

Kehitysavun luotaus pinnalta ja syvältä

TEPPO ESKELINEN

Pitkän linjan diplomaatin Matti Kääriäisen kehitysapua rajusti kritisoiva *Kehitysavun kirous* sai heti ilmestyttyään paljon huomiota. Valtaosa reaktioista on ollut sävyltään ärtyneitä, mitä Kääriäinen on varmasti osittain tavoitellutkin. Asetelma vään­tyi heti kirjan ilmestyttyä yksi­oikoiseksi: Kääriäinen sanoo, että kehitysapu ei toimi, alan toi­mijat ministeriä myöten rientä­vät kertomaan, että Kääriäinen on väärässä.

Mutta mitä Kääriäinen itse asiassa sanoo? Mitä ongelmia kehitysavussa hänen mukaansa on ollut? Alle 200-sivuinen, pai­koin elämäkerrallisen sävyinen kirja on asian syvälliseen käsitte­lyyn liian lyhyt ja subjektiivinen, mutta ydinargumentit erottuvat.

Pinnallisen tason viesti on monesti kuultu: köyhyyden maantiede todistaa kehitysavun olleen tuloksetonta. Köyhyys on vähentynyt eniten maissa, jotka eivät ole olleet kehitysavun vastaanottajia.

Kääriäisen mukaan kehitys­avussa myös sekoitetaan mikro­ ja makrotaso: vastaanottajamai­den valtiontalouden suuria lin­joja ei seurata, kun huomio on yksittäisen kaivon kokoisissa asi­oissa. Evaluoinnit kyllä vaikut­tavat kehitysavun toteutukseen, mutta lähinnä yksittäisten hank­keiden tasolla. Kehitysavun pit­

käjänteisen vaikuttavuuden arvi­oinnit ohitetaan helpommin.

Nämä ovat kuitenkin vasta pintatason havaintoja. Jokseen­kin kaikki ovat myös yhtä mieltä siitä, että kehitysapu voi toimia paremmin tai huonommin ja et­tä toisinaan se on toiminut luo­kattoman huonosti. Erimielisyy­det syntyvät siitä, mikä on ke­hitysavun makrotason vaikutus: onko siitä mahdollisesti haittaa, kuten Kääriäinen melko suo­raan esittää. Tämä on ydinkysy­mys järjestelmän kriittisen arvi­oinnin kannalta.

Yksittäisten hankkeiden vai­kutuksethan on helpohkoa to­dentaa. Kehitysyhteistyö ei kui­tenkaan ole hanke, vaan pitkä­aikaista institutionaalista läsnä­oloa, jonkinlaista kanssahallin­nointia. Kyse on niin pitkäai­kaisesta ja kohdemailhin syvään juurtuneesta järjestelmästä, että sen vaikutusten arviointi on aina jossain määrin spekulatiota – on mahdotonta tietää, miltä jokin maa olisi näyttänyt ilman kehitysapparaatin läsnäoloa.

Tässä näkyy Kääriäisen kirjan vastaanoton suurin ongelma: ke­hitysyhteistyön ammatillaiset ei­vät ole olleet kiinnostuneita kä­sittelemään tätä laajempaa kysy­mystä, vaan ovat siirtyneet no­peasti mukavuusalueelleen pu­humaan yksittäisistä indikaat­oreista. Pitkäaikaisvaikutukset

Matti Kääriäinen
Kehitysavun kirous
Into, 2015

(makrotaso) ja hankkeiden tu­lokset (mikrotaso) ovat menneet keskustelussa sekaisin.

Kääriäisen puheenvuorol­le antaa teoreettista relevanssia erityisesti uudempi instituutio­teoria. Paljon keskustelua herät­tänyt James Robinsonin ja Da­ron Acemoglun teos *Why Na­tions Fail* (2012), johon Kääriäi­nenkin viittaa, analysoi valtioi­den onnistumista tai epäonnis­tumista. Onnistumista selittää parhaiten instituutioiden laatu. Valtiot, joissa hallitsee kermat kuoriva eliitti, eivät kehitä toi­mivia rakenteita, ja ne myös py­syvät köyhinä. Toimivien ja vau­raiden yhteiskuntien instituutio­naalinen rakenne on sen sijaan ”inklusiivinen”.

Pelko, joka kehitysapuun voi­daan perustellusti liittää, on täl­laisten eliittien ylläpitäminen. Viime kädessähän kehitysyhteis­työ on aina valtiollista toimin­taa. Siksi se on poliittisesti tili­velvollista rahoittajamaiden ve­ronmaksajille, ei kohteilleen. Tämä voi jäykistää demokratiaa kohdemaissa: monien keskeisten palveluiden organisointi ei tosi­asiassa ole sellaisten toimijoiden vastuulla, joita paikalliset ihmi-

set voisivat vaihtaa vaaleissa. Paikallinen eliitti pystyy myös toimimaan jonkinlaisena rahoituksen portinvartijana. Kehitysyhteistyön yllä leijailee siis pelko resurssikirouksen mekanismin toistamisesta: koko maan demokraatiakehitys (ja siinä sivussa taloudellinen kehitys) kärsii, jos huipulla on tarjolla liian helppoa rahaa.

Toisaalta voi sanoa, että eliittit osaavat huolehtia asemastaan ihan ilman kehitysapuakin. Afrikan suurkaupunkien keskustat täytyvät vaurauden ja kuplatalouden symboleista, eikä tämän taustatekijänä ole kehitysapu, vaan pikemmin Kiina ja toisaalta kansainvälinen varjotalous. Periaatteessa mitä tahansa ulkoista rahoitusta voidaan syyttää eliitin ruokkimisesta ja samoin perustein – kehitysapu sentään yrittää julkisena rahana pitää jotain standardeja yllä.

Kääriäinen ruotii pisteliäästi myös kehitysavun toteutusta kentällä. Kehitysapu näyttää pitkän linjan suurlähettilään silmin aikamoiselta sähläämiseltä. Periaatteessa rahoittajamaat ovat sitoutuneet koordinoimaan toimintojaan, viimeksi vuoden 2006 ”Pariisin julistuksessa”. Tosiasiassa koordinaatio on kuitenkin vähäistä. Rahoittajat tekevät äkkijyrkkiä käännoiksi kehitysjattelun nopeasti vaihtuvien muotien mukaan, eivätkä ole vastuussa virheistään. Edes katastrofaalisista rakennesopeutuksista ei seurannut minkäänlaista poliittista vastuuta, kuten Kääriäinen aivan oikein muistuttaa.

Järjestelmä on kuorrutettu paksulla jargonilla. Esimerkiksi Suomen kehitysyhteistyötä ohjaa tällä hetkellä ”ihmisoikeusperustaisuus”. Se on hienoa, mutta kukaan ei tiedä mitä se tarkkaan ottaen tarkoittaa.

Rahoittajien sisäisissä järjestelyissäkin on omat ongelmanansa. Ulkoministeriö suosii tehtäväkiertoa ja diplomaattista osamista enemmän kuin pitkän linjan paneutunutta kehityspoliitiikan ammattilaisuutta. Valtionhallinnon rakenteet sotkevat osaltaan asiaa: miksi kehitysmaapolitiikan kannalta täysin keskeiset Maailmanpankkia ja IMF:ää koskevat asiat eivät edes kuulu ulkoministeriön hallinnonalaan?

Kehitysavun toteutus on diplomatiata. Kyse on maiden välisistä suhteista – tai tarkemmin sanottuna hallitusten välisistä suhteista. Siksi siinä täytyy noudattaa tiettyä kohteliaisuutta. Kuitenkin köyhyyden vähentämisen kannalta tärkeimmät muutokset merkitsisivät nimenomaan puuttumista ”maan sisäisiin asioihin”: köyhien pitäisi saada äänensä kuuluviin poliittisessa järjestelmässä, poliittisen eliitin korruptio olisi estettävä, ja olisi luotava universalistisia palveluja tulonsiirtojärjestelmiä maihin, joihin eliitti ei ole ihmeemmin kiinnostunut köyhistä ja maaseudun asukkaista.

Toisaalta: jos jokainen korruptiosta kärsivä hallinto jätettäisiin ilman tukea, kuten Kääriäinen esittää, apua ei voisi antaa oikein kenellekään. Tiukka seula ei jättäisi montaa apukelpoista valtiota jäljelle. Toimimme epätäydellisessä todellisuudessa.

Kääriäisen kirjan kritiikeissä on tullut moneen kertaan esiin, että kirjan argumentaatio on osittain ristiriitaista tai ainakin sohi turhan moneen suuntaan. Tämä on valitettavasti totta, ja hukuttaa turhaan alleen tärkeitä argumentteja. Esimerkiksi kehitysavun ongelmana tuodaan esiin kohdemaiden poliittisen omistajuuden puute, mutta toi-

saalta syytetään lepsuilusta korruption edessä.

Osa kirjan kritiikeistä kalskauttaa myös hieman vanhentuneelta, esimerkiksi dumpppaushenkisen ruoka-avun ja avun sitomisen kritisointi. Sellaiset ovat häikäilemättömiä manööverejä, mutta on näissä asioissa sentään edistytty ja pahimmat ylilyönnit karsittu.

Kehitysavun puolustajien eräs keskeinen argumentti Kääriäiseltä jää kokonaan käsittelemättä. Se kuuluu, kaikessa yksinkertaisuudessaan: mitä kehitysapurohoilla ajatellaan realistisesti saatavan aikaan, huomioiden niiden mittakaavan? Monet alan toimijat ovat huomauttaneet, että kehitysmäärärahojen suuri koko on pitkälti näennäistä. Apu on pilkottu niin moneen paikkaan, että vaatimattomat lopputulokset vastaanottajamaissa ovat itsestäänselvyys, ei merkki ongelmasta. Esimerkiksi Suomen apu Kääriäisen tarkkaan dokumentoimaan pääkohdemaana Mosambikiin on nykyisellään reilut 20 miljoonaa euroa vuodessa, mikä tarkoittaa noin kahdeksää senttiä kuukaudessa mosambikilaisista kohden. Oletetaanko tällaisen summan kääntävän maan taloudellisen ja sosiaalisen suunnan?

Välillä Kääriäisen ajatuksenkulku yllättää, juuri silloin kun hänen ajattelutavastaan on luultu saaneensa kiinni. Tämä pitää kirjan elävänä ja raikkaana. On esimerkiksi aika häkellyttävää, miten kovasti Kääriäinen intoutuu taloustieteilijä Jeffrey Sachs in persoonasta ja tämän Millennium-kylä-hankkeista, kun kirjoittaja on juuri päässyt kritisoimasta ilman paikallista vastuuta suunniteltuja projekteja ja kehitysavun nykivyyttä ”suuren muotien” vaihtuessa. Monille Sachs edustaa näitä ongelmia

paremmin kuin kukaan muu. Sachs'n julistama ajatusmalli on "Big push" -ajattelu, jossa lyhytnäköisten muotien perusteella yritetään saada asiat kertarysäyksellä kuntoon. Ei toimi. Millennium-kylistäkään ei kuulu hyvää.

On hyvä myös huomata, että kaikki pitkäaikaiset poliittiset järjestelyt voivat tuottaa kielteisten tahattomien vaikutusten ohella myönteisiä tahattomia vaikutuksia. Kääriäinen viittaa näistä tärkeimpään, vaikkakin hieman ohimennen: kehitysavun suuret vastaanottajamaat ovat pysyneet yhteiskunnallisesti sen verran vakaina, että luisu aseellisiin konflikteihin on vältetty. Potentiaaliset sisällissotien osapuolet ovat pysyneet kiireisinä kamppaillessaan kehitysapurahasta.

Lisäisin itse tähän toisen, josta Kääriäinen on selvästi eri mieltä. Voi arvella, että kehitysavun toteutuksella on luotu perustaa jonkinlaiselle globaalille tietoisuudelle rahoittajamaissa. On aivan totta, kuten Kääriäinen sanoo, että veroparatiisien kautta tapahtuva veronkierto on kehitysmaiden taloudellisen tulevaisuuden kannalta paljon kehitysapua keskeisempää. Ehkä kuitenkin kirjassa "propagandiseksi" parjattu kehitysviestintä on luonut olosuhteita tämänkin asian ymmärtämiselle. Kehityspoliitikan olemassaolon ansiosta on olemassa ihmisiä, jotka seuraavat tällaisiakin asioita.

Iso kysymys, johon Kääriäinen ei lähde perusteellisesti vas-

taamaan, on kehityksen kriteeri. Rivien välistä kuuluu, että hän haluaisi "kovempaa" kehitystä, kunnollista talouskasvua. Samoin demokratiakehityksen ideoita syytetään kirjassa samanlaisessa hengessä naiiveiksi: "historia ei tunne sellaista esimerkkiä, että ensin oltaisiin laitettu demokratia kuntoon ja sitten ryhdytty 'kehittymään'".

Demokratia on kuitenkin muutakin kuin vaaleja ja virallisia instituutioita, ja kehitysavun onnistumista voi perustellusti mitata muutenkin kuin tuijottamalla BKT:tä tai edes tulo- köyhyyden vähentymistä. Suuri osa myönteisestä muutoksesta ei välttämättä edes rekisteröidy talouskasvuna. Onko esimerkiksi yhdentekevää, että Suomi edistää vammaisten oikeuksia kehitysmaissa?

Kääriäisen kirja on toki myös jonkinlaista henkilökohtaista riippäytymistä. Maailmanparantajalta on kestänyt vuosikymmeniä katsoa peiliin ja myöntää itselleen järjestelmän ongelmat. Toisaalta virkamies osaa ohittaa tämän byrokraatin tyyneydellä: hän todellakin oli vain töissä. Rehellisimmät itsetutkistelun kohdat kirjassa liittyvät Kääriäisen kokemuksiin YK:ssa. Hän dokumentoi, kuinka köyhät maat syyttävät ongelmista maailmantalouden rakenteita, siinä missä rikkaiden maiden diplomatian pyrkimys on kiistää rakenteiden merkitys. Kääriäinen sanoo, etteivät Suomenkin ajamat kannat olleet älyllisen rehellisesti puolustettavissa.

Välillä liian moneen suuntaan ampuvan kritiikin alta piirtyy kuitenkin lopulta olennainen. Asian ydin on viime kädessä se, että kehitysapu on ulkopoliittikkaa. Sitä aina viime kädessä harjoitetaan jonkinlaisesta kansallisesta tahtotilasta ponnistuen. Siksi sen motiivi ja koordinaatio ovat huonompia kuin ne voisivat olla.

Tulkitsen, ettei kirjan keskeinen johtopäätös olekaan niinkään kehitysyhteistyötä vastaan, vaan globaalin ajattelun puolesta. Kääriäinen näkee kehitysavun toimivan parhaimmillaan silloin, kun se toimii globaalisti sovittuja ja koordinoituja tavoitteita palvelleen. Toisaalta se epäonnistuu pahimmin silloin, kun noita globaaleja tavoitteita väännetään kansallisen edun suuntaan – kuten tapahtui häpeällisellä Paavo Väyrysen kehitysministerikaudella 2007–2011.

Kääriäisen ajatustapa on tältä osin hyvä ja oikein. Paras kehitysyhteistyö olisi kansallisesta politiikasta irrotettua toimintaa, jonka rahoitus hoituisi vaikkapa globaaleina veroina. Rikkaiden maiden sanelu olisi saatava pois. Elämme toisenlaista aikaa kuin se maailma toisen maailmansodan jälkeen, johon kehitysyhteistyö luotiin, ja nykyajassa korostuu kyky ratkoa aidosti globaaleja haasteita.

"On tullut aika siirtyä kehitysyhteistyöstä globaalien julki-shyödykkeiden aikaan", sanoo Matti Kääriäinen. Näin on.