimerkiksi korruptiosta, muodollisesta demokratiasta ja hallinnollisesta tehottomuudesta. Näin ollen sekä avoimuuden että demokratian käsitteiden määrittely nousee tässä arvioinnissa avainasiaksi.

Käytettäessä poliittisen järjestelmän laadun arviointiperusteena Collierin ja Dollarin luokitusta kuten edellä, voitiin havaita, että Suomelta eniten kehitysapua saaneiden maiden joukko jakaantui suunnilleen puoliksi heikkojen tai keskinkertaisten ja hyvien tai erittäin hyvien hallintojen kesken. Collierin ja Dollarin luokittelusta puuttui kuitenkin hallinnon arviointi monelta sellaiselta maalta, joille Suomi on kehitysapua antanut.

Tarkasteltaessa asiaa sen mukaan millainen hallintojärjestelmä avunsaajamaassa tällä hetkellä on, voidaan todeta, että suurimmassa osassa kehitysmaista on vallalla ns. presidenttivaltainen parlamentaarinen järjestelmä. Tällöin presidentti toimii sekä valtionpäämiehenä että hallituksen vetäjänä pääministerin sijaan. Järjestelmän demokraattisuus voi vaihdella huomattavastikin riippuen siitä, miten yksinvaltaisesti presidentti voi käytännössä toimia. Demokraattisuuden

ja avoimuuden arvioiminen vaatisikin siksi tarkempaa avunsaajamaiden hallinnon tarkastelua.

Suomelta 2000-luvulla 25 eniten kehitysapua saaneiden maiden joukossa (UM 2006h: 156–160) on ns. presidenttivaltaisten järjestelmien lisäksi kaksi yhden puolueen valtiota (Kiina ja Vietnam), yksi teokraattinen valtio (Iran), kaksi sotilasjuntan hallinnoimaa valtiota (Sudan ja Thaimaa) ja yksi ns. siirtymävaiheen valtio (Somalia). Näissä maissa demokratian tason ei voitaneakaan sanoa olevan länsimaisten mittapuiden mukaista, vaikka esimerkiksi Collier ja Dollar arvioivatkin Kiinan hallinnon oikein hyväksi ja Vietnamin hallinnon hyväksi (Collier & Dollar 2001: Table 2). Toisaalta Collier ja Dollar arvioivatkin hallinnon, ei varsinaisesti demokratian tasoa. Suomen valtioneuvoston (2004: 9) kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomen kehitysyhteistyötukea pyritään kuitenkin kohdentamaan kehitysmaiden demokraattisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, paikallishallinnon kehittämiseen ja korruptiion vastaiseen taisteluun. Näin ollen Suomen pyrkimyksenä on kyllä tukea demokratian edistymistä sekä kehitykselle ja köyhyyden vähentämiselle suotuisia olosuhteita, mutta avunsaajamaan demokratian lähtötaso ei kuitenkaan liene ollut ensisijainen peruste avunsaajamaan valinnalle.

Alesinan ja Dollarin mukaan avunsaajamaan siirtomaamenneisyydellä sekä äänestyskäyttäytymisellä YK:n yleiskokouksessa on ollut vaikutusta saadun avun määrään: siirtomaa-ajan kokeneet maat ovat saaneet 72 % enemmän apua kuin ei-siirtomaana olleet. Tämä johtuu siirtomaaisäntien halukkuudesta tukea entisiä siirtomaitaan, mutta toisaalta Alesina ja Dollar todistivat myös, että siirtomaat saavat muiltakin tukea enemmän kuin ne maat, joilla ei ole siirtomaamenneisyyttä. Samoin enemmän apua ovat saaneet myös ne kehitysmaat, jotka

ovat YK:n yleiskokouksessa äänestäneet samalla tavoin Japanin, Yhdysvaltojen tai Ranskan kanssa. Erityisesti Japanin kanssa samaa mieltä olleet ovat nousseet huomattavasti saatujen apumäärien listassa. (Alesina & Dollar 1998: 9, 15–16.)

Siirtomaamenneisyys ja äänestyskäyttäytyminen YK:n yleiskokouksessa eivät suoranaisesti näyttäisi vaikuttavan Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyövarojen jakaantumiselle. Siirtomaamenneisyyden osalta asia on sikäli yksiselitteinen, ettei Suomella ole koskaan ollut siirtomaita. Sen sijaan on mahdollista, että Suomi on välillisesti antanut jollekin kehitysmaalle apua siksi, että se on entinen siirtomaa. Välillisyydellä tarkoitetaan tässä sitä, että Suomi on päätenyt antamaan kyseiselle maalle apua siksi, että maahan suuntautuu jo entisen siirtomaaisännän toimesta voimakkaita kehityspyrkimyksiä. Tällöin Suomi voisi hyödyntää avunsaajamaassa jo olemassa olevaa avustustoimintakenttää ja vahvistaa omalla avunannollaan tätä toimintaa. Käytännössä asiaa on kuitenkin erittäin hankalaa tutkia, sillä esimerkiksi Afrikan maista suurin osa on entisiä siirtomaita ja nykyisiä kehitysmaita, joita Suomi varmastikin joka tapauksessa tukisi. Näin ollen Alesinan ja Dollarin tarkoittamalla siirtomaamenneisyydellä ei mielestäni luotettavasti voida selittää Suomen myöntämien julkisten kehitysyhteistyövarojen jakaantumista.

3.2.2. Suomen Venäjä-menneisyys ja nykyinen naapuruussuhde

Suomen ja Venäjän yhteinen historia voisi olla hieman siirtomaamenneisyyden suuntaan verrattavissa oleva yhteys Alesinan ja Dollarin tarkoittamassa mielessä. Näin siitä huolimatta, ettei Venäjää luokitella varsinaiseksi kehitysmaaksi, eikä se ole ollut kenenkään siirtomaa. Venäjä on kuitenkin OECD:n kehitysapukomitean luokituksen mukaan ns. siirtymävaiheen maa (OECD/DAC 2005a),

jolle Suomi antaa julkista apua. Julkinen apu ei ole varsinaista kehitysapua ja se tilastoidaan erillään varsinaisesta julkisesta kehitysavusta. Niinpä Suomen varsinaisissa kehitysyhteistyötilastoissa ei ole tilastoitu Venäjälle annettua apua, mutta erillisissä menotilastoissa apu esiintyy. Myös DAC tilastoi avunantajien antamien julkisen avun määriä. (OECD/DAC 2006a.)

Varsinaisten kehitysyhteistyötilastojen ulkopuolelta voidaankin siis kertoa, että esimerkiksi vuonna 2004 Venäjä sai DAC:n (OECD/DAC 2006a) tilastojen mukaan Suomelta 15 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria julkista apua. Se on lähes yhtä paljon kuin Tansanian samana vuonna Suomelta saama kehitysapu. Kun jaetut kehitysyhteistyörahat ja julkinen apu sijoitetaan samaan taulukkoon, sijoittuu Venäjä tällä listalla toiselle sijalle vuonna 2004. Listan kymmenen eniten rahaa saaneimman valtion joukossa ei ole muita julkista apua saaneita valtioita kuin Venäjä. Venäjän julkisen avun määrään vaikuttanee Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö, jonka kautta kulkevista avuista ainakin osa ilmeisesti lasketaan julkiseen apuun, sillä myös lähialueyhteistyön budjetti kuuluu UM:n toimialaan (HE 122/2006: 100–103). Tästä näkökulmasta katsottuna Suomen yhteinen historia Venäjän kanssa saattaisi sittenkin olla yksi vaikutin avun jakamiseen. Tässä tapauksessa painottaisin kuitenkin menneisyyttä selkeästi pienempänä tekijänä kuin maamme maantieteellistä sijaintia Venäjän naapurina. On Suomen etu, että lähialueillamme olot olisivat vakaat ja turvalliset, jolloin myös lähialueiden kehityksen tukeminen tarvittaessa on jo intuitiivisesti tarkoituksenmukaista. Suomen harjoittamassa lähialueyhteistyössä Venäjän (erityisesti Luoteis-Venäjän federaatiopiirin) kanssa painottuvatkin alueellisen vakauden turvaaminen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen turvaaminen sekä Suomeen kohdistuvien haitallisten ilmiöiden ehkäiseminen (UM 2004d: 2–3; HE 122/2006: 100–101.)

Alesinan ja Dollarin näkemys siitä, että äänestyskäyttäytyminen YK:ssa vaikuttaisi maan kehitysyhteistyötuen jakamiseen, ei varsinaisesti koske Suomea. Suomi on lähes koko itsenäisyytensä ajan pyrkinyt olemaan puolueeton, mikä on korostunut myös sen käyttäytymisessä YK:ssa. YK:ssa käsitellyissä kehitysyhteistyöasioissa Suomi pyrki aikaisemmin seuraamaan ns. pohjoismaista kehityspoliittista linjaa, joka muotoutui etenkin Norjan, Ruotsin ja Tanskan kehitysyhteistyötoiminnan mukaan. Pohjoismaat omaksuivatkin tavan sitoutua YK:n erilaisiin kehitysstrategioihin ja -tavoitteisiin. Sittemmin tämä on voimistunut etenkin muiden Pohjoismaiden osalta, sillä Suomea lukuun ottamatta muut Pohjoismaat ovat vahvasti lisänneet kehitysyhteistyötoimintaansa YK:ssa ja tältä osin myös sitoutumistaan maailmanjärjestön toimintaan. Tällä hetkellä Suomen (kuten myös EU:hun kuuluvien Ruotsin ja Tanskankin) käyttäytymistä niin YK:n yleiskokouksen äänestyksissä kuin lähes kaikessa muussakin YK:n toiminnassa ohjaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP:n) toteuttaminen. Tämä tarkoittaa, että Suomi toimii myös YK:ssa osana EU:ta ja näin ollen pyrkii äänestämään YK:n äänestyksissä yhtäläisesti muiden EU-maiden kanssa. (UM 2006j.)

3.2.3. Myötämielisyys Egyptiä kohtaan

Viimeisenä, mutta ei lainkaan merkityksettömänä kehitysavun jakautumiseen vaikuttavana tekijänä Alesina ja Dollar toivat esille Egyptin ja Israelin tukemisen. Asia on mielenkiintoinen myös Suomen osalta, sillä Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin tukenut enemmän Egyptiä kuin Israelia (Siitonen 1990: 59; Alesina & Dollar 1998: 16). Viimeksi Suomi on antanut apua Israelille vuonna 1996, kun taas Egypti saa tukea edelleen (UM 2006h: 156, 158). Tosin Egypti on Suomen kehitysyhteistyötuen osalta ns. siirtymäkauden maa, joten sinnekin

annettu kahdenvälinen hanketuki lakkaa vuoden 2007 lopussa (UM 2006h: 48–49). Israelin maaperällä (muodollisesti) sijaitsevia palestiinalaisten itsehallinto-alueita Suomi avustaa kuitenkin tukeakseen Lähi-idän rauhanprosessia sekä parantaakseen palestiinalaisten elinolosuhteita. Tämä apu on kuitenkin täysin itsenäinen ja riippumaton Israelille annetusta avusta. (UM 2006h: 50–51.)

Egyptin ja Israelin valtioiden välinen vastakkainasettelu juontaa juurensa Israelin itsenäistymisestä vuodesta 1948 lähtien. Asetelmassa vastakkain ovat niin uskonto, väestön alkuperä kuin tukijamaatkin. Valtioina niistä kumpikaan ei kuulu köyhimpien tai heikoimmassa asemassa olevien kehitysmaiden joukkoon (Israeliahan ei edes lasketa kehitysmaaksi, vaan se on taloudellisesti rikas valtio), joten siinä mielessä niistä kumpikaan ei tarvitsisi erityisen suurta huomiota kehitysyhteistyössä. Maiden tukemiseen onkin voitu lähes aina katsoa liittyneen jonkinlainen kannanotto jonkin asian puolesta tai jotakin asiaa vastaan.

Tästä syystä onkin mielenkiintoista, että Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat kuitenkin lähteneet mukaan tähän vastakkainasetteluun ja jakaneet kehitysyhteistyötukea Egyptille. Suomi otti Egyptin ohjelmamaidensa joukkoon nopealla päätösmenettelyllä vuonna 1979 ja aiheutti maamme sisällä kritiikkiä niin puoluekentässä kuin kansan keskuudessakin. (Häivälä 1986: 66, 74–75.) Valinta olikin mielenkiintoinen, sillä vasta muutamaa vuotta aikaisemmin maahamme oli ensi kertaa määritelty kehitysyhteistyömaiden valintaperusteita. Vuoden 1978 kehitysyhteistyökomitean mietintö vahvisti näitä painottaen, että maamme kehitysyhteistyön pääpainon olisi oltava vähiten kehittyneiden maiden kehityksen tukemisessa. Lisäksi mietinnössä todettiin, että pääavunsaajamaiden joukkoa tulisi laajentaa toistaiseksi vähemmälle huomiolle jääneisiin maihin sekä pieniin maihin, joiden kanssa toimiminen olisi Suomelle edullista.

Sorto- tai muutoin aggressiivista politiikkaa harjoittavien maiden avustamista kehoitettiin välttämään. (Komiteanmietintö 1978.)

Egypti ei kuitenkaan vastannut suoranaisesti mitään näistä kriteereistä: se ei ollut vähiten kehittynyt maa, se ei ollut jäänyt ilman kansainvälistä apua ja huomiota, se ei ollut pieni maa ja sen harrastama ulkopolitiikka erityisesti Israelin kanssa ei ollut ainakaan kovin kaukana aggressiivisesta politiikasta. Egyptin valitsemista Suomen kehitysyhteistyömaaksi onkin perusteltu enemmän mm. kaupallisilla eduilla, jo olemassa olevilla yhteyksillä sekä myönteisillä yhteistyökokemuksilla. Vain epävirallisesti on todettu, että kyse oli halusta tasapainottaa kehitysyhteistyötukea eri poliittisten suuntausten kesken. (mm. Häivälä 1986: 72–77; Siitonen 1990: 59.)

Kuten edeltä on tullut jo ilmi, nykyisin Egyptin tukemista on vähennetty aikaisempiin vuosiin verrattuna ja kahdenvälinen hankemuotoinen yhteistyö Suomen ja Egyptin välillä on tarkoitus lopettaa vuoden 2007 loppuun mennessä. Kokonaan Suomi ei kuitenkaan Egyptin tukemista lopeta, vaan maa tulee edelleen olemaan Suomen yhteistyökumppani. Yhteistyö painottunee erityisesti kauppaan, mutta Suomi on osoittanut kiinnostuksensa myös ympäristö- sekä viestintä- ja teknologiayhteistyöhön. (UM 2006h: 48–49.) Viime vuosien Egyptin tukemisen taustalla voidaankin mielestäni nähdä aikaisempaa enemmän todellisia kehityksen edistämisyhtymyksiä. Näin siksi, että tämän hetken maailmanpoliittinen tilanne on hieman lieventänyt Israelin ja Egyptin välistä vastakkainasettelua, vaikkakaan poistunut se ei missään tapauksessa ole. Toisekseen kaupallis-taloudellinen yhteistyö ei ole Egyptissä sujunut niin hyvin kuin Suomi olisi ehkä toivonut, mikä lienee vähentänyt mielenkiintoa kaupallisten pe-

rusteiden etsimiseen maan tukemisessa ja lisännyt sen sijaan puhtaasti kehitykseen liittyviä perusteita.

3.3. Maavalintaan vaikuttaneita muita tekijöitä

Suomessa keskustelu kehitysyhteistyövarojen saajamaista eli maavalinnasta on tällä hetkellä erittäin vähäistä. Maamme on jo varsin pitkään tukenut samoja maita ja toiminnan vakiintuminen tuntuu pysäyttäneen analyttisemmän pohdinnan avunsaajamaista. Tähän on varmastikin vaikuttanut myös viime vuosikymmenen aikana tapahtunut poliittisen tilanteen muuttuminen siten, ettei maailma ole poliittisesti enää niin polarisoitunut länsimaisten ja sosialististen maiden kesken. Polarisoituminen on hälventynyt myös Suomen poliittisesta kentästä, minkä ainakin osittaisena seurauksena maavalintakysymyksiäkään Koposen (2006: 12) sanoin *"eivät enää nostata poliittisia intohimoja, eivätkä juuri keskusteluakaan"*.

Keskustelun puute on harmillista, sillä kuten edeltäkin on jo käynyt ilmi, ei Suomi käytännössä toimi edes aivan omien kehityspoliittisten linjaustensa mukaisesti maavalintaan liittyvissä kysymyksissä. Asiasta keskustelu saattaisi tehostaa toimintaotetta ja edistää jopa mahdollista maavalinnan uudelleentarkastelua. Keskustelua ja tarkennuksia vaadittaisiin seuraavissa mainituissa asioissa. Ensinnäkin Suomen tavoitteena on ollut keskittää kahdenvälistä kehitysapua harvempiin maihin antaen enemmän apua pitkäaikaisille yhteistyömaille, joita ovat Mosambik, Tansania, Etiopia, Sambia, Kenia, Nicaragua, Vietnam ja Nepal. Käytännössä näin ei ole kuitenkaan käynyt, sillä kahdeksasta pitkäaikaisesta yhteistyömaasta viiden sijoitus Suomelta eniten kehitysapua saaneiden

maiden joukossa on 2000-luvulla laskenut. Kahden maan (Vietnamin ja Nicaraguan) sijoitus on pysynyt ennallaan ja vain Mosambikin sijoitus on kyseisellä listalla noussut. Lisäksi kehityspoliittisen ohjelman (VN:n periaatepäätös 2004: 28) mukaan tavoitteena on ollut nostaa kunkin pitkäaikaisen yhteistyömaan saama apu 10 miljoonaan euroon, mikäli maan yhteistyön edellytykset kehittyvät jatkuvasti myönteiseen suuntaan. Myöskään tämä tavoite ei ole realisoitunut kuin Mosambikin, Tansanian ja vuonna 2004 ensi kertaa myös Vietnamin osalta. Muiden maiden saama apu on pysynyt entisellä tasolla tai jopa hieman laskenut. (UM 2006h: 156–160.)

Toinen avun keskittymistä vastaan oleva seikka on se, että Suomi jakaa kehitysapua erittäin monelle kehitysmaalle. Vuoden 2004 kahdenvälisen kehitysyhteistyömaksatusten mukaan Suomi antoi apua 97 maalle (mukaan lukien Palestiinan itsehallintoalueet) (UM 2006h: 156–160). OECD:n kehitysapukomitean mukaan kehitysapua saa maailmassa yhteensä 152 maata tai aluetta, joten Suomi on ollut tukemassa 64 %:a maailman kehitysmaista. Tällöin yhden maan saama tuki on ollut keskimäärin 3,28 miljoonaa euroa¹³. Mikäli sama määrä jaettaisiin vähempilukuisten maiden kesken, voitaisiin puhua paremmin sekä keskittymisestä että todennäköisemmästä paremmasta avun vaikuttavuudesta, kun yksittäisten maiden saama avun määrä olisi suurempi.

Kolmanneksi Suomen tavoitteena on ollut kasvattaa apua köyhimpiin ja vähiten kehittyneisiin maihin. Kuten edeltä kävi jo ilmi, näin ei ole kuitenkaan käynyt. Tähän merkittävin syy lienee se, että Suomen tärkeimmistä yhteistyömaista vain harva on luokiteltu vähiten kehittyneeksi maaksi. Kahdeksasta pitkäaikaisesta yhteistyömaasta näitä on viisi, kun Kenia, Nicaragua ja Vietnam ovat al-

¹³ Keskiarvo on laskettu koko kahdenvälisen avusta, joka sisältää myös alueittain ja maittain erittelemättömän avun. Käytännössä tuki on kuitenkin ollut maittain selkeästi pienempi, sillä vuonna 2004 Suomelta kehitysapua saaneista maista 55 on saanut apua vähemmän kuin miljoona euroa. (UM 2006: 156–160.)

haisen tulotason maita. Sen sijaan määräaikaisista yhteistyömaista vain yksi (Afganistan) on luokiteltu erittäin köyhäksi. Muut määräaikaiset yhteistyömaat ovat alemman keskitulon maita ja Etelä-Afrikka jopa ylemmän keskitulon maa. Myös ns. siirtymäkauden maat, joita Suomi tukee vielä perinteisesti hankemuotoisesti vuoden 2007 loppuun saakka, ovat kaikki alemman keskitulon maita. (OECD/DAC 2005a.)

Köyhyyden vähentämisen kannalta maavalintakysymykset eivät kuitenkaan ole täysin yksinkertaisia siinä mielessä, että äärimmäistä köyhyyttä ilmenee kaikissa kehitysmaiksi luokitelluissa maissa. Niin Collierin ja Dollarin kuin monen muunkin tutkijan mielestä tarkoituksenmukaisinta olisi tällä hetkellä tukea ensisijaisesti vähiten kehittyneitä maita, joissa samalla avun määrällä saadaan todennäköisemmin vedettyä useampi ihminen pois äärimmäisestä köyhyydestä. Suomi on jo ilmaissut halunsa tukea näitä maita, joten jäljelle jää toteutus, mikä vaatisi jonkinasteista avunsaajamaiden uudelleenvalintaa. Tällaista ei Suomessa ole perusteellisesti tehty koko maamme kehitysyhteistyöhistorian aikana, sillä tämän hetken pitkäaikaisista yhteistyömaista viisi on ollut tärkeänä avunsaajamaana jo vuonna 1974 ja loputkin kolme (Mosambik, Nicaragua ja Nepal) vuodesta 1982 lähtien (Häivälä 1986: 64–66). Tuolloin etenkin ensimmäiset maavalinnat olivat lähinnä historiallisen kehityksen seurausta enemmän kuin tavoitteellisen ja selkeän politiikan tulosta, eikä vielä jälkimmäinenkään valinta kuvastanut kehitysmaiden kehityksen kannalta eniten tuen tarpeessa olleiden maiden tilannetta.

Suomen avunsaajamaavalinnan tarkastelemisen puutteen syyt ovat monitahoiset. Edellä esitettyjen seikkojen lisäksi merkittäviksi vaikuttaviksi tekijöiksi näkisin yleisen mielipiteen sekä sen, että kehitysyhteistyö Suomessa ei ole UM:stä

erillisen viraston hallinnoimaa, vaan se on pidetty osana ulkopolitiikkaa. Ruotsissa ja Norjassa kehitysyhteistyö eriytettiin perinteisestä ulkopoliittisesta toiminnasta jo 1960-luvulla. Ruotsissa perustettiin tuolloin SIDA (Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete) ja Norjassa Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation), jotka erillisinä virastoina, mutta kuitenkin UM:n alaisena hoitivat kehitysyhteistyöasioita. Suomessa kehitysyhteistyön painotettiin niin vahvasti olevan osa maamme ulkopolitiikkaa, että kehitysyhteistyö sai "vain" oman osastonsa UM:n sisällä. Vaikka erillisten virastojen rakennetta on Ruotsissa ja Norjassa sittemmin muutettu (mutta ei suinkaan lakkautettu), on niiden eduiksi nähty mm. UM:ä itsenäisempi ote kehitysyhteistyöhön. Tällöin myös taloudellinen panostus on ollut suurempaa ja laadunvalvonta puolestaan helpompaa.

Myös yleisellä mielipiteellä on ollut vaikutusta avunsaajamaiden valintaan. Sen merkitys oli suuri etenkin ennen 1990-luvulla tapahtuneita suuria maailmanpoliittisia muutoksia. Tuolloin vahvasti oikeistoon ja vasemmistoon jakautuneet puolueet sekä niiden kannattajat suosivat oman näkökantansa mukaisia kehitysmaita ja avunsaajamaiden valinta tuli tehdä tasapuolisesti huomioiden niin oikeistolaiset kuin sosialistisetkin kehitysmaat. Sosialistiset suuntaukset ajoivat kehitysyhteistyöhön liittyviä asioita usein hanakammin (tai ainakin äänekkäämmin) kuin oikeistolaiset, mistä seurasi kehitysyhteistyön jonkinasteinen "punainen" ja idealistinen leimautuminen. (Ks. esim. Häivälä 1986: 74–78; Artto 2005: 19–43.) Tällä on mielestäni ollut negatiivisia vaikutuksia koko kehitysyhteistyökeskusteluun ja -toimintaan.

1990-luvun laman myötä kehitysyhteistyölle myönnetyt varat laskivat merkittävästi, jolloin koko aihealueesta keskusteleminen lukkoutui (Artto 2005: 50–

51). Uudella vuosituhaannella kehitysyhteistyöhön myönnetyt varat ovat jälleen olleet nousussa, mutta eivät kuitenkaan siinä tahdissa kuin maan talouden kasvu olisi antanut myöten. Merkittävää on kuitenkin se, että tällä hetkellä yleinen mielipide on kehitysyhteistyömyönteisempi kuin pitkiin aikoihin. Äskettäin tehdyn mielipidekyselyn mukaan 75 % suomalaisista piti ns. 0,7 %:n rajaa BKTL:sta tarpeellisena. 25 % kyselyyn vastanneista kannatti Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen nostoa 0,7 %:iin, 27 % 0,5 %:iin ja 13 % yli 1,0 %:iin BKTL:sta. (Taloustutkimus 2006: 12–13.) Positiivinen suhtautuminen ja valvettuneempi tietoisuus kehitysmaiden tilasta sallisivat nyt varmasti myös maavallinnon uudelleentarkastelun ja mahdollisesti myös uudelleenvalinnan.

4. SUOMEN JAKAMAN KAHDENVÄLISEN KEHITYSAVUN MUODOT

Suomen harjoittaa kahdenvälistä kehitysyhteistyötä eri muodoissa niin alueittain, maittain kuin maiden sisäisestikin. Tämänhetkisiä yhteistyön muotoja ovat hanketuki, ohjelmayhteistyö sekä budjettituki. Aikaisemmin pääpaino oli hanketyhteistyössä, mutta pääpainoa ollaan siirtämässä muihin, lähinnä suurempia kokonaisuuksia koskeviin, yhteistyön muotoihin. Tässä luvussa tarkastellaan Suomen käyttämien kahdenvälisten kehitysavun muotojen taloudellista tehokkuutta köyhyyden vähentämisen näkökulmasta. Tutkielmassa ei kuitenkaan tarkastella kaikkia kehitysyhteistyön muotoja, vaan painotutaan eniten keskustelua herättäneiden sidotun avun, budjettituen sekä uusien rahoitusmuotojen tarkasteluun.

4.1. Sidotun avun problematiikkaa

Sidotulla avulla tarkoitetaan apua, joka on sidottu hankintoihin avunantajamaasta. Apu voi olla sidottua kokonaan tai osittain. Avun sitominen on erityisesti näkynyt hanketuissa sekä kehitysluotoissa. Sidotun avun määrää on alettu tilastoimaan vasta 2000-luvulla samaan aikaan, kun koko asian merkitys avun vaikuttavuudelle on tuotu esille. (OECD/DAC 2006b, 2006e.)

4.1.1. Suomen sitoma apu

Suomen 2000-luvulla antamasta kehitysavusta keskimäärin 14,7 % on ollut sidottua apua. Kyseiseen lukuun on voitu laskea vain vuosien 2001–2003 sidotun avun prosentuaaliset osuudet, sillä Suomi ei toistaiseksi ole raportoinut vuosina

2004 ja 2005 sitomansa avun määrää. Sidotun avun osuuden muutossuunnasta ei voida tehdä järkevää johtopäätöstä, sillä vuonna 2001 Suomen antaman sidotun avun osuus koko vuoden kehitysavusta oli 12,5 %, seuraavana vuonna 17,5 % ja 14,1 % vuonna 2003. Näin ollen suuntaus näyttäisi olleen hieman ylöspäin vuoteen 2001 verrattuna, mutta toisaalta vuoden 2003 osuus on ollut hieman pienempi kuin kolmen vuoden keskiarvo. (OECD/DAC 2006d.)

Vuosina 2001–2003 kaikkien EU15-maiden antaman sidotun avun osuus koko avun määrästä oli 11,0 % ja vuotta myöhemmin 10,2 %. Täten Suomen antaman sidotun avun osuus maamme kehitysavusta on muutaman prosenttiyksikön suurempi kuin EU15-maiden osuus keskimäärin. EU15-maiden keskiarvoa tosin nostavat Kreikka, Itävalta ja Espanja. Vuonna 2004 Kreikan antamasta kehitysavusta peräti 70,5 % oli sidottua. Itävallan sitoma apu oli 47,8 % ja Espanjan 32,3 %. Alankomaita lukuun ottamatta muiden EU15-maiden sidottu apu oli alle 10 %, Portugalilla ja Ruotsilla lähes nolla. (OECD/DAC 2005c: Table 23e.)

Pohjoismaihin verrattuna Suomi antaa sidottua apua hieman vähemmän kuin Tanska, jonka sidotun avun osuus antamastaan kehitysavusta oli erityisen suuri (28,5 %) vuonna 2003. Vuotta myöhemmin osuus oli kuitenkin laskenut jo 11,2 %:iin. Norja sen sijaan päätti jo 2000-luvun alussa poistaa avun sidonnaisuudet kokonaan ja vuonna 2004 sidotun avun osuus sen antamasta kehitysavusta olikin enää 0,003 %. Ruotsin pyrkimykset ovat olleet samanlaiset kuin Norjalla, joten myös sen sidotun avun osuus koko kehitysavusta on ollut pieni. Vuonna 2003 Ruotsin antama apu oli kokonaan sitomatonta, johon se käytännössä ylsi myös vuonna 2004, kun sen sidotun avun osuus oli 0,6 % jakamastaan kehitysavusta. (OECD/DAC 2006d.)

Suomi on muiden OECD:n kehitysapukomitean jäsenten tavoin hyväksynyt komitean (OECD/DAC 2001a) suosituksen vähiten kehittyneiden maiden saaman kehitysavun sitomattomuudesta vuonna 2001. Nimensä mukaisesti asiakirja suosittaa DAC:n jäsenille vähiten kehittyneille maille annettavan kehitysavun sitomattomuutta, mutta kehottaa samalla myös laajempaan avun sitomattomuuteen. Suositus ei kuitenkaan koske pääomariippuvaista teknistä yhteistyötä eikä ruoka-apua. Lisäksi suosituksesta rajattiin pois alle yhden miljoonan dollarin suuruiset hankkeet, mutta tämä rajoitus kumottiin alkuvuonna 2006. Samalla painotettiin avun sitomattomuutta osana DAC:n avun tehostamistoimia sekä sen merkitystä Pariisin julistuksessa¹⁴ (High Level Forum 2005) mainittuna yhtenä kehityksen indikaattorina. (OECD/DAC 2006c.)

DAC:n sitomatonta apua koskevan suosituksen lisäksi Suomi on allekirjoittanut myös Pariisin julistuksen ja pyrkii siihen, että *"harmonisoinnin edistäminen nähdään olennaisena osana Suomen toimintaa ja yhteistyösuhteita"* (UM 2006h: 15). Sitomattoman avun osalta tämä ei kuitenkaan ole erityisen hyvin vielä Suomessa näkynyt, sillä asiasta ei ole mitään mainintaa Kehityspoliittisessa ohjelmassa (VN:n periaatepäätös 2004) eikä myöskään esimerkiksi vuotta 2005 koskevassa kehitysyhteistyökertomuksessa (UM 2006h). Suomen UM:n julkaisemista omista julkisista tilastoistakaan ei toistaiseksi löydy omaa saraketta sidotulle tai sitomattomalle avulle.

Sen sijaan hallituksen esityksessä eduskunnalle vuoden 2007 talousarvioksi (HE 2006: 92–93) löytyy maininta, että Suomen kehitysyhteistyön toiminnallisena tavoitteena on mm. Pariisin julistuksen (High Level Forum 2005) periaatteiden

¹⁴ Pariisin julistuksella tarkoitetaan vuonna 2005 korkean tason neuvotteluissa syntynyttä julistusta avun tehokkuudesta (Paris Declaration on Aif Effectiveness). Julistuksessa sitoudutaan kehitysavun yhdenmukaistamiseen sekä vastuukysymysten parantamiseen. Julistuksen viiden periaatteen toteutumiseksi kehitettiin 50 erilaista sitoumusta, joita seurataan 12 eri indikaattorilla. (High Level Forum 2005.)

toimeenpaneminen. Tältä osin yhdeksi tavoitearvoksi on asetettu, että *”Suomi ei aseta yhteisesti sovittujen ehtojen lisäksi ylimääräisiä ehtoja omalle avulleen budjettituessa tai sektoriohjelmassa”*. Muulla tavoin sidottua tai sitomatonta apua ei mainita. Näin ollen tavoitearvo ei rajoita ehtojen asettamista hanketuelle, mikä on hie-
man ristiriitaista niin DAC:n suosituksen tarkennuksen kuin Suomen omien tavoitteidenkin kanssa.

DAC:n suosituksen tarkennuksen (OECD/DAC 2006c) tarkoituksena on tukea ja kannustaa kehitysmaiden omia yrityksiä hankintatarjousten tekemiseen ja sitä kautta markkinoillepääsyyn, mikä sitten vahvistaisi paikallista ja alueellista ta-
loutta. Pienempien hankkeiden kautta tämä olisi helpompaa kuin suurempien hankkeiden. Kehitysmaiden kaupan edellytysten parantamista sekä paikallista omistajuutta ja vaikuttavuutta korostetaan myös Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa (VN:n periaatepäätös 2004: 5, 27). Käytännön toteutuksessa Suomen tavoite ei kuitenkaan sitomattoman avun osalta ole asetettu aivan näiden linja-
usten mukaisesti, mikäli alle miljoonan dollarin suuruiset hankkeet halutaan nähdä kehitysmaiden omille yrityksille mahdollisuutena päästä markkinoille, vaikuttaa alueen talouteen ja lopulta myös köyhyyden vähenemiseen.

Toisaalla talousarvioesityksessä (HE 2006: 97) todetaan vielä, että maa- ja alue-
kohtaisen kehitysyhteistyön vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan vuosituhattavoitteista johdettujen erilaisten seurantaindikaattoreiden avulla. Tällaiseksi luetaan varmasti myös Pariisin julistuksen sisältämä indikaattori avun sitomattomuudesta (High Level Forum 2005: Indicator of Progress 8), mutta toistaiseksi siihen panostaminen ja/tai siitä tiedottaminen on jäänyt Suo-
messä erittäin vähäiselle huomiolle, kuten yllä on jo kerrottu.

Hanketuen periaatteellinen rajaaminen sitomattoman avun ulkopuolelle voi joissakin tapauksissa olla kuitenkin myös hyvä asia, mikäli asiassa ollaan yhtä mieltä IMF:n tutkijoiden Tito Cordellan ja Giovanni Dell’Ariccian kanssa. Heidän mukaanhän (Cordella & Dell’Ariccia 2003) hanketuki kannattaa sitoa silloin, kun avunsaaja osallistuu hankkeeseen vain pienellä apusummalla ja kun avunantajan intressit hanketta kohtaan ovat pienet. Myös Santanu Chatterjee ja Stephen J. Turnovsky (2003) eivät olleet aina sitomattoman avun kannalla, vaan kehottivat käyttämään sidottua apua silloin, kun se oli tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää silloin, että avunantaja tuntee avunsaajamaan talouden rakenteen tarkkaan. Muutoin sidotun avun vaikutukset saattaisivat olla aivan päinvastaiset kuin oli toivottu. Yleisesti ottaen tutkimuskentässä kuitenkin suositaan sitomattoman avun käyttöä.

4.1.2. Korkotukiluotot

Avun sitovuuden kannalta oma lukunsa ovat korkotukiluotot. Korkotukiluotoilla pyritään tukemaan vientiä kehitysmaihin niin, että viennin kohteena olevalle luotto- ja takuukelpoiselle kehitysmaalle taataan luottoa ennalta sovitun, liiketaloudellisesti muutoin kannattamattomaan hankkeeseen. Hankkeen tulee olla myös linjassa luotonsaajamaan omien köyhydenvähentämisstrategian kanssa. Korkotukiluotoilla halutaan kannustaa kehitysmaita ottamaan itse vastuuta oman ympäristönsä luomisesta kehitykselle suotuisaksi tarjoamalla edullista rahoitusta. Luotto on luotonsaajalle koroton, sillä avunsaaja maksaa kehitysyhteistyövaroistaan luoton koron. Luoton takaajana Suomen antamien korkotukiluottojen osalta toimii Suomen virallinen vientitakuulaitos Finnvera Oyj. Tällä hetkellä asiaa koskevan voimassa olevan lain (laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista 2000) mukaan luotoilla tulee rahoittaa kehi-

tysmaiden taloudellista tai sosiaalista kehitystä hankkeilla, jotka sisältävät merkittävää suomalaista osuutta. Näin ollen luotoilla pyritään kehityspoliittisen ohjelman (2004: 31) mukaan ”*palvelemaan kaupallistaloudellista yhteistyötä*”. Samalla toivotaan vahvistettavan korkotuen ja kehitysyhteistyön välisiä yhteyksiä.

Korkotukiluotoilla kannustetaan täten suomalaista yksityistä sektoria toimintaan kehitysmaissa, sillä korkotukiluottoja myönnetään vain sellaisiin hankkeisiin, joissa toteutuu suomalainen intressi (Laki kehitysmaihin myönnettyistä korkotukiluotoista 2000). Aikaisemmin suomalaisen intressin rajana pidettiin 50 %:n kotimaisuusastetta; sitä alempien asteiden kohdalla luoton saaminen oli harkinnanvaraista. (UM 2005a: 5.) Nyt hankkeissa on tullava esiin suomalainen lisäarvo tuensaajan kehityksessä. Toimitusten kotimaisuusasteen on oltava kuitenkin edelleen merkittävä, mutta tarkkoja osuusprosentteja ei ole enää määritelty. (UM 2005c.) Käytännössä suomalaisen intressin vaatimus myös näkyy, sillä esimerkiksi vuoden 2005 korkotukiluottojen saaneiden hankkeiden toimittajina toimii pelkästään suomalaisia yrityksiä (UM Kehityspoliittinen viestintä 2005: 143–163). Kotimaisuusastetta ei sen sijaan noudateta näin selkeästi luottolaitoksen valinnassa, sillä luotonsaaja saa vapaasti valita luoton maksavan luottolaitoksen, kunhan laitos on luottoriskiltään hyväksytty ja sijaitsee Euroopan talousalueella (Laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista).

Korkotuen kustannukset ovat 2000-luvulla olleet keskimäärin 3,2 % Suomen jakamista kehitysyhteistyövaroista. Aivan viime vuosina tuen määrä on ollut keskiarvoa pienempi alhaisen korkotason vuoksi. (UM 2004b; UM 2006h: 20.) Vuonna 2005 Suomelta korkotukea sai 13 maata. UM:n linjauksessa korkotukiluottojen käytöstä (UM 2005a: 3) mainitaan, että korkotukiluottoja voidaan

myöntää alhaisen tulotason ja alhaisen keskitulon maille. Vuoden 2005 korkotuen saajista tämä toteutui kahdeksan maan osalta. Sen sijaan kolme korkotukea saaneista maista oli vähiten kehittyneitä maita (Etiopia, Malediivit ja Nepal) ja kaksi ylemmän keskitulon maita (Costa Rica ja Turkki). (OECD/DAC 2005a; UM Kehityspoliittinen viestintä 2005.) Asiaan on voinut vaikuttaa se, että korkotukiluottoja myönnetään useaksi vuodeksi, jolloin itse korkotuki maksetaan kerran vuodessa. Näin ollen aikaisemmin tehtyjen sitoumusten vaikutukset näkyvät vielä pitkään.

Toisaalta myös kehitysmaiden ns. tulotasoluokitusta tarkastetaan aika ajoin, jolloin maa voi nousta tai laskea eri tulotasoluokkaan senhetkisen tilanteen mukaan. Kun asiaa tarkastellaan Suomelta koko 2000-luvulla eniten korkotukea saaneiden maiden kannalta, on Kiina ylivoimainen ykkönen. Sitä seuraavat sitten Kiina, Thaimaa, CostaRica, Zimbabwe ja Vietnam. (UM 2005: 122.) Näistä Kiina ja Thaimaa ovat alemman keskitulon, Costa Rica ylemmän keskitulon ja Zimbabwe sekä Vietnam alhaisen tulotason maita. Tältä osin tarkasteltuna Suomi on pysynyt linjauksessaan tukea alhaisen tulotason ja alhaisen keskitulon maita, mutta joka tapauksessa korkotukiluottoja myönnettäessä kannattaa tukea hakevien maiden kehitysennusteet selvittää tarkasti.

Kuten edeltä tuli ilmi, on Kiina saanut Suomelta eniten korkotukea 2000-luvun aikana. Pelkästään vuonna 2005 Kiinalle maksettiin korkotukea 43 eri hankkeeseen. Toiseksi eniten vuonna 2005 voimassaolevia korkotukihankkeita (8 hanketta) oli Vietnamilla, kun lisäksi kahta maata lukuun ottamatta muut maat saivat korkotukea vain yhdelle hankkeelle. (UM Kehityspoliittinen viestintä 2005.) Kiinan saama korkotuki vaikuttaa huomattavasti myös maan sijoitukseen Suomelta eniten kehitysapua saaneiden maiden listalla. Viime vuosina asia on saa-

nut Kiinan talouskasvun myötä paljon huomiota osakseen ja jo vuonna 2004 Suomen kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri Paula Lehtomäki totesi, että asiaa on pyritty korjaamaan (UM 2004c). Tilanne ei kuitenkaan muutu hetkessä, sillä pelkästään vuosina 2000–2004 Suomi myönsi Kiinalle korkotukea 18 uuteen hankkeeseen. Kun luottojen keskimääräinen luottoaika on 10–12 vuotta (UM 2003: I), tulevat Suomen Kiinalle maksamat korkotuet vaikuttamaan vielä varsin pitkään kehitysaputilastoissa, vaikka Suomi ei enää myöntäisi yhtään uutta korkotukiluottoa Kiinalle.

Korkotukiluotot ovat herättäneet keskustelua myös yleisemmällä tasolla, sillä niiden on arvioitu kärsivän pitkälti samoista ongelmista kuin sidottu apu yleensä. Näitä ovat mm. korkeammat kustannukset, toimintaympäristöön nähden sopimaton laatu (liian huono tai liian hyvä, jolloin hankkeella saatu laitos, välineistö tms. jää käyttämättä) sekä avun tehokkaan jakautumisen vääristymät. Avun sitomisen kokonaan lopettaneet maat (kuten Irlanti, Iso-Britannia, Norja ja Ruotsi) luopuivat kehitysyhteistyövaroista maksettavien korkotukien sitomisesta jo 2000-luvun alussa, kun sidottu apu oli muutoinkin esillä. (DFID 2001: 1; Irish Aid 2005; OECD/DAC 2006d.) OECD:ssä kehitysyhteistyövaroista maksettavat sidotut korkotuet otettiin esille muiden kehitysyhteistyölainojen kanssa vuonna 2004. Keskustelujen tuloksena syntyi tuolloin kaksivuotinen pilottiohjelma sitomattomien kehitysapulainojen läpinäkyvyyden ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä asiakirja virallisesti tuettujen vientiluottojen järjestelyistä. Molemmissa suositellaan luottojen avaamista kilpailulle ja vapaille markkinavoimille, jotta varat saataisiin tehokkaaksi kehityksen kannalta sekä vältettäisiin kaupan vääristymistä. (OECD 2005.) OECD:n sihteeristö aloitti samalla myös palvelun, jonne kehitysluottoa ja/tai korkotukea myöntävät maat voivat ilmoit-

taa omat hankkeensa ja aloittaa näin tarjouskilpailu hankkeen toteuttamiseksi. Suomi ei ole lähettänyt palveluun toistaiseksi yhtään ilmoitusta. (OECD 2006.)

Kansalaisjärjestöt ovat aktivoituneet korkotukiluottokeskustelussa julkisiakin tahoja enemmän. Maailmanlaajuisesti moni kansalaisjärjestö toivoo vienti- ja korkotukiluottotoiminnan uudistamista ja sen edistämiseksi kansalaisjärjestöt ovat laatineet mm. Jakartan julistuksen (the Jakarta Declaration for Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies). Julistus sisältää monia eri muutosvaatimuksia, mutta niiden joukossa on myös vaatimus läpinäkyvyydestä sekä taloudellisesti tuottavista investoinneista. (ECA Watch 2000.)

Suomessa asiaa ajaa Kehitysyhteistyön Palvelukeskus (Kepa), jonka mielestä Suomen tulisi lopettaa kokonaan korkotuen maksaminen kehitysyhteistyövaroista sekä toimia aktiivisesti OECD:ssä sen puolesta, ettei korkotukea laskettaisi kehitysavuksi. Kepa perustelee näkökantansa mm. Suomen hallituksen vuonna 1996 antaman kehitysyhteistyön periaatepäätöksen mukaisesti sillä, että korkotuki epäterveenä tukimuotona vääristää kilpailua. Tämän ei periaatepäätöksen mukaan katsottu olevan kehitysyhteistyön yleisten periaatteiden mukaisesti hyväksyttävää. Toisekseen Kepan mielestä ongelmana on, että korkotukiluotot kohdentuvat yleensä teollisuusmaiden yritysten intressien mukaisesti. Tällöin vauraamman kehitys- tai siirtymäkauden maat kiinnostavat enemmän kuin vähiten kehittyneet tai alhaisen tulotason maat. (Kepa 2006: 19.)

Suomen korkotukiluottotoiminnan osalta onkin mielenkiintoista havaita, että kymmenen vuotta sitten kehitysyhteistyövaroista maksettavaan korkotukeen suhtauduttiin hallituksen osalta negatiivisesti (Artto 2005: 54). Pari vuotta myö-

hemmin annetussa Suomen kehityspolitiikan linjauksessa korkotukiluotoista puhuttiin kuitenkin jo positiivisempaan sävyyn mainiten kuitenkin, että niitä tulee käyttää valikoidusti. Tuolloin korkotukiluottoja myönnettiin vain sosi-aali- ja ympäristösektoreille. (UM 1998.) Vuonna 2001 korkotukihankkeisiin suhtauduttiin jo uudella innolla uuden asiaa koskevan lain myötä. Nyt toiminta oli tarkoitus kehittää ja laajentaa. (UM 2001.) Samaa päämäärää on sen jäl-keen toistettu niin Kehityspoliittisessa ohjelmassa (VN:n periaatepäätös 2004: 31) kuin kehitysyhteistyön vuositavoitteissakin.

Korkotuen myöntäminen ja sen nykyisenkaltainen kehittäminen sisältää joita-kin arvostiritoja myös Suomen Kehityspoliittiseen ohjelmaan (VN:n periaatepäätös 2004) sisältyvien tavoitteiden kanssa. Jo lähtökohdiltaan korkotukiluotot poikkeavat maamme kehityspolitiikan ensisijaisesta tavoitteesta eli köyhyyden vähentämisestä, kun korkotukiluottojärjestelmän tarkoituksena on tukea suomalaista vientiä kehitysmaihin. Tämä tulee toki tehdä luotonsaajan kehityspyrkimykset huomioon ottaen, mutta jo hankkeeseen liittyvän yrityksen suomalaisuusasteen vaatimus voi vaikuttaa kehityspyrkimysten jäämistä toissijaisiksi. Suomen tavoitteena on myös tukea kehitysmaiden omaa omistajuutta sekä vastuuta omasta kehityksestä. Korkotukiluotto ei kuitenkaan välttämättä lisää näistä kumpaakaan, kun luotonsaaja ei voi esimerkiksi itse valita hankkeen toimitajaa. Toisekseen korkotukiluotot suunnataan alhaisen tulotason ja matalan keskitulon maihin. Tällöin maat, joissa köyhyyttä on eniten, jäävät kokonaan yhtä kehitysrahoitusinstrumenttia vaille. Tällainen suuntaaminen ei liene myöskään tehokkain tapa vähentää köyhyyttä.

4.1.3. Kauppapolitiikan asema kehitysyhteistyössä

Ylipäänsä avunantajan omien kauppapoliittisten pyrkimysten ja kehitysyhteistyön liittäminen yhteen on kyseenalaista kehitysmaiden kehitysnäkökulmasta ajatellen. Kehitysmaiden kauppaa tulee toki tukea ja sen edellytyksiä parantaa, mutta tätä ei tulisi tehdä avunantajamaan omien intressien edistämiseksi. Suomen kehityspolitiikassa painotetaan nykyisin erityisen paljon kaupan merkitystä kehitykselle (UM 2006c). Tämä on toisaalta erittäin tarkoituksenmukaista, sillä kaupan kehittyminen vaikuttaa kehitysmaissa niin mikro- kuin makrotasollakin. Toisaalta Suomessa kaupan merkityksen korostaminen tuntuisi välillä vievän huomiota pois perinteisemmästä kehitysyhteistyöstä, jossa painotetaan paljon liiketoiminnaltaan kannattamattomien sektoreiden, kuten koulutus-, sosiaali- ja terveysalojen kehittämistä.

Suomella onkin tällä hetkellä paineita kehitysyhteistyönsä kehittämisessä, sillä maallamme on nykyisellä tahdilla vaikeuksia toteuttaa kansainvälisiä sitoumuksia kehitysyhteistyövarojen määrällisistä ja laadullisistakin tavoitteista. Näistä merkittävin on tietenkin kehitysyhteistyövarojen nostaminen 0,7 %:iin BKTL:sta. Sekä Monterreyn konsensuksen (UN 2002) että Pariisin julistuksen (High Level Forum 2005) mukaan tähän tulisi päästä vuoteen 2010 mennessä ja siihen Suomikin on sopimukset allekirjoittaessaan sitoutunut. Maamme on vain kansallisessa politiikassaan ehdollistanut tavoitteen riippumaan yleisestä talouskehityksestä (VN:n periaatepäätös 2004: 7). Tällä hetkellä Suomi on nauttinut talouskasvun vuosista ja yleisen talouskehityksen positiivisuudesta, mutta panostuksessa kehitysyhteistyövaroihin tämä ei kuitenkaan ole näkynyt. Asia ei ole täysin merkityksetön, sillä etenkin monenvälisessä kehitysyhteistyössä

avunantajalla on sitä enemmän painoarvoa, mitä paremmin se on asetettuihin kansainvälisiin tavoitteisiin päässyt.

Toistaiseksi ei ole voitu todistaa, kumman kehittyminen ensin olisi suotuisampaa koko kehitykselle: kaupan vai välttämättömän infrastruktuurin (etenkin riittävän koulutuksen ja terveydenhuollon) kehittymisen. Joka tapauksessa pelkistä kehityslähtökohdista katsottuna kehitysmaiden kaupan tukeminen tulisi tehdä vain kehityspoliittisista lähtökohdista käsin. Tällöin vältettäisiin jo epäilyt siitä, että toiminta tapahtuisi ainakin osittain myös avunantajan omista intresseistä käsin.

Kehitysmaiden kohtelu tulee esille myös Suomen kauppapoliittisessa ohjelmassa (UM 2006g). Siinä korostetaan kehitysmaiden tarvetta erityiskohteluun ja muistutetaan eri politiikka-alojen kehitysmaita koskevien toimenpiteiden johdonmukaisuuden tarpeesta. Kuitenkin jo verrattaessa pelkkiä kauppaja kehityspoliittisia linjauksia voidaan havaita joitakin painotuksiin liittyviä eroja. Kauppapoliittisessa ohjelmassa esimerkiksi vedotaan vähiten kehittyneiden maiden erilliskohteluun, kun taas kehityspoliittisessa ohjelmassa kaupallistaloudellisen yhteistyön työmuodot on tarkoitettu lähinnä alhaisen tulotason ja alemman keskitulotason maihin, ei siis vähiten kehittyneisiin maihin. Lisäksi kehityspoliittisessa ohjelmassa mainitut kaupallistaloudelliset yhteistyömuodot painottuvat enemmän suomalaisten investointien kannustamiseen kehitysmaissa kuin kehitysmaiden viennin edistämiseen. Suomalaisen yksityisen sektorin kehitysmaihin kohdistuvan mielenkiinnon lisääminen on toki tärkeää, mutta siinä tulisi pyrkiä äärimmäiseen varovaisuuteen, jotta se ei menisi pelkäsi kotimaisen viennin tukemiseksi. Toisekseen tämän tulisi tapahtua myös muutoin kuin kehitysyhteistyövarojen kautta.

Toisekseen kauppapoliittinen ohjelma (UM 2006g) kehottaa välttämään kehitysmaiden pysyvien erillisten oikeuksien ja velvoitteiden syntymistä. Kuitenkin sidotun avun, esimerkiksi korkotukiluottojen käyttäminen synnyttää velvoitteita, kun tietyt hyödykkeet tai palvelut on hankittava tietystä maasta. Kehitysapuna saadun tuen kautta kehitysmaiden olisi kuitenkin helpompaa ja niille itselleen ”turvallisempaa” opetella tarjouskilpailua, kehittyneiden maiden markkinoiden toimintaa sekä verkostojen luomista. Tältä osin Suomen ei tällä hetkellä voidakaan sanoa itse toimivan aivan omien kauppapoliittisten linjausten mukaisesti. Tarkoituksenmukaisinta ehkä olisikin, että kehityspolitiikka sekä kehitysmaihin liittyvä kauppapolitiikka erotettaisiin Suomessa yhteistyömuotojen osalta selkeämmin toisistaan. Lähtökohdiltaan Suomen eduista lähtevät kauppapoliittiset toimet kuuluisivat kauppapolitiikan alaan ja sen menot myös kustannettaisiin muualta kuin kehitysyhteistyövaroista. Kehityspolitiikassa keskityttäisiin sitten kehitysmaiden omista lähtökohdista lähtevien tavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteista yhden tulee olla kehitysmaiden kaupan mahdollisuuksien paraneminen ja tähän voisi harkinnanvaraisesti käyttää kehitysyhteistyövaroja. Tähän suuntaan ollaankin jo menossa ns. Aid for Trade -tuella, joka ainakin periaatteiltaan lähtee paremmin liikkeelle kehitysmaan eduista ja tilanteesta (UM 2006a). Kauppapolitiikan roolin tulisi siis olla enemmän kehityspolitiikkaa tukeva, ei osa sitä. Tällöin korostuisi myös johdonmukaisuuden, koherenssin, vaatimus; asia, jota Suomi on mm. EU-puheenjohtajuuskaudellaan kovasti korostanut (UM 2006d).

4.2. Suomen myöntämä budjettituki

Kansainvälisten suuntausten mukaisesti Suomikin on 2000-luvulla lisännyt kehitysyhteistyössä ohjelmayhteistyön määrää. Ohjelmayhteistyö voi sisältää monia eri välineitä, kuten maksutasetukea, tuontitukea, elintarvikeapua ja velkahelpotuksia, mutta tässä tutkielmassa keskitytään ohjelmayhteistyön välineisiin myös kuuluvien suoran ja sektoribudjettituen tarkasteluun. Näin siksi, että budjettituki on noussut hanketuen ohella merkittävimmäksi kahdenvälisen kehitysavun tukimuodoksi. (esim. OECD/DAC 2004: 3–5.)

Suomen kehityspoliittisen ohjelman (VN:n periaatepäätös 2004: 30) mukaan hallituksen tulee lisätä ohjelmayhteistyötä, jonka tärkeiksi osiksi mainitaan rahoituksen lisäksi vuoropuhelu ja vaikuttaminen. Ne ovatkin tärkeitä molemmin puolin yhteistyön onnistumiseksi. Ohjelmayhteistyö perustuu aina köyhyyden vähentämishjelmiin, joiden tekemisessä kehitysmaa jo usein tarvitsee tukea. Tämän jälkeen avunantajan ja avunsaajan välisen vuoropuhelun tulee vain tiivistyä, jotta budjettituen maksatusten ehdoista ja toiminnasta ylipäänsä päästään yhteisymmärrykseen. Yleensä ohjelmayhteistyön perusedellytyksiään ovat yhteistyöhallituksen budjettiprosessin avoimuus ja riittävä taloushallintokapasiteetti, jotka ovat kehitysmaan itsensä omistuksessa ja luotu ensisijaisesti omia kansalaisia varten. Budjettituen seuranta tapahtuu myös juuri kehitysmaan omien seurantamekanismien, käytännössä taloushallinnon ja lainsäädännönkin kautta, joten vuoropuhelua todella tarvitaan kautta koko prosessin. (OECD/DAC 2005b.) Suomi ei kuitenkaan ole yksin seuraamassa antamaansa budjettitukea, sillä maamme ei toistaiseksi ole yksin antanut millekään maalle budjettitukea, eikä nykyisten ohjeiden mukaan tule antamaankaan (UM 2004a: 10).

Lisäksi Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa (VN:n periaatepäätös 2004: 28) kannustetaan siirtymään suurempiin yhteistyökokonaisuuksiin ja tiivistämään kahdenvälistä yhteistyötä harvempiin maihin. Ohjelmayhteistyön osalta Suomen tukea pyritään keskittämään pitkäaikaisiin yhteistyömaihin budjettituen muodossa tai korkeintaan kolmelle sektorille tai kehitysohjelmalle. Muille yhteistyökumppaneille budjettituen antamista voidaan harkita muiden avunantajien kanssa (UM 2004a: 8).

Toistaiseksi Suomi on maksanut suoraa budjettitukea kolmelle maalle: Mosambikille, Tansanialle ja Nicaragualle. Vuonna 2005 budjettituen yhteenlaskettu määrä oli 9,5 miljoonaa euroa niin, että Mosambik ja Tansania saivat kumpikin 4 miljoonaa ja Nicaragua 1,5 miljoonaa euroa. Nicaragualle oli lupauksen mukaan tarkoitettu 3 miljoonaa euroa, mutta laadullisten syiden vuoksi sille maksettiin vain puolet luvatususta summasta. Vuoden 2006 budjettitukilupaukset ovat 15,6 miljoonaa euroa. Myös tämä summa ollaan jakamassa edellä mainittujen kolmen pitkäaikaisen maan kanssa. Pian joukkoon kuitenkin saataneen lisää uusi maa, sillä Suomen ja Sambian välillä on jo käyty budjettitukineuvotteluja. Tuen aloittaminen Sambialle on kaavailtu alkavaksi vuodelle 2007. (UM 2005: 32–34, 36.)

Kuten luvussa 2.3.3. kävi ilmi, tutkimuksissa budjettituen eduiksi muihin tukimuotoihin verrattuna katsotaan avunsaajamaan omistajuuden tukeminen ja vahvistaminen, pienemmät transaktiokustannukset, ennakoitavuus, koordinaation lisääntyminen sekä avunsaajamaan sisällä että avunantajien kesken, demokratian edistäminen, taloushallinnon kehittäminen sekä suurempi potentiaali kehityksen edistämiseen. Kun näitä etuja verrataan periaatteisiin, joiden mu-

kaan Suomen budjettitukiyhteistyö rakentuu, voidaan huomata monia yhtäläisyyksiä. Suomen budjettitukiyhteistyön ohjaavina yleisinä periaatteina nimitään pidetään omistajuutta, harmonisointia, avoimuutta ja ennakkointia sekä johdonmukaisuutta. Omistajuusperiaatteella pyritään siihen, että kehitysmaat johtaisivat itse omia kehitysprosessejaan, kun taas harmonisointi keskittyy enemmän avunantajien toiminnan yhdenmukaistamiseen. Avoimuudella vedotaan kehitysmaihin siinä mielessä, että niiden hallinnollisen toiminnan tulisi olla avointa, jotta tuen vaikuttavuutta voitaisiin seurata ja arvioida. Myös avunantajien suunnitelmien tulisi olla avoimia ja ennakoivia, jotta tuen käyttämistä voitaisiin suunnitella pitkäjänteisesti. Suomen neljäntenä ohjaavana periaatteena pidetään sitten johdonmukaisuutta, jolla pyritään kehityskysymysten kokonaisvaltaiseen käsittelyyn kaikilla ulkopoliittikan aloilla. (UM 2004a: 5–6.)

4.2.1. Suomen myöntämän budjettituen edellytykset

Budjettituen myöntämisessä on noudatettava luonnollisesti samoja ehtoja kuin muidenkin pitkäaikaisten tukimuotojen myöntämisessä. Niiden lisäksi budjettitukiyhteistyöllä on lisäedellytyksiä, joissa budjettitukiyhteistyötä ohjaavat periaatteet näkyvät erityisen hyvin. Omistajuutta painottaa ennen kaikkea edellytys siitä, että avunsaajamaalla on köyhyyden vähentämisstrategiat, joiden toteuttamiseen rahoitus voidaan perustaa. Harmonisointiperiaate näkyy sen sijaan siinä, että Suomi edellyttää jo olemassa olevaa vuoropuhelua avunsaajamaan kanssa, mutta vaatii sen lisäksi avunsaajamaan hallituksen ja muiden budjettitukea antavien maiden yhteisiä neuvotteluja tuen ehdoista ja seurannasta. Lisäksi Suomen myöntämän budjettituen edellytyksenä on, että avunsaajamaan budjettiprosessi on avoin ja että maalla on riittävästi kapasiteettia tuen suunnitteluun, toimeenpanoon ja taloushallintoon. Johdonmukaisuutta korostaa sitten lähinnä Suomea itseään koskeva vaatimus budjettituen

lähinnä Suomea itseään koskeva vaatimus budjettituen ennakoitavuudesta keskipitkällä aikavälillä. (UM 2004a: 5-6.)

Suomen budjettitukiyhteistyötä koskeva ohjeistus mainitsee edellä kerrottujen edellytysten lisäksi joitakin kysymyksiä, joiden arvioiminen on tarpeen budjettitukiyhteistyötä aloitettaessa. Ensiksikin tulisi arvioida tuensaajaksi ehdolla olevan maan avun tarve. Koska budjettituen, kuten maamme koko kehityspolitiikan tavoitteena on köyhyyden vähentäminen, voidaan budjettitukea myöntää vain vähiten kehittyneille tai alhaisen tulotason maille. Köyhyyden lisäksi tulisi arvioida avunsaajamaan pyrkimyksiä muidenkin YK:n vuosituhatjulistuksessa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen ja pohtia avun tarvetta myös tätä kautta. (UM 2004a: 8) Tällä hetkellä Suomelta budjettitukea saavista maista Mosambik ja Tansania luokitellaan vähiten kehittyneiksi maiksi ja Nicaragua alhaisen tulotason maaksi. Köyhyyden suhteen avun tarve on siis kaikilla suuri, mutta muiden YK:n vuosituhatavoitteiden osalta kullakin maalla on erilaiset erityispiirteensä. Esimerkiksi hiv/aids -tartuntojen ja lukutaidon perusteella tilanne on parempi Nicaraguassa kuin Mosambikissa ja Tansaniassa: Nicaraguassa hiv - tartunnan saaneita on noin 0,7 % väestöstä, kun Mosambikissa ja Tansaniassa heitä on yli 10 %. Maan erityistarpeet kehityksen kannalta tulevat esille kuitenkin kunkin maan omissa köyhyyden vähentämisstrategioissa. (UM 2006h: 30–31, 35–38, 70–73.)

Toisekseen tulisi selvittää tuensaajaehdokkaan tahtotila kehityksen aikaansaamiseksi. UM:n (2004d: 8–9) ohjeistuksen mukaan tätä voidaan arvioida maan sitoutumisella köyhyyden vähentämiseen, julkisen taloushallinnon toimivuudella sekä budjetointiprosessin avoimuudella. Käytännössä näitä voidaan selvittää mm. siten, ovatko köyhyyden vähentämisstrategiat laadittu ja hyväksytyt

Maailmanpankin ja IMF:n johtokunnissa, miten ja mitkä tahot kyseisten strategioiden laadintaan ovat osallistuneet ja perustuvatko avunsaajamaan valtiontalouden suunnittelu, valtionvarojen käyttö ja valvonta kansalliseen lainsäädäntöön.

Köyhyyden vähentämisstrategioiden hyväksyminen Maailmanpankin ja IMF:n johtokunnissa on edellytyksenä avunsaajamaan mahdollisille velkahelpotuksille, mutta voi toimia vaatimuksena myös budjettituelle. Näin siksi, että Maailmanpankki ja IMF tekevät vuosittain arvioita ja analyysyjä hyväksytyjen strategioiden toteutumisesta, mikä helpottaa kunkin maan kehitystahdon selvittämistä ainakin tiedonsaannin osalta. (UM 2004a: 8–9, 25–26.) Suomi on esimerkiksi Nicaraguassa asettanut muiden avunantajamaiden kanssa budjettituen vaatimukseksi sopimuksen Nicaraguan ja IMF:n välillä. Sopimusta ei kuitenkaan ollut saatu aikaan, joka osakseen vaikutti siihen, ettei Suomi vuonna 2005 maksanut Nicaragualle täysimääräistä budjettitukea. (UM 2006h: 73.) UM:n (2004d: 25–27) budjettitukiyhteistyötä koskevan ohjeistuksen mukaan tämä ei kuitenkaan saa automaattisesti olla syy budjettituen keskeyttämiseen, vaan päätös siitä vaatii myös omakohtaista tilannearviota. Lisäksi keskeyttämisspätös tulisi sopia yhdessä muiden avunantajamaiden kanssa sitten, kun keskustelut avunsaajamaan kanssa ovat olleet tuloksettomia.

Ennen kaikkea Suomi kuitenkin korostaa sitä, että valtiontalouden hallinto ja budjetointiprosessi perustuisivat paikallisiin lakeihin. Tällöin taloushallinnon ja varojen käytön suunnittelun pitäisi olla avointa niin, että demokraattisesti valitut päätöksentekijät (käytännössä parlamentti) voisivat osallistua siihen. Avoimuus vaikuttaisi täten suunnittelun laaja-alaisuuteen, kun eri näkökulmat tulisivat paremmin esille, mutta toisaalta se myös lisäisi ja helpottaisi budjettituen

seuranta. Vallanjaon toteutumisella budjettiprosessissa onkin merkittävä rooli kertoa, kuinka hyvin kansanvalta ja sitä kautta omistajuuden osuus omassa hallinnossa kussakin maassa toteutuvat. Samalla pyritään selvittämään mahdollisen korruption osuutta päätöksentekoon. Tällöin oikeastaan myös nähdään, miten hyvin demokraattisestikin valitut parlamentaarikot osaavat tietämyksensä ja osaamisensa perusteella budjettivalmisteluun vaikuttaa. (UM 2004a.)

Kolmanneksi tulisi arvioida Suomen omat kyvyt antaa budjettitukea. Budjettituen luonteen vuoksi sen suunnittelu ja seuranta vaativat vahvaa keskustelua avunsaajamaan kanssa. Avunantajana tulisi tuntea avunsaajamaan olosuhteet sekä budjettituen rakenne ja toiminta. Käytännössä tämä vaatii jatkuvaa paikallaoloa avunsaajamaassa, mikä edellyttää suomalaisen edustuston olemassaoloa Suomelta budjettitukea saavassa maassa. Edustustossa tulisi tällöin myös olla riittävästi kehitysyhteistyön asiantuntijoita. Lisäksi edellytetään, että tukea saavassa maassa olisi jo muita budjettitukea antavia maita, sillä Suomen ei ole kannattavaa yksin aloittaa budjettitukiyhteistyötä. (UM 2004a: 9–10.) Suomella on kaikissa pitkäaikaisissa yhteistyökumppanimaissa tällä hetkellä oma suurlähetystö, joissa kussakin on töissä muutamia pelkästään kehitysyhteistyöhön keskittyneitä asiantuntijoita. Asiantuntijoiden määrää tulisi kuitenkin lisätä ennen kaikkea Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa oleviin edustustoihin.

Neljäntenä arvioitavana kysymyksenä tulisi selvittää budjettitukiyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset. Käytännössä nämä ovat samat kuin muussakin kaikessa pitkäaikaisessa kehitysyhteistyössä, sillä esimerkiksi konfliktit ja niiden uhat eivät saisi vaikeuttaa mitään kehitysyhteistyötä. Hallinnollisen jo olemassa olevan kapasiteetin sekä valmiuden sen kehittämiseen tulisi myös olla kunnossa. Lisäksi uutta yhteistyötä aloitettaessa kannattaa perehtyä Suomen

yhteistyöstä aikaisemmin saamaan palautteeseen. Sen avulla voidaan pyrkiä ehkäisemään ja välttämään jo törmättyjä karikoita. UM:n budjettitukiyhteistyötä koskeva ohjeistuksessa ei mainita muiden maiden kokemuksia ja palautetta mahdollisesti jo annetusta budjettituesta, mutta niitä kannattanee kuitenkin myös selvittää tiedon lisäämiseksi ja suunnittelun parantamiseksi. (UM 2004a: 10, 14–15.)

4.2.2. ”Uusi ehdollisuus” Suomen budjettituessa

Suomen budjettitukiyhteistyön edellytykset kuvastavat hyvin jo edellä mainittua Mosleyn, Hudsonin ja Verschoorin (2004) mukaista ”uutta ehdollisuutta”, sillä budjettituen edellytykset eivät sido tuen saantia muuhun kuin avunsaajaan itsensä omistamaan toimintaan ja omaan kehitykseen. Näin ollen edellytysten osalta ei voida puhua perinteisestä sidotusta avusta. Tosin pieniä vivahdeita perinteisen sidotun avun suuntaan on ehdoissa, jotka liittyvät sitoutumiseen Maailmanpankin ja IMF:n sopimuksiin. Perinteinen sidottu apu koskee hyödykkeiden tai palveluiden hankkimista apua antavasta maasta, kun taas ”uuden ehdollisuuden” sopimussitoumukset vaativat sitoutumista kansainvälisten rahoituslaitosten määrittelemiin sopimuksiin. Jälkimmäisessä periaatteellinen tarkoitus on tosin kehitysmaiden oman kehitystilanteen arviointi ja tiedonsaanti, mutta käytännössä niiden on kritisoitu tuovan esille liikaa niiden omista mandaateista lähteviä ehtoja. Tällöin ajaudutaan jälleen tilanteeseen, jossa arvioinnin kohteena olevien kehitysmaiden kehitykseen liittyvät edut saattavat kärsiä. Tosin eturistiriita ei tässä tilanteessa ole oletettavasti yhtä suuri kuin sidotussa avussa, joka saattaa laskea annetun avun taloudellista vaikuttavuutta jopa 25 % (DFID 2001).

Suomen budjettituen ehdollisuuden määrittelyssä tärkeässä asemassa ovatkin kunkin maan oma köyhyyden vähentämisstrategiat ja niiden tavoitteet. Pyrkimyksenä on, että budjettituella asetettavien edellytysten määrä olisi mahdollisimman vähäinen. Tästä huolimatta ehdollisuuden sopiminen ei kuitenkaan ole mikään pieni asia, sillä edellytysten täyttäminen ja tavoitteiden saavuttaminen voi vaatia avunsaajamaassa jopa lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta useimmiten vähintäänkin ministeriötason päätöksiä. (UM 2004a: 23–25.)

Hallinnon toimivuus on myös yksi Koeberlen ja Stavreskin (2005) mielestä merkittävä edellytys budjettituen käytön onnistumisessa. Heidän mukaansa tehokas budjettituki vaatii tuensaajalta vähintään kohtuullista institutionaalisen ja poliittisen toiminnan tasoa sekä suhteellisen vakaata makrotaloudellista tilannetta. Jos näitä sekä luottamusta avunantajan ja avunsaajan välillä ei ole, budjettitukea ei tutkijoiden mielestä kannata arvioitavassa avunsaajamaassa käyttää. Suomen myöntämä budjettituki onkin tässä yhteydessä kuin malliesimerkki: Mosambikissa ja Tansaniassa, jossa hallinnon tasoa pidetään kohtuullisena ja makrotaloudellista tilannetta varsin vakaana, budjettituen käytöstä on saatu hyviä tuloksia. Tähän on varmasti vaikuttanut myös kyseisten maiden oma sitoutuneisuus köyhyyden vähentämisstrategioihinsa ja kehitykseen. (UM 2006h: 30–31, 35–38.) Sen sijaan Nicaraguassa tulokset eivät ole olleet halutunlaiset, sillä budjettiyhteistyön toteuttaminen on ollut ennakoarviointia hitaampaa. Tämän arvioidaan johtuvan poliittisista ongelmista maan johdossa sekä eri hallintoinstituutioiden arvioitua heikommasta toimintakyvystä. (UM 2006h: 70–73.) Hallinnollisten ongelmien nujertaminen vahvistaisi ja parantaisi varmasti myös taloudellista vakautta.

Paul Mosley ja Suleiman Abrar (2005) korostavat omassa teoriassaan hallinnollisenkin toimivuuden edellä avunantajan ja avunsaajan välistä luottamusta, jota he kutsuivat myös ”sosiaalisiksi pääomaksi”. Näin siksi, että heidän mielestään luottamus rakentuu positiivisen sosiaalishistoriasta sekä eteenpäin katsovien signaaleista. Suomen voidaan katsoa rakentaneen luottamusta budjettitukiyhteistyömaidensa kanssa sosiaalishistorian kautta jo varsin kauan, sillä kaikki näistä ovat jo pitkään olleet Suomen kehitysyhteistyön kohteina. Tansania on ollut Suomen kehitysyhteistyökumppani maamme kehitysyhteistyöhistorian alusta saakka ja Mosambik ja Nicaragua 1980-luvulta alkaen. Pitkä kehitysyhteistyöhistoria on luonnollisesti lisännyt Suomen tietämystä avunsaajamaan oloista ja kehityksestä, mutta auttanut varmasti myös avunsaajamaan hallinnon tuntemusta Suomen avunantotoiminnasta ja -periaatteista. Näin Suomi on oppinut arvioimaan avunsaajamaan kehityksen vahvuuksia ja heikkouksia, kun taas avunsaaja on oppinut maamme kehitysyhteistyön painopisteet sekä myös ne edellytykset, joiden mukaan Suomi tukea antaa.

Suomen kannalta rakennettaessa luottamusta budjettitukimaahan on varmasti ollut sijansa myös Mosleyn ja Abrarin (2005) mainitsemilla eteenpäin katsovilla signaaleilla. Tällaisiksi Mosley ja Abrar luokittelivat erityisesti köyhille suunnatut varat, matalat sotilaalliset kulut ja matalan korruptioasteen. Köyhille suunnattujen varojen määrä ja käyttö tulevat varmasti siinä mielessä huomioiduksi, että koko budjettituki niin Suomen kuin muidenkin avunantajamaiden osalta edellyttää avunsaajamaalta köyhyydenvähentämisstrategioiden olemassaoloa. Näin ollen budjettitukea saavan maan on jo täytynyt kiinnittää huomiota varojen suuntaamiseen köyhille. Lisäksi Suomessa budjettituen edellytyksiä arvioitaessa kehoitetaan selvittämään tuensaajan jo olemassa olevien kansallisten resurssien käyttämistä köyhyyden vähentämiseen ja erilaisiin kehitysohjelmiin.

(UM 2004a: 18–19.) Sen sijaan sotilaallisten kulujen osuuden sekä korruptioasteen Suomen pitäisi UM:n (2004d: 16–17) budjettitukea koskevan ohjeistuksen mukaan tulee ottaa nämä huomioon määritellesään avunsaajamaalle mahdollisesti annettavan tuen tuloksellisuuden edellytyksiä. Tällöin Suomen tulee selvittää tuensaajamaan mahdolliset poliittiset ja turvallisuusriskit, joiden arvioinnin yhteydessä on olennaista selvittää tuensaajamaan korruptiotilanne sekä puolustusmenojen kohtuullisuus.

Korruptiokysymyksistä (UM 2004a: 16) ohjeistuksessa kehoitetaan selvittämään korruption tilanne erityisesti julkisen sektorin toimijoiden parissa, korruptiotilanteen trendit, maan sitoutuneisuus korruption vastaisiin toimiin sekä korruptiota valvovan viranomaisen olemassaolo ja rooli maassa. Suomen tämänhetkistä budjettitukiyhteistyömaista Nicaraguan korruptiotilanne on heikoin: se sijoittuu 111. tilalle 163 maan joukosta maailman ns. korruptiolistalla. Tansanian ja Mosambikin tilanteet ovat hivenen paremmat, niiden sijoitukset ovat 93. ja 99. Suomen itsensä sijoitus on 1., eli se luokitellaan maailman vähiten korruptoituneimmaksi vuonna 2006. (Transparency International 2006.)

Mosley ja Abrar (2005) kehottivat tarkastelemaan myös avunsaajamaan sotilaallisia menoja arvioitaessa maan budjettituen tuloksellisuuden edellytyksiä. Tämä on erityisen tärkeää siksi, ettei budjettitukea käytettäisi missään tapauksessa sotilaallisten menojen kattamiseen, vaan köyhyydenvähentämisstrategioiden mukaisten tavoitteiden rahoittamiseen. Suomessa pyritään selvittämään budjettituen edellytysten arvioinnin yhteydessä tuensaajan sotilaallisten budjettimenojen kohtuullisuus verrattuna muihin menoihin sekä muihin vastaavassa tilanteessa oleviin maihin. Lisäksi asiaa tarkastellaan budjetin avoimuuden kautta niin, että selvitetään myös puolustusmenojen avoimuus budjetissa. Yleisesti

ottaen tulee myös arvioida tuensaajamaan yleinen turvallisuustilanne arviointi-hetkellä sekä tulevaisuudessa. (UM 2004a: 16–17.) Käytännössä Suomi on nou-dattanut omia ohjeitaan tässä mielessä varsin hyvin, sillä Suomelta budjettitu-kea saavien Mosambikin, Tansanian ja Nicaraguan sotilaallisten menojen osuus maiden omasta BKT:sta on 2000-luvulla pysynyt 1 %:n molemmilla puolilla. Vuonna 2005 näistä maista Nicaraguan sotilaalliset menot olivat pienimmät (0,7 %) ja Mosambikilla suurimmat (1,4 %) suhteessa omaan BKT:hen, eikä tulevai-suudessa ole tällä hetkellä nähtävissä suuria turvallisuuteen vaikuttavia uhka-kuvia. (World Bank 2006b: Mozambique, Nicaragua, Tanzania.)

Tulevaisuudessa budjettituki tulee näyttämään suurempaa osaa Suomen ja-kamista kahdensiväisistä kehitysyhteistyövaroista, sillä Suomi on lähtenyt asian suhteen varsin varovasti liikkeelle. Budjettituen käyttämiseen yhtenä kehitys-avun muotona kannustetaan kuitenkin tavallaan jo Pariisin julistuksessa (2005). Julistuksessa budjettituki-sanaa ei vielä mainita, mutta julistuksen vaatimukses-sa vaikuttavamman avun laajentamisesta mainitaan monia asioita, joita on käy-tetty kuvailemaan budjettitukea tai sen käytön etuja. Pariisin julistuksen voi-daankin sanoa olevan hyvin ”budjettitukihenkinen”. (OECD/DAC 2006b.) Tällä hetkellä kansainvälisistä instituutioista erityisesti OECD ja Maailmanpankki ovat myös kannustamassa budjettituen käyttöä.

Suomen, kuten muidenkin budjettitukea antavien ja sitä suunnittelevien mai-den käytössä alkaa jo kohtuullisesti olla evaluointiraportteja budjettituen käy-tön aikaisemmista kokemuksista. Esimerkiksi Birminghamin yliopiston kan-sainvälisen kehityksen osaston (International Development Department) vetä-män projektin vuosien 1994–2004 budjettitukikokemuksista kertovassa raportis-

sa (IDD and associates 2006: S17–S18) annetaan monia käytäntöön liittyviä suosituksia, joista on varmasti hyötyä muillekin kuin raportin laatijoille.

IDD:n (2006) raportissa korostetaan saatujen kokemusten perusteella, ettei ole olemassa mitään standardimuotoista kehityskulkua, kuinka hanketuesta siirryttäisiin sektoriohjelmien kautta yleiseen budjettitukeen. Sen sijaan sektoribudjettituki pitäisikin nähdä mieluummin yleistä budjettitukea täydentävänä ja lisäävänä osana kuin sen korvaajana, sillä yleinen budjettituki keskittyy kuitenkin enemmän julkisen taloushallinnon vahvistamiseen ja toimii ikään kuin innoitteena sektoreiden väliselle koherenssille ja yhtenäisyydelle. Lisäksi raportissa todetaan, että saatujen kokemusten perusteella budjettituki ei ole sen alttiimpi korruptiolle kuin muutkaan tukimuodot. Tällä hetkellä Suomi tukee eri maissa eri sektoreita, mutta ei tee sitä aina budjettitukena. Tämä ei välttämättä johdu siitä, ettei Suomi näin haluaisi tehdä, vaan maasta saattaa puuttua sektoriohjelmiä, joita voisi rahoittaa. Budjettituen suurempi muutos tulisi varmastikin tehdä kuitenkin yleisen budjettituen lisäämisessä, joskaan sektoribudjettitukea ei saa kuitenkaan unohtaa. (UM 2006h.)

Suomi onkin lisäämässä budjettitukeaan lähivuosina. UM:stä on arveltu, että budjettituki saatetaan aloittaa Sambialle jo vuonna 2007. Myöhempinä vuosina tukea voisivat saada sitten loputkin pitkäaikaiset yhteistyömaat Etiopia, Kenia, Nepal ja Vietnam. Lisäksi budjettitukea voidaan mahdollisesti myöntää myös Afganistanille. (Einola-Head 2005: 1–2.) Jos näitä maita tarkastellaan edellä esitettyjen teorioiden (Koeberle ja Stavreski 2005, Mosley ja Abrar 2005) mukaan budjettitukea voisi ensin harkita Vietnamille, jossa makrotalous on varsin vakaata ja talouskasvu nopeaa. Myös hallinnollinen tilanne on rauhallinen, vaikkakin yksipuoluejärjestelmä on rajoittanut sosiaalisten uudistusten tekemistä,

mikä lienee ollutkin suurin syy köyhyyden vähenemättömyydelle. Vietnamin osalta budjettituki pitäisikin erityisen tiukasti rajata köyhyyden vähentämisstrategioiden mukaisiksi.

Toiseksi "kannattavin" vaihtoehto voisi olla Kenia. Siellä hallinnolliset olot on saatu suhteellisen rauhallisiksi ja talous parempaan kuntoon, vaikka korruptio hidastaakin edelleen talouskasvua. Kenian korruptiotilanne on rankattu 142. huonoimmaksi maailmassa, mutta sen suunta on kuitenkin paranemaan päin. Etiopian, Nepalín ja Afganistanin edellytyksiä budjettituen saamiseksi vaikeuttavat ennen kaikkea sisäiset ja/tai ulkoiset konfliktit. Etiopian raja Somalian kanssa on rauhaton ja Etiopian sotilaalliset menot ovat oletettavasti ainakin osittain sen vuoksi 3,1 % BKT:sta, eli suhteessa hieman korkeammat kuin esimerkiksi Suomelta jo budjettitukea saavissa maissa sekä Keniassa. Nepalín vastaavat menot olivat 2,0 % vuonna 2005, mutta laskenevat 1 %:n tienoille, kunhan maan sisäiset konfliktit hellittävät. Nepalissa kärsitään myös korruptiosta, mutta sen sijoitus (121.) ns. korruptiolistalla on kuitenkin parempi kuin Etiopialla ja Kenialla. Afganistanin edellytykset budjettituelle ovat juuri tällä hetkellä kaikkein heikoimmat siellä vallitsevien epävakaiden olosuhteiden vuoksi. Sotilaalliset menot ovat maan BKT:sta 10 %, korruptiotilannetta ei ole edes määriteltä, hallinnolliset olot ovat epävakait ja taloutta vaivaa sotilaallisten menojen lisäksi huumekauppa. (Transparency International 2006; World Bank 2006b: Afghanistan, Ethiopia, Kenya, Nepal.)

4.3. Uudet kehitysrahoitusmuodot Suomessa

Jo käytössä olevien kehitysapumenetelmien lisäksi niin tutkimuskentässä kuin kehitysyhteistyöinstituutioissakin pyritään kehittämään uusia rahoitusmuotoja kehitysavun lisäämiseksi. Uusien apuvirtojen toivotaan auttavan ennen kaikkea kehitysavun pysyvyyden ja ennustettavuuden luomisessa samalla, kun lisätuen tulisi kohdentua yhä tarkemmin inhimillisen ja materiaalisen pääoman investointitarpeisiin.

Uusista mahdollisista rahoituslähteistä pisimpään on käyty keskustelua globaalista verotuksesta. Verotuksen muodoiksi on tehty monenlaisia esityksiä, mutta toistaiseksi mistään globaalista verosta ei ole päästy kattavaan yksimielisyyteen. Suosituimpia ehdotuksia ovat olleet myös Tobinin verona tunnettu valuutanvaihtovero, lentokuljetusvero, kasvihuonepäästövero sekä asekauppavero. Maailmanpankki ja IMF pitävät erityisesti lentokuljetuksen verotusta toteuttamiskelpoisena. Verotus voitaisiin niiden mielestä toteuttaa joko lentolippujen veron lisäämisenä tai lentoliikenteen käyttämän ilmatilan verotuksena. (DESA 2005: 135.)

Käytännössä lentokuljetusten veroa ovat jo alkaneet perimään Chile, Gabon ja Ranska, joista Chile aloitti lentolippuveron keräämisen vuoden 2006 alussa ja Ranska ja Gabon 1.7.2006. Esimerkiksi Ranskassa veron suuruus riippuu lentomatkan pituudesta sekä lentolipputyypistä niin, että veron suuruudeksi tulee 1-40 euroa. Vuositasolla kerättävien verojen määrä nousee näin noin 200 miljoonaan euroon.¹⁵ Muista maista Brasilia, Kypros, Kongo, Norsunluurannikko,

¹⁵ Ranska on suunnitellut antavansa keräämästään lentolippuveroista 90 % osittain sen itsensä kehittämälle ja kannattamalle kansainväliselle lääkkeidenostorahastolle (International Drug Purchase Facility) köyhille annettavien AIDS -lääkkeiden maksamiseksi. Loput 10 % on tarkoitus antaa kansainväliselle rahoitusfasiliteetille. (EurActive 2006.)

Jordania, Luxemburg, Madagaskar, Mauritius, Nicaragua, Norja ja Iso-Britannia ovat myös jo päättäneet lentolippuveron käyttöönotosta, mutta eivät ole vielä aloittaneet tätä. (EurActiv 2006.) Kansainväliset ilmailujärjestöt vastustavat veroa vedoten muun muassa kilpailun vääristymiseen sekä siihen, että lentoliikenne auttaa kehitysmaita turismin muodossa (AEA 2005, IATA 2006). Suomi ei ole osallistunut lentolippuveroa koskeneeseen työryhmään eikä aio myöskään ottaa veroa käyttöön. Syyksi tähän on mainittu, ettei maamme halua rajoittaa lentoliikennettä kaukaisen sijainnin vuoksi (HS 1.3.2006). Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma on lisäksi todennut, että *"Suomi näkee innovatiiviset rahoitusmekanismit tärkeänä ja täydentävänä rahoituslähteenä"*, mutta *"Suomen näkemyksen mukaan globaaleista veroista, kuten esimerkiksi mahdollisista lentomatkus- tusveroista, tarvitaan huomattavasti yksityiskohtaisempaa analyysii"* (Eduskunta KK 598/2006).

Iso-Britannia on puolestaan ehdottanut kansainvälisen rahoitusfasiliteetin (International Finance Facility) käyttöönottoa. Sen tarkoituksena on hankkia avunantajilta pitkän aikavälin sitoumuksia kehitysavusta. Sitoumukset voisivat olla vakuutena kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta lainattavalle lisärahoitukselle. Kehitysavun määrää pystyttäisiin näin yli kaksinkertaistamaan, mutta järjestelyn kustannuksia maksettaisiin seuraavat 30 vuotta. Mikäli kehitysavun määrä pysyisi samana, käytettäisiin pitkän aikavälin kehitysapu tällöin vain puolta lyhyemmässä ajassa. Ehdotus perustuu kuitenkin siihen, että tällä tavoin vuosituhattavoitteet voitaisiin saavuttaa asetetussa aikataulussa vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteiden saavuttaminen puolestaan helpottaisi kehitysmaiden köyhyystilannetta ja kehitysavun tarve ei sitten olisi enää niin suuri. (HM Treasury & DFID 2003). Suomi suhtautuu IFF:ään varauksellisesti johtuen meka- nismien ennakoimattomista korkokustannuksista, hallintojärjestelyistä sekä

avun rahoituksesta aiheutuvien rasitusten siirtymisestä tuleville sukupolville. Ongelmia voi Suomen mukaan aiheuttaa myös kehitysmaiden avun vastaanotokapasiteetti sekä se, että apua tarvitaan varmasti myös vuoden 2015 jälkeen, jolloin kehitysrahoitus ei saisi mennä vain IFF:n velkojen takaisinmaksuun. (UM 2006e.)

Yleistä keskustelua on käyty myös kehitysmaihin suuntautuvien lahjoitusten verohelpotuksista. Lahjoituksia ei lasketa viralliseen kehitysapuun, mutta niiden merkitys on kasvanut samaa tahtia kuin niiden määrä. Suomen tämänhetkisten lakien ja säännösten mukaan kehitysyhteistyöhön tai humanitaariseen apuun annettujen lahjoitusten perusteella ei saa verohelpotuksia, käytännössä siis verovähennysoikeutta. Lahjoitusten verovähennysoikeus saattaisi kuitenkin lisätä lahjoitusintoa edelleen. Suomessa asian suhteen toistaiseksi eniten huomiota on saanut Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportti (Hohti 2006), jossa kannustetaan Suomea laajentamaan lahjoitusten verovähennysoikeutta ensin yrityksille ja sitten yksityisille. Lahjoitukset toimisivat täten tavallaan julkisen rahoituksen täydentäjänä, vaikkeivät ne kulkisikaan julkisyhteisöjen budjettien kautta.

Muista pohdinnoista mainittakoon Suomessa vähemmän keskustelun alaisena ollut yksityisten kulutukseen liittyvien toimintojen verotus. Esimerkiksi luottokortin käyttämisestä voitaisiin veloittaa pieni prosenttiosuus myös kehitysyhteistyöhön. Tällaiset toimet eivät vaatisi välttämättä kansainvälistä yhteistyötä, vaan olisivat helppo toteuttaa kansallisesti. (DESA 2005: 136.)

Suomi on ja ei ole innokas uusista kehitysrahoitusmuodoista. Suomi ottaa varsin aktiivisesti kantaa uusiin kehitysrahoitusehdotuksiin, mutta käytännössä on

varsin haluton osallistumaan niiden aktiiviseen kehittämiseen, saati toteuttamaan niitä. Tästä tosin poikkeuksen tekee Helsinki-prosessi, jota Suomi on yhdessä Tansanian kanssa vetänyt. Helsinki-prosessin yhtenä laajempuna aihekonaisuutena oli juuri kehitysrahoitus. Prosessin huipentumana olleen Helsinki-konferenssin kehitysrahoitusta koskeneessa loppuraportissa ei kuitenkaan ollut uusia kehitysrahoitusideoita, vaan siinä lähinnä tuotiin esille 2000-luvulla pinnalla olleet uudet kehitysrahoitusideat ja kannustettiin niiden arviointiin ja kehittämiseen. (Helsinki Process 2005.) Suomen omassa selvityksessä innovatiivisista kehitysrahoitusmekanismeista (UM 2006e) todetaankin, että Suomi pitää tärkeänä osallistumista keskusteluun kehitysrahoituksesta.

4.4. Suomalaisen kehitysavun tehostaminen

Suomelta toivoisikin painokkaampaa toimintaa kehitysavun kehittämisessä yleensä, sillä tämä voisi nostaa Suomen profiilia kansainvälisessä kehitysyhteistyössä. Kuten maailmanlaajuisessa toiminnassa voidaan nähdä, merkittävämpi panostus ja sitä kautta suuremman vaikutusvallan saaminen kansainvälisissä kehitysinstituutioissa voidaan saavuttaa panostamalla ensin joko määrään tai laatuun. Molemmat asiat tulee toki ottaa huomioon jatkuvasti, mutta harvalla maalla on sellaista kapasiteettia, että se pystyisi aluksi viemään molempia asioita eteenpäin tasavahvasti. Kun reilu muutos joko määrässä tai laadussa on tapahtunut, voidaan sen jälkeen aloittaa paneutuminen vähemmälle huomiolle jääneeseen asiaan aikaisempaa voimallisemmin.

Kehitysavun määrän nostamisella vähintään kansainvälisesti määritellylle tasolle (0,7 % BKTL:sta) maa saa sanomisilleen tiettyä arvonkorotusta muiden maiden keskuudessa. Yleensä tämä vaatii mm. kohteiden mahdollista uudel-

leenarviointia ja/tai lisäystä sekä sopivien tukimuotojen löytämistä. Esimerkkinä kehitysavun määrää selvästi nostavista maista voidaan sanoa Irlanti, vaikka se ei olekaan vielä saavuttanut 0,7 %:n tasoa BKTL:sta. Irlanti on kuitenkin tällä hetkellä vahvasti sitoutunut kehitysyhteistyövarojen lisäämiseen niin, että se saavuttaisi 0,7 %:n tason viimeistään vuonna 2012. Tavoitteenasettelu ei sisällä mainintaa yleisestä taloudellisesta kehityksestä. (Irish Aid 2006.) Suomen tavoitteena on saavuttaa kyseinen taso vuoteen 2010 mennessä yleinen taloudellinen kehitys huomioonottaen, mutta tämänhetkisten kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun kehityksen perusteella tätä tavoitetta ei tulla saavuttamaan. Talouden kasvu ei kuitenkaan voine olla tähän syynä, koska Suomen talous on kasvanut viime vuosina lähes ennätysvauhtia.

Sen sijaan enemmän kehitysavun laadun parantamisesta (tai ainakin pyrkimyksistä siihen) on viime vuosina kiitosta saanut Iso-Britannia. Se uudisti koko kehitysyhteistyöpalettinsa vuonna 1997 ja on sen jälkeen noussut merkittäväksi tekijäksi erityisesti kehitysyhteistyön laadun kehittämistyössä saaden tunnustusta muilta avunantajilta ja kansainvälisiltä yhteisöiltä. (DFID 2005.) Iso-Britannia on lisännyt kehitysyhteistyömaksatusten määrää vuodesta 2002 niin, että vuonna 2005 se ohitti jo Suomen suhteellisissa prosenttiosuustilastoissa. Tuolloin Iso-Britannian kehitysyhteistyömaksatusten määrä oli 0,47 % BKTL:sta. Tosin tähän osaltaan vaikutti Iso-Britannian Nigerialle antaman iso velkahelpotus. Pitkäaikaisempaan tavoitteena Iso-Britannialla on nostaa kehitysyhteistyömaksatusten 0,7 %:iin BKTL:sta vuoteen 2015 mennessä. (DFID 2006.)

Irlannin ja Iso-Britannian ”määrä vs. laatu” -esimerkkien perusteella ei voida tehdä suoraa johtopäätöstä siitä, kumpaa vaihtoehtoa Suomen kannattaisi tällä

hetkellä ensisijaisesti noudattaa. Toisaalta Suomessa on jo pyritty kehitysyhteistyön laadun parantamiseen esimerkiksi panostamalla koherenssin kehittämiseen, mutta voimallisempi panostaminen vaatisi myös lisää voimavaroja. Tällä hetkellä kuitenkin myös ulkoasiainministeriön hallinnollisia varoja ollaan supistamassa (HE 122/2006: 88–89), mikä osaltaan vaikeuttaa henkilöstövoimavarojen lisäämistä. Tämä puolestaan heikentää pyrkimyksiä kehitysyhteistyön laadulliseen kehittämiseen, sillä kehittämistyö vaatii aina inhimillistä pääomaa taloudellisten voimavarojen lisäksi. Kehitysavun määrällisen lisäyksen kautta tapahtuva ”arvonnousu” ei ole mahdollista niin kauan kuin maamme poliittiselta johdolta ei löydy riittävästi tahtoa kehitysyhteistyövarojen lisäämiseen.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää Suomen jakaman kahdenvälisen kehitysavun taloudellinen tehokkuus köyhyyden vähentämisen kannalta. Asiaa lähestyttiin tarkastelemalla avunsaajamaiden valintaa sekä Suomen käyttämiä kehitysapumuotoja esille tuotujen teorioiden kautta. Köyhyyden vähentäminen on valittu tehokkuuden mittariksi siksi, että se on tällä hetkellä maailmanlaajuisesti kehitysyhteistyön merkittävin tavoite. Se on myös Suomen kehityspolitiikan ensisijaisin tavoite, jonka saavuttamiseen koko maamme kehitysyhteistyön tulisi sitoutua.

Suomi on jakanut kehitysapua 1960-luvulta lähtien, jolloin myös valittiin ensimmäiset apua saavat maat. Avunsaajamaiden joukkoa laajennettiin vähitellen jakaen ne samalla pitkä- ja määräaikaisiin avunsaajiin. Suurin osa tuolloin avunsaajiksi valituista maista saa Suomelta kehitysapua edelleen. Nykyisten avunsaajien joukko ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa sellaista ryhmää, jolle annettuna apu vaikuttaisi tehokkaimmin köyhyyden vähentämiseen. Tutkielmassa saatujen tulosten mukaan Suomen tulisi ottaa avun saajamaiden valinnassa enemmän huomioon avunsaajan köyhyystaso ja näin ollen kohdistaa apua enemmän etenkin vähiten kehittyneille ja alhaisen tulotason maille.

Avunsaajamaiden demokratia tai hallinnon taso eivät myöskään ole olleet välttämätön edellytys Suomen myöntämälle kehitysavulle, vaikka näiden heikkouden on arvioitu vaikuttavan avun tehokkuuteen köyhyyttä vähentävästi. Mielenkiintoinen yksittäinen seikka Suomen myöntämän avun jakautumisessa on ollut myötämielisyys Venäjälle ja Egyptille annettuun apuun. Venäjä ei saa Suomelta virallista kehitysapua, mutta sen sijaan huomattavan paljon julkista

apua. Julkinen apu maksetaan kuitenkin ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvista määrärahoista, vaikkei sitä tilastoida varsinaisiin kehitysaputilastoihin. Egyptiä Suomi on tukenut pitkään varsinaisella kehitysavulla, vaikkei Egypti ole sinä aikana kuulunut erityisen köyhiin maihin. Maan valitseminen avunsaajaksi tapahtuikin 1970-luvun lopussa lähinnä kaupallis-poliittisten syiden vuoksi. Lisäksi Suomen avunsaajamaiden valintaan ja sitä kautta avun tehokkuuteen ovat vaikuttaneet myös yleinen mielipide, kahdenvälisen kehitysapuvarojen hajautuneisuus, erillisen kehitysyhteistyöviraston puuttuminen, edustustojen puuttuminen vähiten kehittyneissä maissa sekä etenkin tällä hetkellä keskustelun puute. Tutkielman tulosten mukaan Suomelta apua saavien maiden joukko ei tällä hetkellä täysin vastaakaan niitä maita, joille annettuna apu olisi taloudellisesti tehokkain köyhyyden vähentämisen kannalta.

Suomen käyttämien kehitysapumuotojen toimintaa tulisi myös arvioida lisää. Maamme käyttää edelleen sidottua apua, minkä on tutkimuksissa todettu vähentävän avun tehokkuutta jopa 25 %. Avun sitominen tulisi siten lopettaa. Myös kansallisten vientipyrkimysten edistämistä kehitysyhteistyövaroin tulisi välttää. Näiltä osin korkotukiluottojen korkotuen maksaminen kehitysyhteistyövaroista tulisikin lopettaa. Mikäli tätä ei tehdä, tulisi köyhyyden vähentämisen kannalta luotonsaajien valintaa tarkentaa sitten niin, että luottoa myönnettäisiin vain vähiten kehittyneille maille tai alhaisen tulotason maille niiden hallinnollinen ja yleinen talouskehitys huomioonottaen. Kauppapolitiikan merkitystä kehitysyhteistyössä tulee ylipäänsä selventää ja johdonmukaistaa niin, että kehityspoliittiset tavoitteet pysyvät kehitysyhteistyössä koko ajan ensisijaisina.

Kehitysapumuodoista budjettituen osuutta tulisi kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä lisätä. Toistaiseksi Suomi on ollut varovainen budjettituen myöntä-

misessä. Budjettituen on tämänhetkisistä kehitysapumuodoista todettu kuitenkin olevan tehokkain ja laajavaikutuksisin, kun avunsaajamaan olosuhteet ovat sen käytölle suotuisat. Budjettituen onnistunut toteutuminen vaatii avunsaajamaan tuntemusta etenkin hallinnollisen tilanteen osalta sekä keskinäistä luottamusta. Näitä molempia voidaan huomattavasti parantaa avunsaajamaassa olevalla edustustolla sekä riittävällä määrällä asiantuntijoita. Ulkoasiainministeriöllä on jo budjettitukiyhteistyötä koskeva varsin ajanmukainen ja käyttökelpoinen ohjeistus, joka helpottaa budjettituen toteuttamista käytännössä. Etenkin parin pitkäaikaisen yhteistyömaan osalta Suomelta puuttuukin lähinnä rohkeutta aloittaa budjettitukiyhteistyö. Muiden maiden osalta budjettituen aloittamisen kannalta merkittävää tietämystä tulee lisätä ja tarpeen mukaan myös tukea muiden kehitysapumuotojen kautta.

Kehitysavun tehokkuuden ja köyhyyden vähentämisen kannalta Suomen tulisi panostaa entisestään kehitysavun laatuun. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi, että Suomi saavuttaisi vähintään kansainvälisesti kehitysyhteistyömäärärahoille asetetun rajan 0,7 % bruttokansantulosta. Suurempien apumäärien käyttäminen laadukkaasti vaikuttaisi aina paremmin myös köyhyyden vähentämiseen. Lisäksi Suomi profiloituisi tällöin paremmin kansainvälisessä kehitysyhteistyössä ja voisi näin osallistua painokkaammin niin kahdenvälistä kuin monenkeskistäkin yhteistyötä koskevien kansainvälisten sopimusten, sitoumusten ja suositusten tekemiseen. Lisäksi ns. 0,7 % BKTL:sta -rajan saavuttaminen vuoteen 2010 mennessä lisäisi maan ulkopoliittista uskottavuutta. Näin siksi, että johdonmukaisuutta vahvasti painottavan Suomen uskottavuudelle olisi takaisku, jos tavoite jäisi saavuttamatta; kehityspolitiikka kun on kuitenkin olennainen osa maamme ulkopoliitiikkaa.

LÄHTEET

- Ahtisaari, Martti (1973): *Kehitysapukysymyksen esilletulo Suomessa*. Teoksessa: Kehitysmaat ja Suomi, 9–24. Toim. Ariel Rimón. Rauma: Poliittisen historian laitos, Turun yliopisto.
- Alesina, Alberto & David Dollar (1998): *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?* National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, Working Paper 6612. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Artto, Juhani (2005): *Kohti kumppanuutta. Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Aryeetey, Ernest, Barfour Osei & Peter Quartley (2003): *Does Tying Aid It More Costly? A Ghanaian Case Study* [online]. Paper presented at the workshop on “Quantifying the Impact of Rich Countries’ Policies on Poor Countries”, 23-24 October. Washington D.C.: Center for Global Development and the Global Development Network. URL: www.cgdev.org/.../10.23.03%20GDN%20Conf/Aryeetey%20%20Does%20Tying%20Aid%20make%20it%20More%20Costly.pdf (Luettu 29.10.2006).
- Association of European Airlines (AEA) (2005): *Development Aid Proposals “Unworkable, Discriminatory and Counter-Productive” Say European Airlines* [online]. 17.5.2005. URL: <http://www.aea.be/AEAWebsite/DataFiles/Pr05-023.pdf> (Luettu 2.12.2006).
- Burnside, Craig & David Dollar (1997): *Aid, Policies, and Growth*. The World Bank Policy research Working Paper 1777 [online]. URL: rru.worldbank.org/PapersLinks/Open.aspx?id=6195 (Luettu 24.10.2006).
- Chatterjee, Santanu & Stephen J. Turnovsky (2003): *Tied Versus Untied Foreign Aid: Consequences for a Growing Economy* [online]. URL: <http://repec.org/sce2004/up.26251.1074819500.pdf> (Luettu 31.10.2006)
- Collier, Paul & David Dollar (1999): *Aid Allocation and Poverty Reduction*. The World Bank Policy Research Working Paper 2041.
- Collier, Paul & David Dollar (2001): *Development Effectiveness: What have we learnt?* [online]. Memo January, 2001. Development Research Group, the World Bank. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/2/2664872.pdf> (Luettu 25.10.2006).
- Collier, Paul & David Dollar (2002): *Aid Allocation and Poverty Reduction*. European Economic Review 46: 1475-1500.
- Cordella, Tito & Giovanni Dell’Araccia (2003): *Budget Support versus Project Aid*. International Monetary Fund Working Paper WP/03/88.

- Department for International Development (DFID) (2001): *Untying Aid* [online]. Background briefing. September, 2001. URL: <http://www.dfid.gov.uk/search/proxy/cs.html?url=http%3A//www.dfid.gov.uk/pubs/files/bg-briefing-untyingaid.pdf&qt=untying+aid&col=dfid&n=1> (Luettu 2.12.2006).
- Department for International Development (DFID) (2005): *DFID Historical Background* [online]. URL: <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/history.asp> (Luettu 3.12.2006).
- Department for International Development (DFID) (2006): *Statistics on International Development 2006 Edition* [online]. URL: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2006/key-statistics.asp> (Luettu 3.12.2006).
- Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2005): *World Economic and Social Survey 2005. Financing for Development* [online]. URL: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2005files/wess2005web.pdf> (Luettu 29.11.2006).
- Doucouliaagos, Hristos & Martin Paldam (2005): *The Aid Effectiveness Literature. The sad result of 40 years of research* [online]. URL: http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/G1_1202%20paldam.pdf (Luettu 23.10.2006).
- ECA Watch (International NGO Campaign on Export Credit Agencies) (2000): *Jakarta Declaration for Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies* [online]. URL: <http://www.eca-watch.org/goals/jakartadec.html> (Luettu 28.11.2006).
- Eduskunta, Kirjallinen kysymys (KK) (598/2006): *Lentolippuvero kehityksen rahoitukseen* [online]. URL: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_598_2006_p.shtml (Luettu 2.12.2006).
- Einola-Head, Outi (2005): *Budjettituki toimii oikeassa ympäristössä. Riskit ja hyödyt punnittava tarkoin*. Kehitysuutiset 7–8/05. 30.8.2005: 1–2.
- EurActiv (2006): *La France met en place une taxe controversée sur les billets d'avion* [online]. 3.7.2006. URL: <http://www.euractiv.com/fr/fiscalite/france-met-place-taxe-controversee-billets-avion/article-156497> (Luettu 2.12.2006).
- Euroopan komissio (2002): *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Sidonnaisuuksien purkaminen: Kehitysavun tehokkuuden parantaminen*. KOM/2002/0639 [online]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0639:FI:HTML> (Luettu 23.9.2006).
- EuropeAid (2006): *EuropeAid Co-operation Office Indicators 2006. Version of 31.03.2006 (rev1). Definition of Indicators* [online]. URL: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/indicateurs_annex4_explanatory_note.pdf (Luettu 1.11.2006).

- Gates, Scott & Anke Hoeffler (2004): *Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?* [online]. The Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, Paper 234, CSAE WPS/2004-34. URL: <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2004-34text.pdf> (Luettu 22.11.2006).
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi 2007, 122/2006 vp (2006). URL: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060122.pdf> (Luettu 23.11.2006).
- Hansen, Henrik & Finn Tarp (1999): *Aid Effectiveness Disputed*. Centre for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT) Research Paper No. 99/10. University of Nottingham.
- Harrold, Peter (1995): *The Broad Sector Approach to Investment Lending. Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Papers no. 302, Africa Technical Department Series, August. Washington D.C.: The World Bank.
- Helsingin Sanomat (HS) (2006): *Lentolippuvero käyttöön 13 maassa* [online]. Julkaistu 1.3.2006 HS:n verkkoliitteessä. URL: <http://www.hs.fi/teksti/tuoreet/artikkeli/1135218977938> (Luettu 2.12.2006).
- Helsinki Process (2005): *Mobilising Resources for the Millennium Development Goals* [online]. Working Paper for the Helsinki Process. Report of the Track on "Global Economic Agenda". URL: http://www.helsinki-process.fi/netcomm/ImgLib/53/164/hp_track2_report.pdf (Luettu 2.12.2006).
- HM Treasury & Department of International Development (DFID) (2003): *International Finance Facility* [online]. January 2003. URL: <http://www.dfid.gov.uk/search/proxy/cs.html?url=http%3A//www.dfid.gov.uk/pubs/files/International-Finance-Facility2003.pdf&qt=iff&col=dfid&n=6> (Luettu 28.11.2006).
- High Level Forum (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness* [online]. URL: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf> (Luettu 28.11.2006).
- Hohti, Paavo (toim.) (2006): *Lahjoitukset kasvuun verovähennyksin* [online]. URL: http://www.eva.fi/files/1727_verovahennysoikeus.pdf (Luettu 2.12.2006).
- Häivälä, Janne (1986): *Suomalaisen kehitysyhteistyön perusteet, alueellinen organisaatio ja virrat*. Turku: Turun yliopiston Maantieteen laitoksen monisteita n:o 5.
- International Air Transport Association (IATA) (2006): *IATA Urges Rejection of French Proposal for Aviation Tax to Fund Development* [online]. URL: <http://www.iata.org/pressroom/pr/2006-02-28-02> (Luettu 1.12.2006).

International Development Department (IDD) and Associates (2006): *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004* [online]. May 2006. URL: <http://www.idd.bham.ac.uk/general-budget-support/PDFS-OECDDAC/SynthesisReport-pdf.pdf> (Luettu 2.12.2006).

International Monetary Fund (IMF) (2002): *Guidelines on Conditionality* [online]. URL: <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf> (Luettu 2.11.2006).

Irish Aid (2005): *Minister of State Conor Lenihan T.D. welcomes 2005 UN Human Development Report* [online]. 7.7.2005. URL: http://www.irishaid.gov.ie/latest_news.asp?article=565 (Luettu 3.12.2006).

Irish Aid (2006): *Key Facts about Irish Aid* [online]. URL: http://www.irishaid.gov.ie/about_mission.asp (Luettu 5.12.2006).

Kehitysyhteistyön palvelukeskus (Kepa) (2006): *0,7 Näin naapurissa. Suomi ja kehitysyhteistyön edelläkävijät* [online]. URL: http://www.kepa.fi/palvelut/julkaisut/raportit/pdf/084_07.pdf (Luettu 28.11.2006).

Kemppinen, Jukka (2006): *Hamdan vastaan Rumsfeld* [online]. 4.7.2006. URL: <http://kemppinen.blogspot.com/2006/07/hamdan-vastaan-rumsfeld.html> (Luettu 25.11.2006).

Koerberle, Stefan & Zoran Stavreski (2005): *Budget Support: Concept and Issues* [online]. Paper for the World Bank Practitioners' Forum on Budget Support, May 5-6, 2005 in Cape Town. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/budgetsupportconceptsissues.pdf> (Luettu 3.11.2006).

Komiteanmietintö 1978:11. Kehitysyhteistyökomitean mietintö. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Koponen, Juhani (2006): *Kehitysapu puntarissa*. Ulkopoliittika 3/2006, 11–15.

Laki kehitysmaitiin myönnettävistä korkotukiluotoista 15.12.2000/1114.

Lumsdaine, David Halloran (1993): *Moral Vision in International Politics: Foreign Aid Regime 1949–1989*. Princeton (NJ): Princeton University.

McGillivray, Mark, Simon Feeny, Niels Hermes & Robert Lensink (2005): *It Works; It Doesn't; It Can, But It Depends... 50 Years of Controversy over the Macroeconomic Impact of Development Aid*. United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) Research Paper No. 2005/54. Helsinki: UNU-WIDER.

- Mosley, Paul & Suleiman Abrar (2005): *Budget support, conditionality and poverty* [online]. Sheffield Economic Research Paper Series, SERP Number: 2005012. URL: <http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/03/91/72/SERP2005012.pdf> (Luettu 5.11.2006).
- Mosley, Paul, John Hudson & Arjan Verschoor (2004): *Aid, Poverty Reduction and the "New Conditionality"*. *Economic Journal*, vol. 114, pp. 217-243.
- Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation) (2004): *From earmarked sector support to general budget support: development partners' experience* [online]. November. URL: http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2951 (Luettu 31.10.2006).
- Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation) (2005): *Development Cooperation Manual* [online]. URL: <http://www.norad.no/default.asp?FILE=items/3131/108/DCM.pdf> (Luettu 1.12.2006.)
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): *Untying Aid to the Least Developed Countries* [online]. Policy Brief July. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf> (Luettu 31.10.2006).
- OECD (2005): Background Report: *Agreement on Untied ODA Credits Transparency* [online]. TD/PG(2005)8. URL: [http://webdomino1.oecd.org/COMNET/ECH/xuntied.nsf/viewHtml/pdf/\\$file/untied_agreement_tdpg2005_8_annex.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/ECH/xuntied.nsf/viewHtml/pdf/$file/untied_agreement_tdpg2005_8_annex.pdf) (Luettu 1.12.2006).
- OECD (2006): *Untied ODA Credits Notifications* [online]. URL: <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/ECH/xuntied.nsf/OpenDatabase> (Luettu 28.11.2006).
- OECD/DAC (Development Assistance Committee) (2001a): *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries* [online]. DCD/DAC(2001)12/FINAL. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf> (Luettu 31.10.2006).
- OECD/DAC (2001b): *Is it Official Development Aid (ODA)?* [online]. Note by the Secretariat DCD/DAC/STAT(2001)8 URL: http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html (Luettu 22.9.2006).
- OECD/DAC (2004): *Joint Evaluation of General Budget Support. Terms of Reference* [online]. 5th May. URL: http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_34353315_1_1_1_1,00.pdf (Luettu 1.11.2006).
- OECD/DAC (2005a): *DAC List of ODA Recipients. Effective from 2006 for reporting on 2005, 2006 and 2007* [online]. URL: www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf (Luettu 19.11.2006).

- OECD/DAC (2005b): *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches, and Capacity Development in Public Financial Management*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2005c): *Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report. Tables 15 to 24* [online]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/11/1893159.xls> (Luettu 26.11.2006).
- OECD/DAC (2005d): *Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report. Table 2 25 to 32* [online]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls> (Luettu 22.11.2006).
- OECD/DAC (2006a): *Aid Statistics, Donor Aid Charts, Finland* [online]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/1860328.gif> (Luettu 23.11.2006).
- OECD/DAC (2006b): *DAC's Glossary* [online]. URL: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422 (Luettu 23.9.2006).
- OECD/DAC (2006c): *DAC takes further steps to untie more aid* [online]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/23/36328553.pdf> (Luettu 27.11.2006).
- OECD/DAC (2006d): *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online. Table 7b: Tying Status of Bilateral Official Development Assistance (ODA)* [online]. URL: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B> (Luettu 26.11.2006).
- Quarthey, Peter (2005): *Innovative Ways of Making Aid Effective in Ghana. Tied Aid versus Direct Budgetary Support*. UNU-WIDER Research Paper no. 2005/58.
- Radelet, Steve (2006): *A Primer on Foreign Aid* [online]. Center for Global Development Working Paper 92. July. URL: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/8846> (Luettu 30.10.2006).
- Schraeder, Peter J., Steven W. Hook & Bruce Taylor (1998): *Clarifying the Foreign Aid Puzzle. A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows*. World Politics 50: 294–323. January, 1998.
- SIDA (Styrelsen för Internationellt Utvecklings-samarbete) (2005): *Programstöd och offentlig finansiell styrning* [online]. URL: http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4532sv_WP+2005-2+web.pdf&a=3414 (Luettu 6.12.2006).
- Siitonen, Lauri (2005): *Aid and Identity Policy. Small Donors and Aid Regime Norms*. Ann. Univ. Turkuensis B 283. Turku: University of Turku.
- Siitonen, Lauri & Taimi Sitari (1990): *Kehitysyhteistyön perusteet ja toteutus*. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

- Svensson, Jakob (2000): *When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality*. Journal of Development Economic, vol. 61.
- Taloustutkimus Oy (2006): *Kehitysyhteistyö. Touko-kesäkuu 2006* [online]. URL: <http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=13086&GUID=%7B57948A3A-2770-40BE-84AF-09F8C2C3377E%7D> (Luettu 4.12.2006).
- Transparency International (2006): *2006 Corruption Perceptions Index. CPI Table* [online]. URL: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/cpi_2006/cpi_table (Luettu 1.12.2006.)
- Ulkoasiainministeriö (UM) (1998): *Suomen kehityspolitiikan linjaus 15.10.1998* [online]. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=81668> (Luettu 28.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2001): *Kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 22.2.2001* [online]. URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=81661> (Luettu 28.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2003): *Evaluation of the Finnish Concessional Credit Scheme. Final Report* [online]. URL: <http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=13537&GUID={E6535093-72C6-4E00-9C2A-88B05B8E0302}> (Luettu 4.12.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2004a): *Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö Kehityspoliittinen osasto.
- Ulkoasiainministeriö (2004b): *Kehitysyhteistyön määrärahat käyttösuunnitelman kohdittain 1991 – 2004, MEUR* [online]. URL: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9008&GUID={3fbd6d33-2c43-4e4e-b49e-1c50b89e6940}> (Luettu 27.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2004c): *Lehtomäki: Kiinan tukiluotot ongelmallinen asia* [online]. Uutiset 10.12.2004. URL: <http://formin.finland.fi/public/?contentid=62949&contentlan=1&culture=fi-FI> (Luettu 27.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2004d): *Tuesta kumppanuuteen – Suomen lähialueyhteistyön strategia* [online]. URL: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=13436&GUID={5F4B40BC-46AE-4ED1-AE2C-B3485FA36482}> (Luettu 23.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2005a): *Korkotukiluotot Suomen kehitysyhteistyössä; ulkoasiainministeriön linjaus korkotukiluottojen käytöstä*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö (2005b): *Suomen kehitysyhteistyö 2004. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2004*. Porvoo: Ulkoasiainministeriö.

- Ulkoasiainministeriö (2005c): *Ulkoasiainministeriön korkotukiluotot kehitysmailla* [online].
Uutiset 17.8.2005. URL:
<http://formin.finland.fi/public/?contentid=46482&contentlan=1&culture=fi-FI> (Luettu 27.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006a): *Aid for Trade – Kehitysmaiden kauppaa tukeva apu* [online].
URL: <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=81928> (Luettu 4.12.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006b): *Kahdenvälisen kehitysyhteistyön maksatukset maaluokittain 1991–2003, %* [online]. URL:
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9014&GUID={1ed1017c-77aa-43ed-b94b-e4ff0e52b636}> (Luettu 19.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006c): *Kauppa ja kehitys* [online]. URL:
<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15358&contentlan=1&culture=fi-FI>
(Luettu 30.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006d): *Kehityksiasioiden tavoitteet Suomen puheenjohtajuuskaudella* [online]. URL:
<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=34647&contentlan=1&culture=fi-FI>
(Luettu 27.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006e): *Selvitys innovatiivisista rahoitusmekanismeista vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamiseksi; Yhteenveto Suomen tämänhetkisistä linjauksista* [online]. URL: http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_UTP_4_2006_fi.html
(Luettu 2.12.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006f): *Suomen julkinen kehitysyhteistyö tilastojen valossa* [online].
URL: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15460&contentlan=1&culture=fi-FI>
(Luettu 22.9.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006g): *Suomen kauppapoliittinen ohjelma* [online]. URL:
<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15262&contentlan=1&culture=fi-FI>
(Luettu 3.12.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006h): *Suomen kehitysyhteistyö 2005. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2005*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö (2006i): *Suomen kehitysyhteistyön 25 suurinta vastaanottajaa 1970–2003* [online]. URL:
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9022&GUID={2e25a595-c636-4340-aade-2635e1f23a24}> (Luettu 15.11.2006).
- Ulkoasiainministeriö (2006j): *Suomi toimijana EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa* [online]. URL: <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=69219> (Luettu 4.12.2006).

- Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto (UM KEO) (2004): *Julkisen kehitysyhteistyön maksatukset Suomessa vuosina 1961–2003, MEUR* [online]. URL: <http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=9001&GUID={9b680c3d-2b24-425a-9187-a612bc15249e}> (Luettu 23.9.2006).
- Ulkoasiainministeriö (UM) Kehityspoliittinen viestintä (2005): *Hankeluettelo. Suomen kahdenväliset kehitysyhteistyöhankkeet vuonna 2005*. Helsinki: UM Kehityspoliittinen viestintä.
- Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen viestintä (2006): *Mitä kehityspoliittikka on?* [online]. URL: <http://global.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15866&contentlan=1&culture=fi-FI> (luettu 20.9.2006).
- United Nations (UN) General Assembly (GA) (2000): *United Nations Millennium Declaration*. A/RES/55/2.
- United Nations (2002): *Monterrey Consensus on Financing for Development* [online]. International Conference on Financing for Development, Monterrey Mexico, 18-22 March, 2002. URL: <http://www.un.org/esa/ffd/Monterrey%20Consensus.pdf> (Luettu 12.11.2006).
- Valtioneuvoston (VN:n) periaatepäätös 5.2.2004. Kehityspoliittinen ohjelma. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- World Bank (1990): *World Development Report 1990: Poverty* [online]. New York: World Bank. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf (Luettu 26.10.2006).
- World Bank (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York: The World Bank.
- World Bank (2005): *Review of World Bank Conditionality: Issues Note* [online]. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/REVIEWOFBANKCONDITIONALITYJan3105.pdf> (Luettu 2.11.2006).
- World Bank (2006a): *Aid and Reform in Africa. Definition of Aid* [online]. URL: <http://www.worldbank.org/research/aid/africa/tor.html> (Luettu 1.10.2006).
- World Bank (2006b): *Countries & Regions – Database* [online]. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/0,,pagePK:180619~theSitePK:136917,00.html> (Luettu 1.12.2006).
- World Bank (2006d): *What is CDF?* [online]. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072662~menuPK:60746~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html> (Luettu 29.10.2006).

World Bank (2006e): *2006 World Development Indicators*. URL:
<http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Home.htm> (Luettu 30.10.2006).