

TAMPEREEN YLIOPISTO
Yhdyskuntatieteiden laitos

KÖYHÄT, YMPÄRISTÖ VAI MOLEMMAT?

Ympäristöasiantuntijoiden näkemyksiä Suomen kehityspolitiikasta

Pro gradu -tutkielma
Ympäristöpolitiikka
Ohjaajat: Yrjö Haila, Nina Tynkkynen
Maaliskuu 2009

Anna Toppari

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhdyskuntatieteiden laitos

TOPPARI, ANNA: Köyhät, ympäristö vai molemmat? Ympäristöasiantuntijoiden näkemyksiä Suomen kehityspolitiikasta

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma, 105 sivua, 2 liitesivua.

Maaliskuu 2009

Pro gradu -tutkielmassani käsittelen ympäristön roolia Suomen kehityspolitiikassa. Tarkastelun kohteena on syksyllä 2007 julkaistu kehityspoliittinen ohjelma ja siitä syntynyt julkinen keskustelu. Kartoitin työssäni sitä, miten aiemmissa ja nykyisessä ohjelmassa, julkisuudessa sekä ympäristön ja kehityksen asiantuntijoiden keskuudessa määritellään Suomen kehityspolitiikan ympäristönäkökulmaa ja kehitysyhteistyöinstrumentteja. Tärkein käsite työssäni on kestävä kehitys ja tutkimustani avaavina näkökulmina toimivat kehityspolitiikasta käytävä määrittelykamppailu ja politisoituminen.

Tutkimukseni tausta-aineisto koostuu kehityspoliittisista ohjelmista, Helsingin Sanomien artikkeleista sekä eduskunnan ajankohtaiskeskustelusta. Primääriaineistoani ovat kymmenen suullista haastattelua. Haastateltavat ovat ympäristön ja kehityksen parissa työskenteleviä virkamiehiä, konsultteja, tutkijoita ja kansalaisjärjestötoimijoita. Tutkimusmenetelmiäni tässä työssä ovat argumenttianalyysi sekä sisällönanalyysi.

Aineiston perusteella ympäristö on viime vuosina tullut heikosti huomioiduksi Suomen kehityspolitiikassa. Nykyinen kehityspoliittinen ohjelma nostaa luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistämisen tärkeimmäksi tavoitteeksi köyhyyden vähentämisen rinnalle. Julkisessa keskustelussa ympäristön nähtiin ohjelmassa syrjäyttävän kestävä kehityksen muut ulottuvuudet, mutta ympäristöasiantuntijat näkivät ohjelman painotukset tervetulleina. Ainoastaan yksi haastateltava koki ohjelman täysin kielteisenä. Ohjelma herätti arvostelua muissakin haastateltavissa sen liiallisen yleisyyden, epäloogisuuden, suomalaisen osaamisen korostamisen sekä omistajuuden ja luonnonsuojelun unohtamisen johdosta.

Ohjelman selkeimpinä käytännön tuloksina nähtiin siitä syntynyt laaja julkinen keskustelu ja ympäristöön liittyvät temaattiset hankkeet. Ohjelman toivottiin myös lisäävän kehitystoimijoiden ympäristötietoisuutta sekä kehityspolitiikan yleistä painoarvoa. Toisaalta haastateltavat eivät nähäkseni uskoneet ohjelman mahdollistavan ympäristöulottuvuuden aitoa integroimista kaikkeen toimintaan. Tähän liittyen budjettitukeen instrumenttina suhtauduttiin epäillen. Haastateltavat näkivät budjettituen olevan tärkeä osa kehitysyhteistyöinstrumenttien valikoimaa, mutta suurin osa halusi sen painoarvon pysyvän pienenä. Tutkimustulokseni on, että budjettituki ei toistaiseksi tarpeeksi huomioi ympäristöä, mutta sen kehittäminen on tärkeää kumppanimaiden omistajuuden vahvistamiseksi.

Haastateltavat ihmettelivät köyhyyden vähentämisen ja ympäristön suojelun vastakkainasettelua, mutta myönsivät, että näiden yhdistäminen ei poliittisten päätösten tasolla ole aina helppoa. Ratkaisuina näi-

den kahden yhdistämiseen kehitysyhteistyössä nähtiin pohjoisen ja etelän väliset kumppanuudet, avun kokonaisvaltaisuus, koulutus, ympäristösopimukset ja -tulot, hallinnon vahvistaminen, vaikutusten arvioinnit sekä tutkimus. Vastauksien perusteella ympäristön huomiointia kehitysyhteistyössä koskevat samat ongelmat kuin muitakin kestävän kehityksen ulottuvuuksia. Kestävän kehityksen ulottuvuudet eivät siis ole irrotettavissa toisistaan vaan ne edistyvät tai taantuvat yhdessä. Haastateltavat muistuttivat, että perustavia kehitysongelmia ei ratkaista vain kehityspolitiikan keinoin. Kestävän kehityksen edistämiseksi tarvitaan johdonmukaisia, globaalia tasa-arvoa lisääviä ratkaisuja kaikilla politiikan aloilla.

Avainsanat:

kehityspolitiikka, kehitysyhteistyö, kehitysyhteistyöinstrumentit, budjettituki, kestävä kehitys, määrityskamppailu

Sisällys

| | |
|--|----|
| 1 Johdanto: Ympäristö Suomen kehityspoliittisissa tavoitteissa | 1 |
| 1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset..... | 4 |
| 1.2 Aineisto ja menetelmät..... | 5 |
| 1.2.1 Aineisto..... | 6 |
| 1.2.2 Menetelmät | 10 |
| 2 Kehityspoliitiikan käsitteellinen jäsentyminen | 12 |
| 2.1 Kehityspoliitiikka..... | 12 |
| 2.2 Kehitysyhteistyö | 14 |
| 2.3 Kehitysyhteistyöinstrumentit | 15 |
| 2.4 Kestävä kehitys | 17 |
| 3 Kehityspoliittiset ohjelmat ja määrittelykamppailu..... | 20 |
| 3.1 Ohjelman poliittisuus | 20 |
| 3.2 Katsaus Suomen kehityspoliittisiin strategioihin | 24 |
| 3.3 Syksyn 2007 kehityspoliittinen keskustelu mediassa..... | 30 |
| 3.4 Eduskunnan ajankohtaiskeskustelu 14.11.2007 | 33 |
| 3.4.1 Kestävän kehityksen painotuksista..... | 35 |
| 3.4.2 Köyhyyden ja ympäristön suhteesta..... | 38 |
| 3.4.3 Budjettituesta..... | 40 |
| 4 Ympäristöasiantuntijat äänessä | 43 |
| 4.1 Termien määrittelystä..... | 43 |
| 4.2 Aika ennen nykyistä ohjelmaa..... | 48 |
| 4.3 Ajatuksia ohjelmasta | 51 |
| 4.3.1 Kriittisiä huomioita | 53 |
| 4.3.2 Erilaisia tulkintoja ohjelmasta | 56 |
| 4.4 Ohjelman käytännön merkitys..... | 58 |
| 4.4.1 Mahdollisuuksia ja uhkia..... | 62 |
| 4.4.2 Mikä on ohjelmien tarkoitus?..... | 64 |
| 4.5 Ohjelman laadinnasta ja ministeristä..... | 65 |
| 4.5.1 ”Paavon puumerkki” | 66 |
| 4.5.2 Poliitiikka vastaan hallinto..... | 69 |
| 4.5.3 Ministeri keskustelun herättäjänä..... | 70 |
| 4.5.4 Kritiikkiä ohjelman laadinnasta..... | 72 |
| 5 Ympäristöasiantuntijoiden reseptit | 75 |
| 5.1 Kestävän kehityksen instrumentit..... | 75 |
| 5.2 Budjettituki – haaste vai edellytys kestäväälle kehitykselle?..... | 77 |
| 5.2.1 Soveltuvuus..... | 78 |
| 5.2.2 Valvonta..... | 83 |
| 5.3 Miten yhdistää köyhyyden vähentäminen ja ympäristönsuojelu?..... | 85 |
| 5.4 Kehitysapu välttämätön, mutta ei riittävä ratkaisu ongelmiin | 92 |

| | |
|-----------------------|----|
| 6 Johtopäätökset..... | 94 |
| Lähteet | 99 |

1 Johdanto: Ympäristö Suomen kehityspoliittisissa tavoitteissa

”Kyllä tämä on hirmuisen raskas laiva käännettäväksi.”
(Paavo Väyrynen, HS 16.9.2007)

Kehitysyhteistyön toimintatavoista ja päämääristä on viime aikoina keskusteltu niin meillä kuin maailmallakin. Myös ympäristönsuojelu on etenkin ilmastonmuutoksen uhan tunnustamisen johdosta nousut kehityspoliittikan ja kehitysyhteistyön merkittäväksi tavoitteeksi köyhyyden vähentämisen rinnalle. Talouskasvu yksistään ei enää riitä kehityksen mittariksi, vaan sen on tapahduttava sopusoinnussa ympäristön hyvinvoinnin kanssa. Köyhissä maissa ihmisten elinkeinot ovat vahvasti sidoksissa luontoon, ja esimerkiksi ilmastonmuutos hidastaa talouskasvua. Tavoitteena on kestävä kehitys: talouskasvu, joka yhdistyy ihmisten ja ympäristön hyvinvointiin.

Kestävän kehityksen toteutumisen kannalta on tärkeää, että nämä kolme ulottuvuutta ovat keskenään yhdenmukaisia. Ulottuvuudet ovat kuitenkin usein epätasapainossa niin kehityspoliittisissa julkilausumissa kuin käytännön kehitysyhteistyössäkin. Tasapainon löytäminen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyuden välillä ei ole aina helppoa. Erityisesti taloudellinen ulottuvuus on usein koettu kahta muuta tärkeämmäksi. Köyhyyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun yhteyttä ei ole aina helppo hahmottaa, ja ensin mainitun ollessa YK:n vuosituhatjulistuksen ykköstavoite ympäristö jää helposti talouskasvun jalkoihin. Toisaalta ympäristön tilan parantamisen asettaminen yksioikoisesti ylhäältä päin toiminnan tavoitteeksi ei sekään ole ratkaisu, sillä tällöin ihmisten hyvinvointi vaarantuu.

Syksyllä 2007 syntyi Suomen kehitysyhteistyön toimijoiden ja laajemmankin yleisön piirissä kysymyksiä ja keskustelua kehityspoliittikkamme päämääristä sekä kehitysyhteistyön instrumenteista ja niiden tehokkuudesta. Keskustelun herättäjänä toimi lokakuussa julkaistu valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma *Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa*. Ohjelmassa määritellään painotuksia tulevalle kehityspoliitikalle ja sitä, miten aiemmin kirjatun hallitusohjelman listaamia kehityspoliittisia tavoitteita toteutetaan. Nousseen kohun johdosta perinteisesti poliittisten keskustelujen marginaaliin jäänyt kehityspoliittikka nostettiin eduskunnan täysistunnon aiheeksi.

Tuore ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen oli jo aiemmin kertonut pitävänsä vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssista lähtöisin olevaa luonnontaloudellisesti kestävästä kehi-

tyksen ajatusta erityisen tärkeänä lähtökohtana Suomen kehityspolitiikalle. Hän myös muistutti hallitusohjelmaan kirjatusta tavoitteesta, jonka mukaan ”Suomi painottaa kehityspolitiikassaan aiempaa vahvemmin ympäristö- ja ilmastokysymyksiä, kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista” (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 8).

Väyrynen halusi uudistaa politiikan suuntaviivoja ja luonnontaloudellisesti kestävä kehitys esiintyykin vahvasti uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa köyhyden vähentämisen rinnalla. Usealta taholta heräsi tämän johdosta huolestuneisuutta siitä, että uusi ympäristöagenda jopa syrjäyttää aiemmassa kehityspoliittisessa ohjelmassa (2004) ja kansainvälisissä sitoumuksissa tärkeimmäksi tavoitteeksi nostetun maailmanlaajuisen köyhyden vähentämisen ja vaarantaa Suomen kehityspolitiikan jatkuvuuden.

Toinen kiistaa aiheuttanut kysymys oli kehitysyhteistyön instrumenttien painotus, erityisesti niin sanotun budjettituen rooli. Budjettituella tarkoitetaan rahoitusta, joka kanavoidaan suoraan kehitykseen valtion budjettiin, ja valtio itse määrää rahoituksen käytöstä sen köyhydenvähentämishojelman tavoitteiden mukaisesti. Suomi antaa budjettitukea osalle pitkäaikaisista kumppanimaistaan ja on jo aiemmin sitoutunut kasvattamaan budjettituen määrää. Ministeri Väyrystä budjettituen antaminen kuitenkin epäilyttää, ja tämä epäily kirjattiin myös ohjelmaan. Väyrynen vieroksuu budjettitukea, koska sen vaikutuksia on vaikea arvioida ja osoittaa yleisölle. Se ei myöskään aja ainakaan lyhyellä tähtäimellä kestävän kehityksen tavoitteita samalla tavalla kuin ympäristöpainotteiset hankkeet ja projektit. (HS 16.9.2007.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelen vuoden 2007 kehityspoliittista ohjelmaa ja sen herättämää keskustelua. Selvitän näitä asioita kestävän kehityksen kannalta. Erityisesti tutkin kahta edellä mainittua kiistaa aiheuttanutta aihealuetta: köyhyden ja ympäristön suhdetta kehityksessä sekä kehitysyhteistyöinstrumentteja. Havainnoin näitä teemoja median ja kansanedustajien, mutta ennen kaikkea ympäristön ja kehityksen asiantuntijoiden näkökulmasta. Tarkemmin sanoen minua kiinnostaa se, millaisena ympäristön ja kehityksen asiantuntijat näkevät ympäristön merkityksen Suomen tämänhetkessä kehityspolitiikassa ja kuinka paljon käytännön merkitystä kehityspoliittisilla painotuksilla heidän mielestään on. Uskovatko he, että ympäristönäkökohta tulee olemaan aidosti läpileikkaava teema kehitysyhteistyön toteutuksessa vai onko kyseessä vain ohimenevä ilmiö? Mitä mieltä he ovat ympäristön ja köyhyden suhteesta ja niiden vastakkainasettelusta julkisessa keskustelussa?

Kiinnostuin aiheesta ollessani ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla harjoittelussa ohjelman valmistelun aikaan kesällä 2007. Ohjelmasta keskusteltiin ministeriön sisällä ja jo tuolloin minua askarrutti se, mitä mieltä ympäristötoimijat ovat sen sisällöstä ja painotuksista, sillä mielestäni he ovat olleet melko hiljaa julkisessa keskustelussa. Ympäristöteemaa painotetaan vahvasti, minkä voisi olettaa olevan heidän mielestään hyvä asia, mutta Väyrysen korostamaa luonnontaloudellisesti kestävästä kehityksestä ei ole täysin varauksetta otettu vastaan kaikkien ympäristöjärjestöjenkään piirissä. Epäilystä on aiheuttanut lähinnä ohjelman käytännön toteutus. Väyrynen on korostanut erityisesti suomalaista ympäristöalan osaamista, mikä on tulkittu pyrkimyksenä käyttää kehitysyhteistyön määrärahoja suomalaisten yritysten taloudelliseen tukemiseen kehitysmaiden auttamisen sijaan. Tutkimukseni tehtävä on selvittää, millaisin mielin ympäristötoimijat ottavat ympäristöpainotuksen vastaan ja millaisin keinoin he lähtisivät ohjelmaa toteuttamaan.

Ympäristö on ollut mukana Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa jo pitkään. 1980-luvun alussa kehitysyhteistyön määrärahat olivat nousussa ja vesi-, metsä- ja energiayhteistyötä esitettiin suomalaisiksi prioriteettialoiksi. Vuonna 1983 julkaistiin asiantuntijaraportti, jossa painotettiin ympäristötekijöiden integroimista kaikkeen kehitysyhteistyöhön. Valtavirta-asemaan ympäristö nousi Suomen kehitysyhteistyön suunnittelussa vuonna 1989, kun ympäristövaikutusten arviointi sisällytettiin projektivaatiimuksiin. (Raumolin 1999, 27–28.) Ympäristönäkökulma on alusta lähtien sisällytetty myös Suomen virallisiin kehityspoliittisiin linjauksiin, joita on säännöllisesti julkaistu vuodesta 1993 lähtien.

Käytännössä ympäristön huomioon ottaminen ei ole toiminut yhtä hyvin kuin paperilla. Ensimmäisessä ympäristöalan kehitysyhteistyön evaluoinnissa 1990-luvun alussa todettiin, että Suomen teollisuusprojektit olivat olleet ympäristölle tuhoisia eivätkä ympäristöprojektit olleet osallistaneet paikallisia asukkaita (emt. 28). Ympäristörahoituksen osuus Suomen kaikesta kehitysyhteistyörahoituksesta on laskenut vuoden 2002 jälkeen, jolloin YK:n vuosittuhatavoitteet ja näissä erityisesti köyhyyden vähentämisen tavoite korostuivat (*Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspoliittikka* 2007, 105). Vuonna 2006 suoritettuna evaluaation mukaan ympäristöä ei Suomen kehityspoliittikassa nähdäkään enää yhtä merkittävänä kysymyksenä kuin se heti Rion konferenssin jälkeen oli (Kääriä ym. 2006, xiii). Näin ollen ministeri Väyrysen esittämä huoli ympäristön unohtamisesta on oikeutettu. Toisaalta, kuten aiempienkin ohjelmien kohdalla on nähty, kestävä kehityksen painottaminen kehityspoliittisessa ohjelmassa ei vielä tarkoita, että kehitysyhteistyön käytäntö muuttuisi entisestä.

Kartoitan tässä tutkielmassa asiantuntijoiden näkemyksiä ympäristön painoarvosta Suomen kehitysyhteistyössä. Haluan myös selvittää, miten Suomen kehityspolitiikkaa ja käytännön työtä voisi jatkossa kehittää ympäristökysymysten kannalta. Uskon, että aiheen parissa pitkään työskennelleillä on arvokasta tietoa ja kenties myös innovatiivisia ideoita toiminnan parantamiseksi. Näin ollen uskon, että tutkimuksellani on henkilökohtaisen tiedonjanoni sammuttamisen lisäksi laajempaa yhteiskunnallista relevanssia. Aihe on ajankohtainen ja tärkeä, sillä kehityspolitiikasta käydään edelleen Suomessa vähän yhteiskunnallista keskustelua suhteessa niihin rahasummiin, jotka julkisessa kehitysyhteistyössä vuosittain pyörivät. Vuonna 2008 summa oli 830,4 miljoonaa euroa ja se tulee lähivuosina nousemaan yli miljardiin euroon (Ulkoasiainministeriö 2008). Lisäksi kehitysyhteistyö on vielä nuori ja muutoksille altis ala, joten toiminnan paranemisen kannalta laaja ja ennakkoluuloton keskustelu on toivottavaa.

Seuraavaksi esittelen tutkimusongelman ja tarkemmat tutkimuskysymykseni, aineiston sekä tutkimusmenetelmät. Kehityspolitiikan käsitteellistä taustaa kuvailen luvussa 2. Luvussa 3 esittelen tutkielmani teoreettiset apuvälineet, tarkastelen Suomen tähänastisia kehityspoliittisia strategioita sekä erittelen nykyisestä kehityspoliittisesta ohjelmasta käytyä keskustelua lehtiaineiston ja eduskunnan ajankohtaiskeskustelun valossa. Luvuissa 4 ja 5 esittelen ja analysoin haastatteluaineiston tuloksia. Viimeisessä luvussa 6 teen yhteenvedon tutkimuksestani ja ympäristön roolista Suomen kehityspolitiikassa.

1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tässä tutkielmassa tarkastelen sitä, **minkälaista ympäristöpolitiikkaa Suomen kehitysyhteistyössä ja -politiikassa harjoitetaan ja millaista harjoitettavan ympäristöpolitiikan tulevaisuudessa tulisi olla.** Kehikkona ja tapauksena työssäni toimii vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma. Ohjelma on pohjana haastatteluille, joita tein ympäristön ja kehityksen asiantuntijoiden keskuudessa keväällä ja kesällä 2008. Selvitän työssäni heidän näkemyksiään ja tulkintojaan kehityspoliittisen ohjelman painotuksista ja ohjelmasta syntyneestä keskustelusta. Lisäksi tarkastelen Helsingin Sanomissa ja eduskunnassa ohjelmasta käytyä keskustelua.

Eri toimijoiden näkemysten lisäksi minua kiinnostaa se, kuinka paljon toimijoilla on samoja tai eriäviä mielipiteitä asioista ja millaisilla määrittelyillä tai argumenteilla he perustelevat näkemyksiään. Toivon löytäväni viitteitä myös siitä, millaisena haastateltavani näkevät oman eli ympäristöasiantuntijoiden

aseman ja vaikutusvallan nykyisessä kehityspoliitikassa. Työtäni ohjaavia näkökulmia ovat kehityspoliitiikkaan liittyvä *määrittelykamppailu* ja vuoden 2007 ohjelman *politisoituminen*.

Tutkielmaani rajaavat tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millainen kuva kehityspoliittisesta ohjelmasta syntyy mediassa, eduskunnassa ja haastatteluissa esitettyjen argumenttien perusteella?
2. Millaiseksi eri toimijat mieltävät kehityspoliittisen ohjelman tarkoituksen? Kuinka paljon ohjelmalla nähdään olevan käytännön merkitystä?
3. Mitä ajatuksia budjettituki herättää toimijoiden keskuudessa? Millainen kehitysyhteistyöinstrumentti budjettituki on kestävän kehityksen kannalta?
4. Miten kehityspoliitiikkaan liittyvät erilaiset taustaoletukset ja määrittelykamppailu näkyvät kestävstä kehityksestä esitetyissä näkemyksissä?

Mielenkiintoista on tarkastella myös sitä, kuinka paljon eri tahot tuovat esiin nykyisen ministerin merkitystä ohjelman laadinnassa ja toimeenpanossa. Tutkielmani voidaankin Pertti Lappalaisen (2007, 195) termiä käyttäen nähdä *politiikan erityisen empirian analyysinä*, sillä tarkastelussa on poliittinen vallankäyttö kehityspoliittisen ohjelman tapauksessa.

1.2 Aineisto ja menetelmät

Tässä tutkielmassa olen niin aineiston kuin menetelmien suhteen hyödyntänyt *triangulaatiota*. Triangulaatio tarkoittaa toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien tai näkökulmien käyttöä tutkimuksessa. Laineen, Bambergin ja Jokisen (2007, 23) mukaan triangulaatio on tapaustutkimuksen vastaus ilmiöiden monimutkaisuuteen, sillä monipuolinen tarkastelu auttaa varmentamaan tapauksesta johdettavia tuloksia. Tässä työssä tutkin eri aineistoin ja metodein niitä asioita, joita erilaisten toimijoiden taholta nostettiin esiin vuoden 2007 kehityspoliittiseen ohjelmaan liittyen.

1.2.1 Aineisto

Taustoittavana aineistona työssäni olen käyttänyt Suomen kehityspoliittisia strategioita, sanomalehtiartikkeleita ja eduskunnan marraskuussa 2007 käymää ajankohtaiskeskustelua. Kehityspoliittisia linjauksia on Suomessa tähän mennessä laadittu yhteensä kuusi kappaletta. Näissä mainittuja tavoitteita ja instrumentteja tarkastelen luvussa 3.2. Tarkastelussa keskityn kestävän kehityksen ja erityisesti ympäristön käsittelyyn linjauksissa. Tarkemmin erittelen uusinta eli vuonna 2007 julkaistua kehityspoliittista ohjelmaa, joka tarkkaan ottaen on tutkimukseni tärkeintä aineistoa, sillä se on toiminut työni alkuperäisenä innoittajana ja näin ollen muun aineiston alkulähteenä.

Sanomalehtiaineistoni koostuu 12 Helsingin Sanomien syksyllä 2007 julkaisemasta artikkelista. Aineiston tarkoituksena on selvittää tarkemmin kehityspoliittisesta ohjelmasta sen laadinta- ja julkaisu- vaiheessa käytyä keskustelua. Valitsin lähteeksi Helsingin Sanomat, sillä lehti mielestäni parhaiten ilmentää valtamedioiden uutisointia aiheesta. Näin osoitan sen, että muutkin kuin aiheeseen erikoistuneet tahot käsittelivät kehityspolitiikkaa, ympäristöä ja kestävästä kehityksestä runsaasti syksyllä 2007. Eduskunnan ajankohtaiskeskustelun otin tarkasteluun täydentämään omia havaintojani ja sanomalehtiaineistosta nousseita asioita. Eduskunnassa käyty keskustelu kiteyttää mielestäni erinomaisesti sen debatin, mitä julkisuudessa tuolloin käytiin ja valottaa samalla kansanedustajien käsityksiä kehityspolitiikasta.

Primääriaineistoni eli teemahaastattelut peilaa taustoittavaa aineistoa, sillä käytin järjestöjen kommentissa, lehtikirjoittelussa ja eduskunnan keskustelussa esiin tulleita puheenvuoroja pohjana haastattelu- rungolleni (ks. liite 1). Valitsin haastattelut ensisijaiseksi aineistokseni, sillä koko työni idea lähti mielenkiinnosta kuulla asiantuntijoiden näkemyksiä kehityspolitiikasta. Työni onkin vahvasti *aineistolähtöinen*. Minulla ei ollut mielessäni ennakoasettamuksia tai -määritelmiä lähtiessäni tekemään tutkielmaa, vaan teoria rakentuu empiirisestä aineistosta lähtien (Eskola & Suoranta 1998, 19).

Jo alusta lähtien minulle oli selvää, että haluan haastatella henkilöitä, jotka tuntevat sekä kehitys- että ympäristöpolitiikan kentät. Kriteerinä haastateltaville olikin *ympäristöasiantuntijuus* kehityspolitiikan kontekstissa. Asiantuntijuudella tarkoitan tässä työssä sitä, että haastateltavat ovat tavalla tai toisella

toimineet kyseisten asioiden parissa jo pidempään, ja heillä on mahdollisimman laaja näkemys sekä kehityspolitiikasta että ympäristökysymyksistä.

Tämä ei tarkoita sitä, ettei haastateltavilla voisi olla erikoistumisalueita; esimerkiksi molemmat haastattelemani konsultit ja yksi ulkoministeriön virkamiehistä toimivat tietyillä erityissektoreilla, mutta pitkän ja monipuolisen työhistorian ansiosta he kaikki tuntevat kehityspolitiikan kentän hyvin. Sopivien tutkijoiden löytäminen oli tässä suhteessa jonkin verran haasteellista, sillä tietämykseni mukaan Suomessa on vähän ympäristötutkijoita, jotka olisivat erikoistuneet tapauskohtaista laajempaan kehitystutkimukseen. Saatan tosin olla väärässäkin, sillä Suomen ympäristön ja kehityksen asiantuntijoiden kenttä osoittautui haastatteluissa huomattavasti laajemmaksi kuin mitä alun perin kuvittelin. Tämän johdosta täytyy muistaa, että työni tuloksia ei tule pitää edustavina. Toisaalta tämä ei ole laadullisessa tutkimuksessa tarkoitukseen: tilastollisten yleistysten sijasta pyritään antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jostakin ilmiöstä. Tässä mielessä uskon aineistoni olevan kattava. (Eskola & Suoranta 1998, 61.)

Haastattelin yhteensä kymmentä henkilöä vuoden 2008 huhtikuun lopun ja heinäkuun alun välisenä aikana. Haastattelut järjestyivät yllättävän helposti: vain yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta kiireisiin vedoten ja yksi henkilö jätti vastaamatta sähköpostitiedusteluuni. Jopa etukäteen kiireiseksi arvelemieni virkamiesten haastattelut järjestyivät helposti ja nopeasti. Haastateltavani ovat:

- Kolme ulkoministeriön virkamiestä (Virkamiehet 1, 2 ja 3)
- Yksi ympäristöministeriön virkamies (Virkamies 4)
- Kaksi järjestötoimijaa (Järjestötoimijat 1 ja 2)
- Kaksi tutkijaa (Tutkijat 1 ja 2)
- Kaksi konsulttia (Konsultit 1 ja 2)

Ryhmittelin haastateltavat ammattien mukaan, koska aineistoa on mielenkiintoista tutkia myös sen kannalta, kuinka yhteneviä eri toimijaryhmien näkemykset ovat. On kuitenkin hyvä muistaa, että ammattikategoriat ovat häilyviä; toinen tutkijaksi luokittelemistani henkilöistä määritteli itsensä myös aktivistiksi ja esimerkiksi konsultti nimikkeenä on hyvin moniulotteinen. Tässä työssä tarkoitan konsultilla henkilöä, joka on pääasiassa keskittynyt erilaisten kehitysyhteistyöhankkeiden käytännön toteutukseen eli hänellä on kokemusta ”kentältä”.

Päädyin valitsemaan haastateltavat edellä mainituista ammattikategorioista, sillä mielestäni nämä toimijakentät ovat kehityspolitiikan ja -yhteistyön suunnittelun ja toteutuksen kannalta olennaisimpia. Ulkoministeriön kehityspoliittinen osasto on kehityspolitiikan suunnittelun ja toimeenpanon keskeisin taho, ja ympäristöministeriö hallinnoi kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa. Järjestöt ovat paitsi kehitysyhteistyötä tekeviä, myös kehityspolitiikan suunnitteluun osallistuvia tahoja. Lisäksi ne toimivat kommentaattoreina ja eri tahojen ”vahtikoirina”. Tutkijat osallistuvat kehityspolitiikkaan syventymällä sen suunnittelussa ja toteutuksessa ilmeneviin ongelmiin ja onnistumisiin. Konsultit taas ovat toimijoita, joille suomalaisessa kehityspolitiikassa kehitysavun toteutus on perinteisesti uskottu. Sovittua palkkiota vastaan he ottavat vastuun valtion rahoittamien kehityshankkeiden hallinnoinnista. Juhani Koposen ja Maaria Seppäsen mukaan konsultit edustavat kehitysasiantuntijuutta puhtaimmillaan, sillä heidän eläntonsa on selkeimmin kiinni kentällä toteutettavan työn onnistuneisuudesta. (Koponen & Seppänen 2007, 349.)

Pyrin siis haastateltavien valinnassa monipuolisuuteen. Rajasin kuitenkin puoluepoliittiset toimijat jo alussa pois, sillä mielestäni he eivät lähtökohtaisesti edusta kehitys- tai ympäristöasiantuntijuutta. Lisäksi tasapuolisuuden nimissä minun olisi pitänyt haastatella useamman puolueen edustajaa, jolloin aineistoni määrä olisi paisunut liiaksi. Ulkoministeriön virkamiehet ovat työssäni yliedustettuina, sillä ensimmäisen virkamiehen vinkistä päädyin spontaanisti haastattelemaan myös kolmatta virkamiestä. Tämä (virkamies2:n) haastattelu oli muita lyhyempi ja suppeampi, mutta otin senkin mukaan aineistoon, sillä se vahvisti huomiotani siitä, että virkamiehistön keskuudessa esiintyy erilaisia näkökantoja ja mielipiteitä.

Lähtiessäni tekemään haastatteluja minulla oli mielessäni vain muutama henkilö, joita ehdottomasti halusin haastatella. Sen jälkeen valitsin haastateltavani lähinnä lumipallo-otannalla eli ensimmäisistä haastatteluista saamieni suositusten perusteella. Valitettavasti toimijakentän laajuuden selvittäessä toteusin, että en voinut jatkaa ”lumipallottelua” loputtomiin, vaan jouduin tekemään valintoja. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 59–60.) Myös sattumalla on ollut osuutensa haastateltavien valinnassa ja työni lopputuloksessa. Tulokset olisivat voineet olla hyvin erilaisia, jos olisin päätenyt haastattelemaan eri henkilöitä. Uskon kuitenkin näiden haastatteluiden kautta saaneeni kokonaiskäsityksen ympäristöasiantuntijoiden näkemyksistä nykyistä kehityspolitiikkaa koskien.

Suurimmalla osalla haastateltavistani on takanaan yli kahdenkymmenen vuoden työrupeama ympäristön, kehityksen tai molempien parissa. Haastattelemistani henkilöistä suurin osa on työskennellyt joko ulkoministeriön tai YK:n palveluksessa. Puolet heistä on työskennellyt molemmille edellä mainituille tahoille jossain vaiheessa uraansa. Ulkoasiainministeriön virkamiehistä kukin on toiminut samassa tehtävässä 5–10 vuotta. Lisäksi heillä on aiempaa kokemusta muun muassa tutkimuksen, ympäristöhallinnon ja yksityisen sektorin parissa työskentelystä. Toinen konsulteista on nyttemmin siirtynyt varsinaisista hankehallinnointitehtävistä pois, mutta myös hänellä on pitkä ja laaja työkokemus kehitysyhteistyöprojekteista. Tutkijoista ensimmäinen on aktiivinen kansalaisjärjestötoimija, ja toinen on työskennellyt ulkoministeriön lisäksi ympäristöministeriön palveluksessa. Molemmat järjestötoimijat ovat edustamiensa organisaatioiden toiminnanjohtajia. Toinen heistä on toiminut pitkään niin vapaaehtoistehtävissä kuin töissä ympäristöjärjestöissä, ja toisella on kokemusta muun muassa tutkijan ammatista.

Haastateltavien karkea ikähaitari on vajaasta kolmestakymmenestä hieman yli kuuteenkymmeneen vuoteen. Silmiinpistävää on se, että haastateltujen joukossa on vain kaksi naista. Tämä tuntuu hieman yllättävältä verrattuna esimerkiksi ympäristöpolitiikan ja kehitysmaatutkimuksen opiskelijoiden päinvastaiseen sukupuolijakaumaan. Kaikki ulkoministeriöstä haastattelemani virkamiehet ovat miespuolisia, vaikka ulkoasiainhallinnon henkilöstöstäkin suurin osa on naisia (Ulkoasiainministeriö 2008). Miesten suuri määrä voi olla sattumaa, mutta epätasainen jakauma voi johtua myös siitä, että ympäristö nähdään tyypillisesti ”miehisenä” – teknisenä tai luonnontieteellisenä – alana.

Vaikka minulla oli haastatteluihin mennessäni mukana valmis kysymysrunko, päätarkoitukseni oli Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 48) sanoin ”tuoda tutkittavien ääni kuuluviin”. En pitänyt kysymysrungosta tiukasti kiinni, vaan saatoin esittää lisäkysymyksiä tai antaa haastateltavien johdatella keskustelua haluamaansa suuntaan. Haastattelut osoittautuivat lyhyemmiksi kuin olin suunnitellut. Kaiken kaikkiaan haastattelujen kesto vaihteli puolesta tunnista hieman yli tuntiin. Tämän tutkielman perusteella uskallan kuitenkin todeta, että haastattelun onnistuneisuus ei ole kiinni sen pituudesta. Tärkeimpänä tutkimuskohteenani olivat haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamat merkitykset. Toisaalta oman alansa legitiimeinä asiantuntijoina haastateltavat toimivat työssäni myös tiedonantajina. Puolistrukturoitu teemahaastattelu oli oiva metodi molempien tarkoitusten saavuttamiseen, ja eräät mielenkiintoisimmista tuloksista sain pituudeltaan lyhyistä haastatteluista. (Ibid.)

1.2.2 Menetelmät

Tässä työssä tutkimusmenetelminä olen hyödyntänyt argumenttianalyysia ja sisällönanalyysia. Sanomalehtiaineiston kuvailuun en ole ottanut erityistä näkökulmaa tai menetelmää, vaan olen pyrkinyt yksinkertaisesti kertomaan artikkeleiden tärkeimmät asiat, jotta lukijalle välittyä kuva siitä, miten valtamediassa ohjelmasta käytyä keskustelua käsiteltiin. Tutkielmani näkökulma tosin vaikutti lehtiaineistoon sen verran, että jätin yhden kehityspoliittiseen ohjelmaan liittyvän, uskontoa käsittelevän mielipidekirjoituksen pois tarkastelusta, sillä mielestäni se olisi ollut irrallinen muuhun lehtiaineistoon nähden.

Eduskunnan keskustelun analyysissa menetelmänä olen käyttänyt *argumenttianalyysia*. Poliittisissa puheissa ideana on esittää ehdotuksia tai toimenpidesuosituksia ja perustella niitä, joten eduskunnan keskustelu on hedelmällinen lähtökohta nimenomaan tälle analyysimenetelmälle. Kuten Laine ja Jokinen (2001, 50) toteavat, poliittinen toiminta edellyttää argumentaatiota, sillä erilaiset tulkinnat eivät herätä poliittista keskustelua, ellei tulkintoja esitetä julkisesti muille toimijoille.

Analyysin apuna käytin Marja-Liisa Kakkuri-Knuutilan toimittamaa kirjaa *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* (Gaudeamus 1999). Teos esittelee argumenttianalyysin lähtökohtia ja antaa ohjeita analyysin toteuttamiseen. Myös Jenni Karjalaisen viestinnän pro gradu -tutkielma *Kehityspoliittikan tavoitteet julkisessa keskustelussa: Kehityskysymysten argumentointi viiden suomalaisen sanomalehden kantaottavissa kirjoituksissa vuonna 2005* oli minulle suureksi avuksi, sillä siinä Karjalainen on onnistuneesti hyödyntänyt argumenttianalyysia lehtikirjoitusten tarkastelun menetelmänä.

Argumentaatio tarkoittaa perustelemista (Kakkuri-Knuutila 1999, 15). Argumentti koostuu kolmesta osasta: väitteestä, perustelusta ja taustaoletuksista. Näin ollen argumentti tarkoittaa sekä perustelua että väitteen, perustelujen ja taustaoletusten kokonaisuutta. (Halonen & Kakkuri-Knuutila 1999; 60, 64.) Kakkuri-Knuutilan mukaan argumenttianalyysi on tekstianalyysia, joka ”pelkistää argumentin kielellisen ilmiön ja tarkastelee argumentin asiasisältöä” (Kakkuri-Knuutila 1999, 234). Teksti tulee siis riisua toistoista ja ilmaisuista, joiden merkitykset ovat lähellä toisiaan, jotta tulkinta on mahdollista. Argumenttianalyysissa tulkinta merkitsee sitä, että tunnistamme kuinka eri väitteet liittyvät toisiinsa ja mikä on tämän kokonaisuuden merkitys laajemmassa yhteydessään. (Halonen & Kakkuri-Knuutila 1999; 64, 60.)

Tarkoitukseni on siis tunnistaa eduskunnassa esitettyjen väitteiden ja perustelujen yhteys laajempaan kontekstiin eli kehityspolitiikkaan yleisemmin liittyviin asenteisiin, käsityksiin ja uskomuksiin. Jaotellen analyysissäni eri argumentteja niiden perustelujen ja taustaoletusten mukaan. Taustaoletukset eivät ole näkyvässä argumentissa, mutta juuri ne asettavat puheenvuoron laajempaan yhteyteen. Tarkemmin sanoen argumenttianalyysissäni tulkinta tarkoittaa taustaoletusten löytämistä. Analyysissäni keskityn tutkielmani kannalta oleellisten eli kestävästä kehityksestä, köyhyyden ja ympäristön suhteesta sekä budjettituesta esitettyjen argumenttien erittelyyn ja näiden taustaoletusten tarkasteluun.

Argumenttianalyysin tekeminen oli mielestäni palkitsevaa, mutta ei helppoa. Toimin Kakkuri-Knuutilan ja Halosen (1999, 64) ohjeiden mukaan eli pyrin riisumaan argumentit turhista ”täytesanoista” ja sen jälkeen etsin väitteitä ja perusteluja. Tämä helpottikin työtä huomattavasti, vaikka totesin, että välillä on hankala erottaa väite ja perustelu toisistaan. Joissain tapauksissa jompikumpi puuttui kokonaan. Purettuani väitteet, perustelut ja niiden mahdolliset taustaoletukset jaoin argumentit erilaisten perustelutyyppeihin mukaan, mikä ei sekään ollut kivutonta. Lopuksi minun täytyi vielä tiivistää analyysiäni, sillä jos olisin ottanut mukaan kaikki mielenkiintoiset puheenvuorot, olisi analyysini pituus ollut vähintään kaksinkertainen. Lopputulos on nähtävissä luvussa 3.4.

Haastatteluaineiston analyysissä hyödynsin menetelmänä *sisällönanalyysia*. Tämän menetelmän avulla etsin aineistosta vastauksia luvussa 1.1 esittelemiini tutkimuskysymyksiin. Alkuperäinen ajatukseni oli hyödyntää myös haastatteluaineiston kohdalla argumenttianalyysia. Koska tarkoitukseni oli kuitenkin saada aineistosta irti muutakin kuin argumentteja, perusteluja ja taustaoletuksia, totesin argumenttianalyysin tämän aineiston kohdalla riittämättömäksi menetelmäksi. Sisällönanalyysissä aineisto pyritään järjestämään tiiviiseen ja selkeään muotoon siten, että sen informaatioarvo lisääntyy (Tuomi 2003, 105). Tässä työssä olen teemoitellut haastatteluaineiston tutkimuskysymysten mukaisesti ja etsinyt siitä niin yhteneväisyyksiä, ristiriitaisuuksia kuin poikkeuksiaakin. Haastatteluaineiston tulokset esittelen luvuissa 4 ja 5.

2 Kehityspolitiikan käsitteellinen jäsentyminen

Ymmärtääksemme nykyistä kehityspolitiikkaa ja siihen sisältyviä ongelmia täytyy alaan erottamattomasti liittyvät termit ja käsitteet määritellä. Kehityspolitiikka on täynnä erilaisia termejä, lyhenteitä ja slangia. Tämän tutkielman kannalta toimintakentän tärkeimpiä käsitteitä ovat kehityspolitiikka, kehitysyhteistyö ja siihen sisältyvät instrumentit sekä kestävä kehitys.

2.1 Kehityspolitiikka

Kehityspolitiikka -käsite juontaa juurensa vuosisatojen taakse, imperialismin aikoihin. Sana kehitys tuli alun perin englannin kieleen 1700-luvulla. Se liitettiin hyvin pian kasvun ajatukseen ja 1800-luvun alkuun tultaessa se muotoutui merkitsemään edistystä, johon liitettiin kapitalismi, länsimainen kulttuuri, merkantilismi sekä kolonialistinen imperialismi. Kehityksen kautta tuli auttaa ”alikehittyneitä” alueita, joilla länsimaiden kaltainen modernisaatio ei ollut lähtenyt käyntiin. (Adams 2001, 6.) Varsinaisesti kehityspolitiikka, silloiselta nimeltään kehitysapu, sai alkunsa toisen maailmansodan jälkeen. Tuolloin erilaiset rahoitusinstituutiot, kuten Maailmanpankki, alkoivat rahoittaa valtavia, usein lopulta sekä ympäristölle että taloudelle haitallisia hankkeita eri puolilla maailmaa edellä mainituissa ”alikehittyneissä” valtioissa. (Laitinen 2002, 15.)

Kotimaisessa keskustelussa kehityspolitiikka-termi on melko uusi ja se sekoitetaan helposti esimerkiksi aluepoliittiseen käsitteistöön (Karjalainen 2007, 43). Suomen nykyinen kehityspolitiikka tarkoittaa ulkoasiainministeriön määritelmän mukaan ”niitä periaatteita ja linjauksia, joiden mukaan Suomi toimii parantaakseen kehitysmaiden ja niiden asukkaiden elinoloja”. Kehityspolitiikka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mutta ministeriön määritelmän mukaan kehityspolitiikassa on kyse paitsi ulkopoliitikasta, myös vastuullisesta toiminnasta kotimaassa. (global.finland 2006.) Suomi on poistamassa köyhyyttä laajasti ymmärrettynä. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio tavoittelee köyhimpien köyhyyden poistamista johdonmukaisesti kaikilla politiikan alueilla, ei pelkästään kehitysyhteistyön puitteissa. (Virkkunen 2005, 54.) Kehityspoliittinen ohjelma 2007 (21) määrittelee johdonmukaisuuden seuraavasti: ”(---) eri politiikka-alojen linjaukset ja toiminta tukevat kehityspolitiikan tavoitteita köyhyyden poistamisessa ja kestävässä kehityksessä”.

Esimerkiksi kauppapolitiikka on tärkeä globaalien vastuunkannon areena; sen sääntöjä muuttamalla voitaisiin helpottaa köyhien maiden asemaa kansainvälisessä kaupankäynnissä. Muita johdonmukaisuuden kannalta tärkeitä aloja ovat muun muassa maatalous-, siirtolais- ja ilmastopolitiikka. Käytännössä täydellinen politiikkajohdonmukaisuus ei liene kuitenkaan mahdollista, sillä esimerkiksi EU ei ole hyväntekeväisyys- tai kehitysorganisaatio vaan sen ensisijainen tehtävä on ajaa jäsenvaltioidensa taloudellisia etuja.

Tällä hetkellä Suomen kehityspolitiikkaa ohjaa valtioneuvoston lokakuussa 2007 hyväksymä kehityspoliittinen ohjelma, joka ministeri Väyrysen mukaan ”antaa suuntaviivat Suomen kehityspolitiikalle” (Kirkas & Heino 2008, 5). Uusi kehityspoliittinen ohjelma ei painota politiikkajohdonmukaisuutta yhtä paljon kuin aiempi, vuoden 2004 ohjelma, mutta se ottaa uutena johdonmukaisuuden osana mukaan teollisuusmaiden velvollisuuden muuttaa omia tuotanto- ja kulutustapojaan kestävämmiksi (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 3). Ohjelma ei kuitenkaan määrittele kovin tarkasti, miten tämä käytännössä tapahtuu.

Vuoden 2007 kehityspoliittista ohjelmaa onkin kritisoitu sen epäkonkreettisuudesta, sillä siinä ei määritetä tarkkoja tavoitteita esimerkiksi köyhyiden vähentämiseksi. Ministeri Väyrynen kirjoittaa ohjelman saatesanoissa:

”Uusi kehityspoliittinen ohjelma osoittaa tulevan toiminnan suuntaa. Tavoitteena on saada aikaan luova prosessi, jossa kehityspolitiikan ja -yhteistyön toteuttajat soveltavat ohjelmaa käytäntöön. Pyrkimyksenä on myös saada aikaan jatkuvaa keskustelua kehityspolitiikan tavoitteista ja niistä keinoista, joilla näihin tavoitteisiin voidaan tehokkaimmin ja kestäväällä tavalla päästä.” (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 3.)

Ohjelmaa Kehitys–Utveckling -lehdessä kommentoinut ruotsalainen kehityspolitiikan tutkija Bertil Odén muistuttaa, että kehityspoliittiset ohjelmat ilmaisevat nimenomaan poliitikkojen tahtotilaa ja niiden julkaisun jälkeen jää nähtäväksi, kuinka retoriikka muuttuu käytännön kehitysyhteistyöksi (Kirkas 2007, 7). Tässä tutkielmassa kehityspolitiikka tarkoittaa lähinnä käytännön kehitysyhteistyötä ohjaavaa laajempaa kehystä eli politiikkaa *politics* -merkityksessä. Tutkimukseni tehtävä on siis pohtia sitä, miten kehityspolitiikan painotukset näkyvät ja miten niiden asiantuntijoiden mielestä tulisi näkyä kehitysmaissa tehtävässä työssä.

2.2 Kehitysyhteistyö

Käsitteet kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö sekoitetaan usein toisiinsa, ja osittain samasta asiasta onkin kyse. Kehitysyhteistyö on tärkeä osa kehityspolitiikkaa. Ulkoministeriön määritelmän mukaan termillä tarkoitetaan ”sitä käytännön työtä, joka tähtää kehitysmaiden aseman kohentamiseen”. Kehitysyhteistyö on siis yksi kehityspolitiikan toteuttamisen keinoista ja tarkemmin sanoen se osa kehityspolitiikkaa, joka tapahtuu kehitysmaissa (global.finland 2006). *Policy*- eli toimintalinjatasolla kehityspolitiikka muuttuu kehitysyhteistyöksi.

Kehitysyhteistyö terminä ilmaantui alan toimijoiden kielenkäyttöön 1970-luvulla, kun yksisuuntaista auttamista kuvaava käsite kehitysapu haluttiin korvata yhdessä tekemistä kuvaavalla ilmauksella. Vasta silloin alettiin ymmärtää, että kehitysmailla itsellään tulisi olla oikeus päättää prosesseista ja kehityksen suunnasta. (Laitinen 2002, 15.) Ulkoasiainministeriön mukaan kyse on todellakin yhteistyöstä, sillä ”esimerkiksi Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö perustuu neuvotteluihin ja sopimuksiin kunkin yhteistyömaan kanssa” (global.finland 2006). Toisaalta kehityskaatutkimuksen professori Juhani Koposen mielestä voidaan edelleen puhua kehitysavusta, sillä tosiasia on se, että kyse on yksisuuntaisista rahavirroista, joiden tarkoituksena on auttaa ihmisiä kohdemaassa (Koponen & Seppänen 2007, 337). Ulkoasiainministeriönkin mukaan näin on, sillä kehitysavulla ”viitataan niihin rahasummiin, joita kehitysyhteistyön toteuttamiseksi tarvitaan” (global.finland 2006).

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea (DAC, Development Assistance Committee) on määritellyt julkisen kehitysyhteistyön kriteerit, jotta kriteerien ulkopuolelle kuuluvaa toimintaa ei merkittäisi kehitysavuksi tilastojen kaunistelemisen tarkoituksessa. DAC:n määritelmän mukaan julkisella kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan

”kaikkia julkisen sektorin toimenpiteitä avustusvirtojen ohjaamiseksi kehitysmaalle tai monenkeskisille kehitysapua antaville järjestöille, laitoksille tai yksiköille. Kehitysyhteistyöksi lasketavien avustusvirtojen edellytyksenä on, että toiminnan pääasiallisena tavoitteena on kehitysmaiden taloudellinen kehitys ja hyvinvointi ja että myönnetyn tuen lahja-aste on vähintään 25 prosenttia.” (OECD 2009.)

Määritelmän ulkopuolelle kuuluvat esimerkiksi velkahelpotukset ja rauhanturvaoperaatiot, mutta näihin liittyen käydään keskustelua eikä rajoja ole aina helppo vetää esimerkiksi humanitäärisen avun ja rauhanturvaoperaation välille.

Suomen kehitysyhteistyö koostuu maa- ja aluekohtaisesta, monenkeskisestä ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä sekä humanitaarisesta avusta ja kehitysmaita tukevasta taloudellisesta yhteistyöstä (*Suomen kehitysyhteistyö 2007*, 13). Monenkeskinen kehitysyhteistyö merkitsee YK-järjestöjen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toimintaan ja toiminnan rahoittamiseen osallistumista. Osa Suomen kehitysyhteistyövaroista ohjautuu Euroopan unionin kautta. Tärkeimmät kehitysyhteistyömuodot ovat maa- ja aluekohtainen (31 %) sekä monenkeskinen yhteistyö (29 %). (Emt 13, 67.)

2.3 Kehitysyhteistyöinstrumentit

Kehitysyhteistyön käytännön toteuttamistapoja kutsutaan instrumenteiksi. Monenkeskinen, EU- ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö ovat esimerkkejä instrumenteista, joita Suomen ulkoasiainministeriö ei suoraan hallinnoi, vaan ohjaa varoja eri tahojen käytettäväksi.

Maa- ja aluekohtaisen yhteistyön instrumentit voidaan jakaa ohjelma- ja hankeyhteistyöhön. Hankeyhteistyö on kehitysavun perinteinen muoto, jossa tuetaan yksittäisiä projekteja kumppanimaassa. Valtaosa Suomen maa- ja aluekohtaisista kehitysyhteistyövaroista käytetään hankeyhteistyöhön. Tämän yhteistyömuodon ongelmana on kuitenkin se, että hankkeet ovat usein varsin pienimuotoisia ja rajallisia, eivätkä ne vaikuta köyhyyden vähenemiseen laajasti. (Ulkoasiainministeriö 2008.)

Hankeyhteistyön puutteita paikkaamaan on kehitetty ohjelmayhteistyö, jonka tärkein väline on budjettituki. Budjettituki on herättänyt Suomessa keskustelua jo ennen uusimman kehityspoliittisen ohjelman julkaisua mutta etenkin sen jälkeen. Budjettituessa apusummat kanavoidaan suoraan kehityksensä valtion budjettiin. Apu käytetään kumppanimaan köyhyydenvähentämishojelman painotusten mukaisesti. Köyhyydenvähentämishojelma on kehityksensä yhdessä avunantajien kanssa laatima usean vuoden kehityssuunnitelma, jossa määritellään kehitysprioriteetit. (*Budjettituki köyhyyden vähentäjänä 2007*, 3.)

Budjettituki jakautuu sektoritukeen ja suoraan budjettitukeen. Sektoribudjettituessa rahoitus on korva-merkitty käytettäväksi tietyllä sektorilla, suora tuki taas ohjataan valtion budjettiin, josta kumppanimaa käyttää sen itse määrittelemiinsä tarkoituksiin. Budjettituen tarkoituksena on avun tehostaminen, sillä sen avulla voidaan vaikuttaa laajoihin ja rakenteellisiin kehitysongelmiin. (Ulkoasiainministeriö 2008.)

Vuonna 2007 budjettituen osuus kaikista Suomen kehitysyhteistyörahoista oli noin 4,5 prosenttia (emt). Suomi on vuonna 2005 allekirjoittamassaan kansainvälisessä, avun tuloksellisuutta käsittelevässä Pariisiin julistuksessa sitoutunut nostamaan ohjelmayhteistyön määrää (OECD 2005, 6). Myös Suomen kehityspolitiikan toimeenpanoa ja muutoksia tarkasteleva kehityspoliittinen toimikunta suositteli vuoden 2007 lausunnossaan ohjelmayhteistyöhön, erityisesti budjettitukeen suunnattavien määrärahojen maltillista kasvattamista (*Suomen kehityspolitiikan tila 2007*, 22). Uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa kuitenkin todetaan, että ”budjettituen osuutta Suomen harjoittamassa kehitysyhteisyydessä harkitaan lähivuosina” (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 29). Ministeri Väyrynen vierastaa budjettitukea, sillä hänen mielestään kansalaiset eivät luota apumuotoihin, joiden lopullista käyttökohdetta on vaikea osoittaa ja jotka voivat olla alttiita korruptiolle. Hänen mielestään kahdenvälisen ohjelma-avun ja projektien yhdistelmä on toimivampi. (HS 19.10.2007.)

Tämän työn kannalta mielenkiintoinen kysymys on budjettituen suhde ympäristön hyvinvointiin kehitysmaissa. Antti Kivimäki tarkastelee teoksessa *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* nykyistä kehityspolitiikkaa kestävä kehityksen näkökulmasta. Kivimäki toteaa, että ohjelmayhteistyötä ja vuosituhattavoitteita painotettaessa köyhyydenvähentämisstrategiat ovat korvanneet aiemmat kestävä kehityksen strategiat (Kivimäki 2006, 117). Täten ympäristö on jäänyt pait-sioon. Toisaalta esimerkiksi monet Vihreän liiton kansanedustajat ajavat budjettituen lisäämistä, sillä se vahvistaa kumppanimaiden omaa päätäntävaltaa ja vastuuta kehityksestä (*Eduskunnan ajankohtaiskeskustelu 14.11.2007*). Myös OECD:n vuonna 2006 suorittamassa budjettituen evaluaatiossa sanotaan, että budjettituen käyttöönotto parantaa useissa tapauksissa avunantajan ja saajan välistä vuoropuhelua, mikä helpottaa läpileikkaavien teemojen, kuten ympäristön, huomioimista (OECD 2007, 3). Kysymys ei lienekään yksiselitteinen, ja tämän johdosta olen kiinnostunut kuulemaan ympäristöasiantuntijoiden näkemyksiä tukimuodosta.

Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että ”hallitus selvittää tarpeen kehittää uusia instrumentteja vastaamaan kehitysyhteistyön muuttuvia toimintatapoja”. Kuten luvussa 2.1 totesin, ministeri onkin kannustanut eri tahoja ”luovaan prosessiin” ja pohtimaan täysin uudenlaisia kehitysyhteistyön muotoja kehityspoliittisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007; 31, 3.)

2.4 Kestävä kehitys

Kestävä kehitys on ollut muotitermi – ja monille tahoille myös kirosana – jo pitkään. Käsite tuli yleiseen käyttöön 1990-luvulla (Adams 2001, 20). Se syntyi vuonna 1987 Gro Harlem Brundtlandin johtaman YK:n alaisen Ympäristön ja kehityksen maailmankomission työn tuloksena. Komissio julkaisi runsaasti siteeratun raportin *Our Common Future* (Yhteinen Tulevaisuutemme), jonka määritelmän mukaan ”kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken väestön tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa” (United Nations 2002). Määritelmän ympäröisyys on aiheuttanut sen, että selkeitä toimintatapoja kestävä kehityksen saavuttamiseksi on lähes mahdoton julistaa.

Jotain käsitteen ongelmallisuudesta kertoo se, että Suomen kestävä kehityksen toimikunnan nimittämä työryhmä julkaisi vuonna 1994 raportin kestävä kehityksen määritelmästä. Raportin mukaan YK:n maailmankomissio ei vuonna 1987 antanut varsinaista määritelmää termille. Työryhmä määrittelee käsitteen raportissa seuraavasti: ”Kestävä kehitys on maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet”. Työryhmä jakaa kestävä kehityksen ekologisesti, yhteiskunnallisesti ja ihmisen henkisesti uudistuvaan kehitykseen. Taloudellinen ulottuvuus sisällytetään ekologiseen, eli talouden tulee työryhmän määritelmän mukaan sopeutua luonnon asettamiin reunaehtoihin. Raportin lopussa sen todetaan olevan ”keskustelupaperi, jonka toivotaan edesauttavan kestävästä kehityksestä käytävän (---) keskustelun ymmärtämistä ja sen rationaalista jäsentämistä”. (*Kestävä kehitys* 18.4.1994.)

Vuoden 1992 Rion ympäristökongressin sitoumusten mukaan kestävä kehitys tulisi ottaa huomioon kaikilla yhteiskunnan aloilla ja kaikessa toiminnassa. Suomi on laatinut uusimman kansallisen kestävä kehityksen strategiansa vuonna 2006. Strategian tarkoituksena on antaa pohjaa erilaisten, esimerkiksi

kehityspoliittisten, linjausten laadinnalle. Strategiassa kestävä kehitys on määritelty ”hyvinvoinnin turvaamiseksi luonnon kantokyvyn rajoissa kansallisesti ja globaalisti” (*Kohti kestäviä valintoja* 2006, 3). Nykyisessä kehityspoliittisessa ohjelmassa käytetään Brundtlandin komission määritelmää. Kansalliseen strategiaan viitataan toteamalla, että sitä toteutettaessa painotetaan luonnontaloudellista kestävyyttä. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007; 3, 22.)

Sekä Brundtlandin komission että Suomen kestävä kehityksen strategian määritelmää kestävästä kehityksestä on kritisoitu taloudellisen kasvun ajatuksen itsestään selvänä pitämisestä. Teppo Eskelisen (2006, 75) mukaan johtava kestävä kehityksen malli määriteltiin alun perin niin, että sen puitteissa taloudellinen kasvu voisi jatkua sen sijaan, että olisi pohdittu kulutuksen vähentämistä. Eskelinen huomauttaa, että tarkkaan käännettynä englannin kielen termi *sustainable development* merkitsee ”kehitystä, jota voidaan pitää yllä”. Markus Laine ja Pekka Jokinen toteavat teoksessa *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka* (2001, 65), että johtuen määritelmän väljyydestä valtiot ovat kestävä kehityksen nimissä toteuttaneet myös jopa hyvinvoinnille ja ympäristölle haitallista toimintaa. Kritiikin vastapainoksi voi kuitenkin todeta, että kestävä kehityksen idea on ollut merkittävä ja jopa vallankumouksellinen siinä mielessä, että se kyseenalaistaa lännen kulutusmallien viemisen kehittyviin maihin (Koponen 2007, 57).

Kehitysyhteistyössä kestävä kehitys merkitsee paitsi sitä, että kaikessa yhteistyössä tulee ottaa huomioon ympäristönäkökohdat, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys, myös ajallista ulottuvuutta. Tavoitteena on avulla aloitetun toiminnan vaikutusten ja hyötyjen pysyvyys. (Koponen & Seppänen 2007, 350.) Tämä on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa, ja kehitysyhteistyötoimijoilla on tässä edelleen paljon opittavaa.

Vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman kohdalla hämmennystä julkisuudessa on herättänyt ministeri Väyrysen tarve nimetä kestävä kehityksen ekologisen ja sosiaalisen kestävyiden pilarit uudelleen. Ympäristöllisestä kestävyydestä puhuessaan Väyrynen painottaa termiä ”luonnontaloudellinen” kestävyys. Esimerkiksi Aasian Ystävät Ry:n Tove Selin arvostelee kommentissaan termiä utilitaristiseksi, koska se antaa kuvan ympäristöstä luonnonvarana, jota ihminen käyttää taloudellisesti hyödykseen (Selin 8.10.2007). Sosiaalisen kestävyiden Väyrynen taas laajentaa ”yhteiskunnalliseksi” kestävyudeksi, koska aiempi termi ei hänen mielestään pidä sisällään hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia ja vakaiden yhteiskunnallisten olojen turvaamista (Kultanen 2007, 9).

Kehityspoliittisen ohjelman tiimoilta käydyin keskustelun pohjalta on helppo todeta, että paitsi oikeat termit, myös kestävän kehityksen kolmen tekijän keskinäinen painotus on hyvin kiistanalainen asia. Useiden tahojen selkeä mielipide esimerkiksi ohjelman luonnoskommenteissa oli se, että ohjelma painottaa liikaa ympäristönäkökulmaa muiden osa-alueiden kustannuksella. Toisaalta Väyrynen itse ja moni ympäristöjärjestö oli sitä mieltä, että ympäristöllinen kestävyys on viime aikoina kehitysyhteistyössä unohdettu ja on korkea aika palauttaa sille kuuluva arvo.

Adamsin mukaan suurin ongelma kestävässä kehityksessä on sen kyvyttömyys puhutella poliittista ekonomiaa. Hänen mukaansa ilman teorioita maailmantalouden, pääoman ja valtiiovallan suhteista kestävä kehityksen ajattelu on rajoittunutta. (Adams 2001, 381.) Kestävän kehityksen ongelmana on edelleen usein se, että käsitettä ei nähdä läpileikkaavana vaan se on olemassa aivan eri todellisuudessa kuin suurinta valtaa omaavat taloudelliset ja tekniset arvot. Onkin mielenkiintoista nähdä, millaiseksi kehityspoliittisen ohjelman määrittelemä kestävä kehitys käytännössä muotoutuu. Onko lopulta kyse vain kovien arvojen ehdoilla toimimisesta vai ympäristönäkökohtien todellisesta sisäistämisestä kaikkeen kehityspoliittiseen toimintaan?

3 Kehityspoliittiset ohjelmat ja määrittelykamppailu

Tässä pääluvussa esittelen tutkimukseni teoreettiset apuvälineet sekä Suomen hallitusten tähän mennessä julkaisemat kehityspoliittiset periaatepäätökset ja niiden keskeiset tavoitteet. Lisäksi käyn läpi nykyisestä periaatepäätöksestä Helsingin Sanomissa ja eduskunnassa käytyä keskustelua eli ohjelman taustalla vallinnutta valtakamppailua.

3.1 Ohjelman poliittisuus

Tärkeimpiä tutkimuskysymyksiäni ja kehityspoliittisesta ohjelmasta käytyä keskustelua avaavia näkökulmia tässä työssä ovat määrittelykamppailu ja politisoituminen. Näiden lisäksi ohjelmaprosessin poliittisuuden hahmottamista helpottavia teoreettisia apuvälineitä tutkielmassani ovat ministerin toimintatilan ja vallan, oppimisen sekä institutionaalisen hitausvoiman käsitteet.

Luvussa 2.4 kuvasin sitä, miten kehityspoliittisen ohjelman kohdalla on päädytty erimielisyyteen siitä, mitä kestäväällä kehityksellä lopulta tarkoitetaan. Kehityspoliitiikkaan olennaisesti liittyvistä termeistä, kuten kestävästä kehityksestä ja köyhyyden poistamisesta, voidaankin olla aidosti eri mieltä, sillä ne ovat tulkittavissa ilman, että toiset tulkinnat ovat oikeampia kuin toiset (Palonen 1997, 35). Poliittisiin ongelmiin ei ole olemassa yhtä ainoaa ratkaisua. Tämä johtaa toimijat *määrittelykamppailuun*. (Laine & Jokinen 2001, 57.) Kehityspoliitiikasta käytävään kamppailuun liittyy kiinteänä osana esimerkiksi se, nähdäänkö köyhyyden vähentäminen ja ympäristönsuojelu ristiriitaisina vai toisiaan täydentävinä.

Määrittelykamppailu on tyypillistä prosesseille, joita Laine ja Jokinen (emt. 47) kutsuvat *politisoitumiseksi*. Politisoituminen tarkoittaa kiistanalaisten asioiden ja yhteiskunnallisten ristiriitojen nousemista julkisiksi. Politisoituminen tuo esiin eri toimijoiden valtapyrkimysten törmäyksen. Se myös mahdollistaa poliittisten prosessien kyseenalaistamisen ja päämäärien muuttamisen. Kehityspoliittisen ohjelman politisoituminen voidaankin nähdä myönteisenä asiana: sen sijaan, että ohjelma olisi otettu mukisematta ja vähin äänin vastaan, syntyi siitä nousseen keskustelun ansiosta ennätysmäärä mediajulkisuutta. Näin ollen aiemmin poliittisissa keskusteluissa selkeästi marginaaliin jäänyt kehityspoliitiikka löysi Gunvor Kronmanin sanoin tiensä jopa politiikan ”kovien poikien pöytään” (Heino 2007, 4–5).

Syntyneessä politisoitumisprosessissa on kyse nimenomaan valta-yrkimysten yhteentörmäyksestä, kun eri toimijat ovat huolissaan oman toimintakentän kutistumisesta kehityspoliittisessa toiminnassa. Viimekädessä kyse on määrärahoista eli taloudellisesta vallasta, joka edelleen tuntuu olevan tärkein poliittista toimintaa määräävä tekijä (Adams 2001, 381). Määrittelykamppailuissa punnitaan, millä käsitteillä ja missä konteksteissa asioista puhutaan. Tämä ongelman määrittely taas vaikuttaa hyötyjen, haittojen, vastuiden ja riskien jakautumiseen (Laine & Peltonen 2003, 18).

Resurssien jakamisen lisäksi määrittelykamppailut ovat tärkeitä siksi, että ne ovat osa yhteiskunnallisen todellisuuden muotoutumista, jossa toimijoiden väliset epäsymmetriset suhteet ja strateginen toiminta ovat läsnä. Näin ollen määrittelykamppailujen analysoinnissa toimijoiden välisten suhteiden ja vuorovaikutusten tarkastelu on välttämätöntä. Toimijoiden väliset suhteet ovat epäsymmetrisiä, sillä tietyt argumentit saavat määrittelykamppailun kentällä enemmän tilaa kuin toiset. Merkillepantavaa on se, että ympäristöarvojen olemassaolo on vaatinut määrittelykamppailua, eli ympäristöarvojen nouseminen politiikan kentälle on edellyttänyt tiedostavien toimijoiden aktiivisuutta. (Emt. 18, 68, 92, 403.) Vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma ja siitä käyty argumentointi on malliesimerkki siitä, että näin on valitettavasti edelleen.

Ministeri Väyrysen halu antaa kestävän kehityksen ulottuvuuksille uudet nimet kertoo osaltaan hänen tarpeestaan jättää henkilökohtainen sormenjälki ohjelmaan ja tätä kautta koko Suomen kehityspolitiikkaan. Uudet termit ovat yksi esimerkki siitä, kuinka pitkälle ministerin määrittelyvalta voi ulottua. Määrittelykamppailun vaimentamisen sijasta ministeri osallistuu kamppailuun ja jopa voimistaa sitä. Hänen toimintansa osoittaakin sen, että asiat eivät politisoidu itsestään (Laine & Jokinen 2001, 56). Politisoitumiseen tarvitaan erilaisten ongelmanmäärittelyiden lisäksi myös *politisoimista* (Palonen 1997, 5).

Kari Palonen (emt. 5, 16) määrittelee politisoimisen pelivaran osoittamiseksi ja merkitsemiseksi: politisoimalla tietyn tulkinnan toimija luo uutta pelivaraa. Palosen mukaan politisoinnit eivät kuitenkaan siirrä poliittisen rajoja, vaan ne rakentavat niin sanotun pelikentän uudelleen. Palonen (2003, 175) tekee eron politisoinnin ja poliittisesta puheenparresta tutumman *politikointi* -termin välillä (ks. luku 3.3). Politikointia harjoitetaan politiikan perinteisen toimintakentän puitteissa; politisointi sen sijaan pyrkii avaamaan uusia mahdollisuusavaruuksia. Politikointi on rajoitetumpi politiikan tekemisen muoto kuin

politisointi, joka mahdollistaa minkä tahansa kysymyksen asettamisen kiistanalaiseksi (Palonen 1997, 16).

Politisointi on siis pelivaran osoittamista ja merkitsemistä, politikointi tällä pelivaralla operointia (emt. 5). Kehityspoliittisen ohjelman tapauksessa ministeri Väyrynen on politisoinnillaan kyseenalaistanut tavanomaisen kehityspoliitiikan tekemisen tavan ja merkinnyt sen poliittiseksi (Laine & Jokinen 2001, 56; Palonen 1997, 16). Hän on luonut uusia valtaosuuksia, mikä on herättänyt vanhojen valtaosuuksien puolustajissa epäluuloa (Laine & Peltonen 2003, 30). Samalla hän on käyttänyt ministerin *toimintatilaa* suomalaisittain epätyypillisen laajasti.

Poliittista johtajuutta tutkinut Jaakko Nousiainen (1985; 17, 27) toteaa, että vahvasti instituoidusta luonteestaan huolimatta johtajuuden puitteet ovat joustavat ja kulloisenkin johtajan itse määriteltävissä. Kukin johtaja valitsee persoonallisuuteensa parhaiten sopivan roolin ja orientoituu vallitsevaan tilanteeseen niin institutionaalisten puitteiden kuin omien vaikuttimiensa ja arvojensa pohjalta. Vahva johtaja voi venyttää toimintakenttensä rajoja. Tässä tapauksessa Väyrynen on toiminut ulkomaankauppa- ja kehitysministerille epätyypilliseen tapaan eli venyttänyt toimintatilaansa ottaessaan kehityspoliittisen ohjelman laadinnan vahvasti omiin käsiinsä.

Toimijan ja rakenteiden suhde on yksi politiikan tutkimusta eniten puhuttaneista kysymyksistä (McAnulla 2002, 271). Näitä kahta on useimmiten vaikea erottaa toisistaan. Ministerillä on valtaa vain hänen takanaan olevan organisaation, ministeriön, tukemana. Hänen aikaansaannoksensa ovat aina kollektiivisen toiminnan tuloksia. (Nousiainen 1985, 12.) Yksittäisen henkilön toimintatilan laajuus voidaankin nähdä hyvin eri tavoin riippuen siitä, mitkä asiat mielletään rakenteiksi ja millaisena toimijan rooli nähdään. Kehityspoliittisen ohjelman tapauksessa esimerkiksi ilmastonmuutos voidaan nähdä rakenteena, joka on määrittänyt ministerin toimintaa ja toiminnan tuloksia (McAnulla 2002, 273). Kiistämättömä on kuitenkin se, että heikkoon johtajaan verrattuna vahvalla poliittisella johtajalla on suuri vaikutus ympäristöönsä (Nousiainen 1985, 17).

Kuten jo johdannossa totesin, kehityspoliitiikka on suhteellisen nuori poliittisen toiminnan kenttä, joten sen käytäntöjen paranemisen kannalta *oppiminen* on tärkeää. Tässä työssä oppiminen voidaan Hailan ja Jokisen (2001, 281–283) termein jakaa *käsitteelliseen*, *tekniseen* ja *yhteiskunnalliseen* oppimiseen. Kä-

sitteellinen oppiminen tarkoittaa ympäristöpolitiikan tavoitteiden sovittamista yhteen muiden toimeenpanoalojen, tässä tapauksessa kehityspolitiikan, tavoitteiden kanssa. Tekninen oppiminen taas merkitsee sitä, että ympäristöpolitiikka säilyy omana erityisalanaan kehityspolitiikan toteutuksessa. Näin ollen käsitteellinen oppiminen on teknistä oppimista perusteellisempi uusien toimintatapojen omaksumisen muoto. Kaikkein vaativin oppimisen muoto on yhteiskunnallinen oppiminen, jolla tarkoitetaan hallinnon organisaatioiden ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välistä aitoa yhteistyötä. Tämä oppimisen muoto vaatii paitsi kommunikaatiota, myös toimijoiden välillä vallitsevien hierarkkisten suhteiden yllitämistä. Eräs tämän tutkielman tärkeistä kysymyksistä on se, minkälaisen oppimisen ympäristöasian tuntijat näkevät nykyisen kehityspoliittisen ohjelman mahdollistavan.

Hitausvoima on Ville Lähteen (2001, 218–219) nimitys instituutioiden luonteelle ominaisesta taipumuksesta vastustaa muutoksia. Instituutiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä vallitsevaa ajattelu- tai toimintatapaa sekä tähän liittyviä materiaalisia rakenteita. Kehityspolitiikka voidaan nähdä instituutiona, joka muodostuu vakiintuneista käytännöistä. Juhani Koposen termi tälle kehityskeskustelun ja -toiminnan sisältävälle kehikolle on *developmentalistinen kompleks* (Koponen 2006, 60).

Kuten muissakin instituutioissa, myös tässä developmentalistisessa kompleksissa sen sisällä jaetut uskomukset ovat vakiintuneet normaalisuusoletuksiksi, joita sen piirissä työskentelevät ihmiset ylläpitävät toiminnallaan. Vanhat tavat ja tottumukset aiheuttavat hitausvoimaa, sillä instituution sisällä toimiva yksilö sisäistää käytännöt osaksi omaa elämäänsä ja omaksuu vallitsevat ajattelutavat. Yksilön ymmärrys omasta toimenkuvasta voi kuitenkin muuttua, jos yhteiskuntaan syntyy tilaa uudentilaisille käytännöille. Tässä tapauksessa Paavo Väyrynen on ulkoasiainministeriön instituution ajattelun ja toiminnan uusintamisen sijasta pyrkinyt muuttamaan perinteisiä toimintatapoja. Parhaimmillaan tästä voi syntyä pikkuhiljaa uusia käytäntöjä ja oppimista, mutta ongelmana on hitausvoima, joka voi heikentää tai jopa estää uusien käytäntöjen aidon omaksumisen. (Lähde 2001, 218–220.)

Toisaalta hitausvoimaa ei nähdäkseni tule pitää yksinomaan kielteisenä asiana. Esimerkiksi kehityspolitiikan toteuttamisessa ennustettavuus on tärkeää, ja institutionaalisen hitausvoiman kyky ”puskuroida” muutoksia estää poukkoilun käytännöstä toiseen. Kehityspolitiikan toimijoiden keskuudessa esiintyy erilaisia näkemyksiä siitä, onko hitausvoima hyvä vai huono asia: yhtäältä toiminnan nähdään olevan liiaksi vanhoihin kaavoihin kangistunutta, mutta toisaalta moni arvostelee nykyistä kehityspolitiik-

kaa lyhytnäköisestä tehokkuusajattelusta ja kärsimättömyydestä tuloksien suhteen. Seuraavassa eritellen niitä muutoksia ja toisaalta pysyvyyttä, jota on kehityspoliittisten strategioiden perusteella havaittavissa Suomen viimeisen vajaan kahden vuosikymmenen aikana harjoittamassa kehityspolitiikassa.

3.2 Katsaus Suomen kehityspoliittisiin strategioihin

Tässä luvussa tarkastelen sitä, miten ympäristö ja kestävä kehitys näkyvät Suomen kehityspoliittisissa strategioissa tähän mennessä. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, mitkä ovat olleet kehityspolitiikan tavoitteet kussakin linjauksessa ja millaisia instrumentteja julkaisuissa on painotettu. Tätä kautta on mahdollista havainnoida kehityspolitiikassa ja siihen suhtautumisessa tapahtuneita muutoksia.

Tietämykseni mukaan Suomen kehitysyhteistyön linjauksista ei tähän mennessä ole tehty historiikkaa tai vertailevaa tutkimusta. Niinpä aineistonani ovat toimineet itse linjaukset, joita olen lukenut ympäristöpoliittisesta näkökulmasta käsin. Syynä linjauksista tehdyn historiankirjoituksen olemattomuuteen lienee se, että säännöllisesti strategioita on laadittu vasta 1990-luvulta lähtien ja kehityspoliittisen ohjelman nimellä periaatepäätöksiä on julkaistu vasta kaksi kappaletta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että tällainen kunkin hallituskauden alussa laadittava ohjelmamuotoinen strategia on muodostumassa pysyväksi käytännöksi.

Ohjelmien tehtävä on, kuten sanottua, määritellä Suomen kehityspoliittisia suuntaviivoja ja painopisteitä. Kehityspolitiikka -termi lanseerattiin tosin vasta vuoden 2004 ohjelmassa. Mielenkiintoisia kehityspolitiikan muutoksista ja siihen suhtautumisesta kertovia havainnointikohteita ovatkin jo yksinkertaisesti strategioiden nimet ja niissä käytetyt käsitteet. Ensimmäisissä julkaisuissa kehityspolitiikka nähdään lähinnä suppeasti kehitysyhteistyönä ja kehitysmaihin kohdistuvana toimintana, myöhemmissä ohjelmissa se ymmärretään kokonaisvaltaisena, myös muihin politiikkalohkoihin ja Suomen omiin päätöksiin linkittyvänä alana.

Vuonna 1993 julkaistiin linjaus *Finland's Development Co-operation in the 1990s. Strategic goals and means*. Kuten nimikin kertoo, linjauksen tarkoitus on määritellä Suomen kehitysyhteistyön tavoitteet ja keinot koko 1990-luvulle. Ohjelmassa ajan henki näkyy muun muassa siten, että kestävä kehitys esiin-

tyy tärkeänä painopisteenä. Ensisijaisesti painotetaan tosin kestävästä kehityksen ajallista ja sosiaalista ulottuvuutta.

Myös ympäristöllä on tärkeä rooli linjauksessa, sillä luonnonvarojen niukkuus mainitaan jo esipuheessa ja globaaleja ympäristöuhkia vastaan taistelu listataan toiseksi tärkeimmäksi kehitysyhteistyön tavoitteeksi köyhyyden vähentämisen jälkeen. Kolmantena listalla on sosiaalisen tasa-arvon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. (*Finland's Development Co-operation in the 1990s* 1993, 15.) Kehitysyhteistyössä tehdyistä virheistä ja uudeltaisesta tietoisuudesta kertoo se, että ohjelmassa arvostellaan aiemmin vallalla ollutta neoliberaalia kehitysmallia, joka jätti huomiotta tasa-arvon, ympäristön ja kulttuuriset arvot. Uutta ohjelmassa on myös kehitysmaiden oman vastuun korostaminen sekä tätä ilmentävä instrumentti budjettituki, joka mainitaan yhtenä mahdollisena kahdenvälisen yhteistyön muotona. (Emt. 9, 16, 28.)

Ajan hengestä linjauksessa kertoo myös se, että siinä korostetaan kehitysyhteistyössä käytettävien tarvikkeiden ja palvelujen hankkimista Suomesta. Linjauksessa sanotaan suoraan, että välineiden tulee olla suomalaisia niin pitkälle kuin mahdollista (emt. 32). 2000-luvun kehitysyhteistyössä ideana on päinvastoin hyödyntää paikallisia resursseja, tosin nykyisen ministerin kommenttien perusteella hän tuntuu pikemminkin kannattavan 1990-luvun alun linjaa.

Edellä mainittuun ohjelmaan pohjaavat vuonna 1996 julkaistu *Kehitysyhteistyön periaatepäätös* sekä *Suomen kehityskaapolitiikan linjaus* vuodelta 1998. Vuoden 1996 periaatepäätös on silloisen hallituksen sisäisen ministerityöryhmän valmisteleva ja uutena korostuksena linjauksessa on edellisvuonna tapahtunut EU:hun liittyminen. Periaatepäätöksessä todetaan, että ”kehitysyhteistyö on merkittävä sivistysvaltion tunnusmerkki”. (*Kehitysyhteistyön periaatepäätös 12.9.1996*; 3, 5.) Tämä lause ilmentää hyvin sitä roolia, joka kehitysyhteistyöllä yhä edelleen on valtion ulkopoliittisen hyväksyttävyyden ja vallan symbolina. Periaatepäätös ei tuo paljon uutta tietoa, sillä kuten johdannossa todetaan, linjauksen tarkoituksena on lähinnä vain täsmentää vuonna 1993 kirjattuja tavoitteita (emt. 3).

Vuoden 1998 linjauksen merkittävänä taustatekijänä mainitaan *globaalistumisprosessi*. Mielenkiintoista tässä julkaisussa on se, että siinä listatuissa Suomen kehityskaapolitiikan tavoitteissa maailmanlaajuisen turvallisuuden lisääminen mainitaan ennen laajamittaisen köyhyyden vähentämistä. Turvalli-

suusteema nousi siis esiin jo ennen syyskuun 2001 terrori-isku. Turvallisuudesta puhutaan kuitenkin laajassa merkityksessä. Tähän kuuluu perinteisen turvallisuuspolitiikan lisäksi rauhan rakentaminen sekä inhimillisen ja ekologisen turvallisuuden kehittäminen. (*Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus* 1998; 10, 6, 22.) Laajasta merkityksestä huolimatta turvallisuusteeman korostaminen on erikoista, sillä tämä on ainoa linjaus, jossa köyhyyden vähentäminen ei ole tavoitteissa ensimmäisellä sijalla. Syynä lienee se, että linjaus käsittelee nimenomaan globalisaation mukanaan tuomia haasteita. Seuraavina tavoitteissa tulevat ihmisoikeuksien kunnioituksen ja kansanvallan edistäminen, globaalien ympäristö-ongelmien ehkäiseminen sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. (Emt. 5, 26–30.)

Merkille pantavaa vuoden 1998 linjauksessa on myös se, että kehitysyhteistyö mainitaan vain yhtenä Suomen kehitysmaapolitiikan toteuttamisen keinona. Muiksi kehitysmaapolitiikan keinoiksi mainitaan poliittinen ja taloudellinen vuoropuhelu, kaupallis-taloudelliset välineet, kulttuuriyhteistyö, asiantuntemuksen ja koulutuksen lisääminen, yhteistyön tiivistäminen Suomessa sekä kansalaismielipide (emt. 34–39). Lista ilmentää paitsi johdonmukaisuusajattelun tuloa kehityspoliittiseen keskusteluun myös halua päästä eroon yksiulotteisesta avunantaja–avunsaaja -suhteesta pohjoisen ja etelän välillä.

Vuosien 1996 ja 1998 linjausten sekä vuonna 2000 toteutetun kehitysyhteistyön maa- ja järjestöpolitiikkaa koskevan arvioinnin pohjalta laadittiin vuonna 2001 julkaisu *Kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä*. Vuoden 2000 arvioinnissa tavoitteena oli ollut varmistaa linjausten konkreettinen vaikutus käytännön kehitysyhteistyöhön ja vuoden 2001 julkaisussa esitellään toimenpiteitä käytäntöjen kehittämiseksi edelleen. Julkaisussa kehitysyhteistyön päämäärät ovat samat kuin jo vuoden 1993 periaatepäätöksessä. Lisäksi mainitaan vuoden 1998 linjauksen päämäärät eli maailmanlaajuisen turvallisuuden ja taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. (*Kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä* 2001, 5–6.)

Ympäristö on tässäkin paperissa merkittävässä roolissa. Uutta on avunantajamaiden jakaminen pitkäaikaisiin ja muihin yhteistyömaihin sekä ohjelma- ja hankeyhteistyön keskittäminen ensin mainittuihin. Muissa yhteistyömaissa instrumenttina on ohjelman mukaan lähinnä temaattinen yhteistyö. (Emt. 8, 10.) Monenkeskisen yhteistyön kohdalla mainitaan ympäristösopimusten toimeenpanon ja GEF:in (Global Environment Facility, Globaali ympäristöraho) tukeminen. Tämä julkaisu ei strategisesti tuo kuitenkaan paljon uutta, sillä myös yhteistyösektorien ja -ohjelmien valintoja ohjaavat vuosien 1996 ja

1998 linjaukset. (*Kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suojmen kehitysyhteistyössä* 2001; 16, 5.)

Ensimmäinen kehityspoliittinen ohjelma julkaistiin Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikaan helmikuussa 2004. Siinä selkeänä painotuksena on kehityspoliittikan johdonmukaisuus. Linjauksessa listataan vuonna 2000 YK:ssa allekirjoitetun vuosituhatjulistuksen kahdeksan tavoitetta, ja ne korostuvat Suomen kehityspoliittikkaa johdattavina uusina päämäärinä (ks. liite 2). Muiksi keskeisiksi periaatteiksi mainitaan sitoutuminen oikeuspohjaiseen lähtökohtaan eli ihmisoikeuksien toteutumiseen yksilön tasolla; laaja kehitysrahoitus sekä kehitysmaiden ja niiden ihmisten oman päätösvallan ja vastuun kunnioittaminen sekä pitkäaikainen sitoutuminen ja avoimuus. Keskeisimpänä päämääränä on vaikuttaa äärimmäisen köyhyyden poistamiseen. (*Kehityspoliittinen ohjelma* 2004, 4–7.)

Ympäristö mainitaan ohjelmassa sekä yhtenä läpileikkaavista teemoista että erityisenä painopistealana. Läpileikkaavuus tarkoittaa sitä, että ympäristönäkökohdat tulisi ottaa kaikessa toiminnassa huomioon. Muita läpileikkaavia teemoja ohjelmassa ovat naisten ja tyttöjen oikeudet sekä helposti syrjäytyvien ryhmien huomioiminen. Kahdenvälisistä instrumenteista ohjelmayhteistyötä eli budjettitukea tai rahoitusten tukemista luvataan lisätä yhteistyön vaikuttavuuden parantamiseksi. Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi ohjelmassa mainittuja kehitysyhteistyömuotoja ovat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö, EY:n kehitysyhteistyö, monenkeskinen kehitysyhteistyö sekä humanitaarinen apu. (Emt. 8, 18, 30–35.)

Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa nostaa ympäristön vielä edeltäjäänsä keskeisemmälle sijalle Suomen kehityspoliittikassa, sillä kestävä kehitys on tässä ohjelmassa nostettu läpikäyväksi teemaksi ja kehitysyhteistyön päätavoitteeksi köyhyyden poistamisen rinnalle. Jo esipuheessa kerrotaan, että ohjelma perustuu ”Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa vuonna 1992 syntyneeseen yhteisymmärrykseen, että kaiken kehityksen tulee olla ekologisesti, luonnontaloudellisesti kestävä”. Toisessa luvussa listataan historiallisesti merkittävimmät askeleet luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistämiseksi 1980-luvun lopulta lähtien ja kolmas luku käsittelee kestävä kehityksen toteuttamista. Pitkän aikavälin tavoitteeksi mainitaan hiilineutraali kehitysyhteistyö. Tämä on ohjelmista ainoa, jossa todetaan länsimaisten elintapojen kestäättömyys ja vaaditaan niihin ”syvällisiä muutoksia”. Vuosituhattavoitteet ovat edelleen avainasemassa, mutta niis-

täkin puhuttaessa korostetaan erityisesti ympäristön tilan parantamisen päämäärää köyhyiden poistamisen rinnalla. (*Kehityspoliittinen ohjelma* 2007; 3, 9–10, 18, 11.)

Myös kehitysyhteistyöinstrumenttien kohdalla ympäristöpainotus näkyy selvästi, sillä esimerkiksi monikeskisen YK-yhteistyön kohdalla ohjelmassa luvataan painottaa rahoitusta ”ohjelmiin ja hankkeisiin, jotka edistävät luonnontaloudellisesti kestävästä kehitystä”. Budjettituen suhteen uusi ohjelma tekee täyskäännöksen edellisiin verrattuna, sillä sen mukaan kyseisen instrumentin käyttöä harkitaan tulevaisuudessa. Mainitut instrumentit ovat samoja kuin edellisessä ohjelmassa, mutta ohjelmassa painotetaan uusien välineiden luomista vastaamaan kehitysyhteistyön muuttuvia toimintatapoja. Näistä uusista välineistä mainitaan kehitysmainvestointien riskirahoituksen kehittäminen, yksityisten ja julkisten tahojen kumppanuudet sekä joustavat rahoitusmallit tilanteissa, joissa toiminta ei kokonaan täytä OECD:n kehitysyhteistyön kriteerejä. (Emt. 26, 29, 31.)

Kaikissa edellä tarkastelluissa strategioissa näkyy mielenkiintoisella tavalla se, miten historialliset tapahtumat YK:n Ympäristön ja kehityksen maailmankomissiosta kylmän sodan loppumisen, EU-jäsenyyden ja globalisaation kautta ilmastonmuutoksen todentumiseen heijastuvat myös kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön. Taulukkoon 1 olen vielä koonnut ohjelmista tutkielmani kannalta tärkeimmät seikat. Näkemykseni on, että nykyinen ohjelma eroaa aiemmista, sillä siinä budjettitukeen suhtaudutaan ensimmäistä kertaa kielteisesti ja köyhyden vähentämisen rinnalle nostetaan luonnontaloudellisen kestävyden tavoite.

Strategiat ja ohjelmat ovat hyvin pitkälti poliittista kapulakieltä ja raskasta luettavaa. Lisäksi ne ovat kaunisteltuja versioita todellisuudesta: monet niistä asioista, jotka ohjelmissa mainitaan jo nykyhetkessä tai lähitulevaisuudessa toteutuvina asioina, ovat todellisuudessa usein erittäin heikosti huomioituja. Näistä luultavasti vain yhtenä esimerkkinä on vuoden 2004 ohjelmassa mainittu ympäristöteeman läpileikkaavuus. Tällainen kaunistelu on kenties ominaista kaikenlaisille politiikkalinjauksille, mutta nähdäkseni se on myös yksi kehityspolitiikan idealistisen ja moraalisen latauksen ilmentymistä. Tavoitteiden tulee olla paperilla erityisen hyviä; vähemmän tärkeää tuntuu olevan se, kuinka ne todellisuudessa toteutuvat. Seuraavassa raotan esirippua eli tarkastelen sitä määrittelykamppailua, jota näiden siloteltujen lopputulosten taustalla käydään.

| Julkaisun nimi ja vuosiluku | Tärkeimmät käsitteet | Ympäristön rooli | Tavoitteet | Apuinstrumentit |
|--|--|--|--|--|
| Finland's Development Co-operation in the 1990s. Strategic goals and means. 1993. (34 s.) | keskinäinen riippuvuus, kylmän sodan loppu, kestävä kehitys, lama, turvallisuus | Tavoitteissa keskeinen, mutta kestävässä kehityksessä ajallinen ulottuvuus tärkein. | Köyhyyden vähentäminen, globaaleja ympäristöuhkia vastaan taistelu; sosiaalisen tasa-arvon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen | Monenkeskinen ja kahdenvälinen yhteistyö, kansalaisjärjestöt, taloudellinen ja teollinen yhteistyö. Pyrkimys budjettitukeen. |
| Kehitysyhteistyön periaatepäätös. 1996. (15 s.) | EU-jäsenyys, maailmantalouden yhdentyminen, kestävä kehitys, omistajuus, kehityksenaapolitiikka | Tavoitteissa keskeinen. Kestävä kehitys ekologiselta kannalta, mutta ei käytännön esimerkkejä. | Samat kuin vuoden 1993 julkaisussa. | Kahdenvälinen yhteistyö, kv. järjestöt ja kehitysrahoituslaitokset, humanitäärinen apu, kansalaisjärjestöt. Budjettitukea ei mainita. |
| Suomen kehityksenaapolitiikan linjaus. 1998. (42 s.) | globaalistuminen, kumppanuus, laaja turvallisuus, koherenssi, kulttuurinen ymmärrys | Tavoitteissa vähemmän keskeinen, mutta mainitaan monenvälisessä yhteistyössä ja taloudellisessa vuorovaikutuksessa tärkeänä. | Maailmanlaajuisen turvallisuuden lisääminen, laajamittaisen köyhyyden vähentäminen, ihmisoikeuksien kunnioituksen ja kansanvallan edistäminen, globaalien ympäristöongelmien ehkäiseminen, taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen | Kahdenvälinen yhteistyö, EU-yhteistyö, kv. järjestöt ja yhteenliittymät. Budjettitukea ei mainita. |
| Kehityksenaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä. 2001. (22 s.) | kokonaisvaltaisuus, pitkäaikaiset ja muut yhteistyömaat, avun keskittäminen, köyhyyden vähentämistästrategiat, vuoropuhelu | Tavoitteena keskeinen, mutta ei korostu kautta linjan. | Köyhyyden vähentäminen, ympäristöuhkien torjuminen; tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistäminen. | Hanke- ja ohjelmamuotoinen yhteistyö, alueellinen yhteistyö, paikallisen yhteistyön määräraha, kansalaisjärjestöt, monenkeskinen ja EY:n kehitysyhteistyö. Pyrkimys yleiseen budjettitukeen. |
| Kehityspoliittinen ohjelma. 2004. (39 s.) | johdonmukaisuus, vuosituhattavoitteet, oikeuspohjainen lähtökohta, kestävä kehitys, pitkäaikainen sitoutuminen ja avoimuus | Läpileikkaava teema ja painopisteala. | Äärimmäisen köyhyyden poistaminen, ympäristöuhkien torjuminen, tasa-arvon, ihmisoikeuksien, kansanvallan ja hyvän hallinnon edistäminen, maailmanlaajuisen turvallisuuden sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. | Kahdenvälinen yhteistyö, alueellinen yhteistyö, kansalaisjärjestöt, monenkeskinen ja EY:n kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu. Budjettitukea lisätään. |
| Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävä ihmiskuntapolitiikkaa. (38s.) | luonnontaloudellisesti kestävä kehitys, vuosituhattavoitteet, talouskasvu, ilmastonmuutos, ihmiskuntapolitiikka | Tärkein tavoite köyhyyden vähentämisen rinnalla, korostuu kautta linjan. | Köyhyyden poistaminen ja kestävä kehityksen edistäminen. | Monenkeskinen ja EU:n, kahdenvälinen, alueellinen ja temaattinen yhteistyö, kansalaisjärjestöt, humanitaarinen apu. Budjettituen osuutta harkitaan jatkossa. |

Taulukko 1. Suomen kehityspoliittiset strategiat ja niiden sisältö 1993–2007.

3.3 Syksyn 2007 kehityspoliittinen keskustelu mediassa

Tässä luvussa tarkastelen kehityspoliittisesta ohjelmasta käytyä keskustelua sanomalehtiaineiston valossa. Aineisto koostuu yhteensä 12 Helsingin Sanomien artikkelista, jotka on julkaistu syksyllä 2007, tarkemmin sanoen elokuun lopun ja joulukuun alun välisenä aikana. Tämä tarkastelu toimii taustana seuraavassa luvussa käsiteltävälle eduskunnan keskustelulle sekä haastatteluaineiston analyysille. Tarkastelemistani lehtijutuista valtaosa, eli seitsemän kappaletta, on julkaistu Helsingin Sanomien kotimaan osastolla, kolme mielipide-, yksi Sunnuntai-osastolla ja yksi jutuista on pääkirjoitus.

Keskustelun Helsingin Sanomien sivuilla avaa 22.8. julkaistu uutinen ulkoministeriön edellispäivänä järjestämästä kansalaisjärjestöjen keskustelutilaisuudesta. Jutun otsikkona on *Paavo Väyrynen: Kestävä kehitys unohdettu kehitysavussa*. Lehden haastattelema ministeri toteaa, että hänen mielestään YK:n vuosituhatavoitteita on tulkittu yksipuolisesti vain köyhyyden vähentämisen näkökulmasta. Hän myös kertoo suhtautuvansa epäilevästi budjettitukeen kehitysyhteistyöinstrumenttina.

Valtiotieteen lisensiaatti Turo Bergman puolustaa budjettituen käyttöä mielipidekirjoituksessaan *Kehitysavun vaikutuksista tiedotettava* 24.8. Hän toteaa, ettei projektimuotoinenkaan kehitysapu ole korruptiovapaata ja että budjettituen konkreettiset tulokset näkyvät vasta vuosien päästä. Bergman on samaa mieltä Väyrysen kanssa siitä, että veronmaksajia on motivoitava. Tähän ratkaisuna kirjoittaja kannustaa ulkoministeriötä lisäämään tiedottamista niin kehitysyhteistyön ongelmista kuin onnistumisista.

Asiantuntijat suhtautuvat ristiriitaisesti Väyrysen linjauksiin kehitysavusta on otsikoitu 27.8. artikkeli, jossa eri toimijoilta on pyydetty mielipiteitä Väyrysen esittämistä linjauksista. Ministerin korostama luonnontalouden ja suomalaisen osaamisen merkitys erityisesti metsäpolitiikassa arveluttaa kehitysmaatutkimuksen professori Juhani Koposta, jonka mukaan riskinä projektiyhteistyön painotuksessa on paluu 80-luvun malliin, jolloin projekteja toteutettiin ”isolla rahalla ja huonolla menestyksellä”. Helsingin yliopiston trooppisen metsänhoidon professori Olavi Luukkanen taas katsoo, että nyt päästään jatkamaan sitä hyvää työtä, joka aloitettiin 80- ja 90-luvuilla, mutta joka on hänen mukaansa tässä välissä päässyt unohtumaan. Väyrynen, Koponen ja Finnwatchin Eeva Simola ovat jutussa samoilla linjoilla siitä, että kehityspolitiikka itsessään ei riitä ratkaisuksi, vaan kauppapolitiikkaa ja kehitysmaiden taloutta pitää kehittää samaan aikaan. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen Kepan johtajan Timo Lap-

palaisen mielestä budjettituen kytkeminen Väyrysen tapaan suomalaisen äänestäjän luottamuskysymykseksi on pikemminkin politikointia kuin vastuullista politiikan hoitamista (ks. luku 3.1).

Sunnuntai -sivuilla 16.9. on mittava artikkeli ministeri Väyrysestä. Artikkelin otsikkona on *Paavo palaa tulevaisuuteen*, ja siinä kerrotaan Väyrysen ajamasta suuresta muutoksesta Suomen kehityspolitiikassa. Artikkelissa todetaan, että ”Väyrynen haluaa vielä kerran jättää nimensä historiaan poliittisen ohjauksen mestarina”. Jutussa tuodaan ilmi se, että ministerin vahva linja on herättänyt hämmennystä ja vastustusta niin kansalaisjärjestöissä kuin ulkoministeriön virkamiehissäkin ja että kysymys suorasta budjettituesta hiertää myös hallituspuolueiden välejä. Artikkelin mukaan esimerkiksi kokoomuksen mielestä budjettituki on kaikkein tehokkainta apua. Jutussa todetaan, että muut puolueet ihmettelevät vanhaan ajatteluun palaamista. Väyrynen taas näkee, että hän on palaamassa tulevaisuuteen, sillä Rion konferenssin ajattelu on hänen mukaansa kaikkein kestäväntä. Ministeri ennustaa haastattelussaan, että hänen ajatuksensa tulevat saavuttamaan laajaa kannatusta.

3.10. Helsingin Sanomat uutisoi hallituksen kehityspoliittisen ohjelman luonnosversion julkistamista otsikolla *Järjestöt huolissaan Väyrysen kehityspolitiikan linjasta*. Ministeri toteaa tiedotustilaisuudessa, että kestävä kehitys otetaan kaiken kehitysyhteistyön lähtökohdaksi. Kepan kehityspoliittisen sihteerin Tytti Nahin mielestä luonnoksessa ei kiinnitetä huomiota politiikan johdonmukaisuuteen, minkä vuoksi se on selkeä askel taaksepäin. Nahi myös pelkää luonnontaloudellisen kestävyuden painottuvan yhteiskunnallista kestävyyttä enemmän. Lisäksi Kepa kritisoi luonnosta konkreettisten tavoitteiden puuttumisesta.

Pääkirjoituksen 10.10. otsikossa todetaan: *Kehityspolitiikan uudet painotukset kovin vaativia*. Kirjoituksessa muistutetaan, että määrärahojen noustessa ei ole yhdentekevää, millaisiin periaatteisiin kehityspolitiikka pohjautuu. Pääkirjoituksen mukaan uuden ohjelmaluonnoksen aiemmasta selvästi poikkeavat painotukset ovat vastaanottajan kannalta kohtuuttoman vaativia. Kirjoitus kysyy: ”Kuinka tiukoja sekä luonnontaloudellisia että yhteiskunnallisia vaatimuksia köyhyyden poistamiseen voidaan köyhissä maissa liittää?” Kehityspolitiikan pelätään myös muuttuvan alisteiseksi suomalaisille eduille. Tässä yhteydessä viitataan ex-presidentti Martti Ahtisaaren esittämään puheenvuoroon, jossa hän korosti köyhyyden vähentämisen tavoitteen tärkeyttä verrattuna Suomen omista tarpeista nouseville tavoitteille, kuten viennin edistämislle.

Väyrysen kehityspolitiikka herättää laajaa arvostelua, toteaa kotimaan osaston uutinen 12.10.2007. Tekstissä käydään läpi eri tahojen kommentteja koskien kehityspoliittisen ohjelman luonnosta. Hallituspuolueista erityisesti vihreät ovat jutun mukaan kriittisellä kannalla. Muut ministeriötkään eivät ole tyytyväisiä: ympäristöministeriö peräänkuuluttaa lausunnossaan luonnon huomioimista paitsi hyödykkeenä myös suojeltavana luonnonvarana sekä kaupunkien ongelmien huomioimista, sosiaali- ja terveysministeriö kaipaa ohjelmaan enemmän hyvinvointipolitiikkaa ja valtiovarainministeriö toivoo kahdenvälisestä avusta siirryttävän enenevässä määrin monenkeskiseen yhteistyöhön valtiontalouden resurssien kulutuksen vähentämiseksi. Poimitujen lausuntojen antajista ainoastaan WWF toteaa, että luonnos on ”erinomainen askel kohti kestävästä kehitystä tukevaa politiikkaa”.

Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja Nina Suomalainen kommentoi ohjelmaluonnosta 16.10. mielipidekirjoituksessaan *Kehityspolitiikan ytimessä on oltava ihminen*. Suomalainen kirjoittaa, että hyvää luonnoksessa on ympäristöteeman merkityksen kasvu, mutta huonoa kehityksen keskeisimmän seikan, sosiaalisen kehityksen, unohtaminen. Suomalaisen mielestä luonnokseen on poimittu vuosituhattavoitteista vain yksi, ympäristön tilan parantaminen, sen sijaan, että kaikkia päämääriä tavoitellaan tasavertaisesti. Hän muistuttaa kestävästä kehityksestä tarkoittavan kehityspolitiikassa myös ajallista kestävyttä ja pysyvien tulosten aikaansaamista. Ilman näitä, Suomalainen toteaa, kestävästä kehityksestä kolmen ulottuvuuden toteutuminen on mahdottomuus.

19.10. Helsingin Sanomat otsikoi *Hallitus pääsi sopuun kehityspoliittisesta ohjelmasta*. Aiemmin oli lehden mukaan arveltu, että ohjelmaa ei vielä hyväksyttäisi erimielisyyksien takia. Väyrynen oli kuitenkin hallituslähteen mukaan hyväksynyt luonnokseen joitakin muutoksia koskien turvallisuuden ja kehityksen yhteyttä, köyhyyden vähentämisen painottamista sekä johdonmukaisuutta kehityspolitiikassa. Kepan mielestä parannuksista huolimatta ohjelma ei edelleenkään ole hyvä, sillä selkeät tavoitteet puuttuvat. Väyrysen mukaan ohjelma on suuntaa-antava ja eduskunta tulee saamaan aiempaa suuremman roolin kehityspolitiikan suunnittelussa. Ministeri ennakoi ohjelman käytännön vaikutuksiksi ympäristöön liittyvien hankkeiden ja ohjelmien lisääntymisen.

Antti Hynninen kysyy mielipidekirjoituksessaan 19.10. *Onko kehitysavun antaminen mielekästä?* Hynninen epäilee kehitysavun tuloksellisuutta kysymällä, kuinka moni maa on kehitysavun ansiosta saavuttanut taloudellisen omavaraisuuden. Hynninen peräänkuuluttaa monipuolista keskustelua valtiollisen

kehitysavun mielekkyydestä ja sen merkityksestä Suomen ulkopoliitiikan kannalta. Hän myös esittää kysymyksen ilmastonmuutokseen ja avun tavoitteisiin liittyen: ”Jos apu saavuttaisi perustavoitteensa eli lisäisi vaurautta, niin miten estettäisiin Afrikan maita saastuttamasta ilmakehää samalla tavalla kuin mitä Kiina ja Intia parhaillaan tekevät?”.

Eduskunnan kehityspoliittista ohjelmaa koskevaa ajankohtaiskeskustelua uutisoidaan Helsingin Sanomissa 15.11. otsikolla *Eduskunta ohjeisti Väyrystä kehityspoliitikassa*. Uutisen mukaan ”kehityspoliittiselle ohjelmalle satoi taas moitteita”, erityisesti sen epätasaisuudesta ja liiasta ympäristökysymysten painottamisesta. Väyrysen kerrotaan luvanneen eduskunnalle selvityksen sekä käytännön toimenpiteistä että budjettituen ja monenkeskisen avun vaikutuksista. Juttuun on poimittu kansanedustaja Pekka Haaviston kritiikki sitä Väyrysen näkemystä kohtaan, jonka mukaan kansalaisjärjestöt saavat rahaa sen mukaan, kuinka tehokkaasti ne toimivat. Haaviston mielestä tällainen ajattelu vaarantaa järjestöjen kyvyn suunnitella tulevaisuuttaan.

Syksyn 2007 kehityspoliittisen keskustelun Helsingin Sanomien sivuilla päättää 1.12. juttu ministeri Väyrysen matkasta Tansaniaan otsikolla *Väyrynen haki Tansaniasta tuntumaa kehitysyhteistyöhön*. Juttu kertoo Väyrysen käytännön visioista kehitysyhteistyössä: ”Kyllä tässä on koko ajan vahvistunut käsitys, että nämä kolme sektoria, metsät, uusioenergia ja informaatioteknologia ovat askel oikeaan suuntaan.” Tärkeintä pysyvän parannuksen aikaansaamisessa on Väyrysen mukaan talouskasvun ja elinkeinotoiminnan luominen. Myös tässä metsät ja bioenergia ovat hänen mielestään olennaisia vientipotentiaalinsa ansiosta. Jutun lopussa sivutaan myös Väyrysen aiempaa toimintaa ulko- ja kehityksiministerinä. ”Teimme monia asioita hyvässä uskossa. Niistä on otettava oppia”, ministeri toteaa.

3.4 Eduskunnan ajankohtaiskeskustelu 14.11.2007

Tässä luvussa käyn läpi eduskunnan ajankohtaiskeskustelua Suomen kehityspoliitiikan painopisteistä. Erittelen ja tulkiten edustajien aiheesta esittämiä argumentteja löytääkseni keskustelussa tärkeimmiksi määrittelykamppailun kohteiksi nousseet teemat. Lisäksi tarkastelen näistä teemoista esitettyjä perusteita ja niiden takana vallitsevia taustaoletuksia. Erittelyn metodina hyödynnän argumenttianalyysia.

Eduskunnan ajankohtaiskeskustelun pohjana toimi edustajille jaettu ulkoasiainvaliokunnan lausunto koskien valtioneuvoston selvitystä kehityspoliittisesta ohjelmasta 2007. Käyty keskustelu oli monipuolista vaihdellen avun tehokkuudesta, painotuksista ja instrumenteista Pertti Virtasen mystisiin vertauskuviin yhteiskunnallisesta kehityksestä. Voimakkaimmin esiin nousivat samat teemat kuin lehtiaineistossa ja järjestöjen kommentoissa. Ennen analyysia kävin läpi keskustelussa esiintyneet teemat, joita oli yhteensä 22. Lähes kaikissa puheenvuoroissa käsiteltiin useampaa kuin yhtä teemaa. Eniten keskustelua herättäneiksi teemoiksi nousivat kehitysyhteistyön määrärahat, kriisinhallinta ja budjettituki.

Jenni Karjalainen on pro gradu -työssään tutkinut suomalaisissa lehdissä vuonna 2005 käytyä kirjoitettua kehityspoliitikasta ja sen tavoitteista. Hän toteaa tutkielmassaan, että suomalainen kehityspoliittinen keskustelu keskittyy yleensä määrärahoista kinaamiseen käytännöllisten tavoitteiden sijaan (Karjalainen 2007, 3). Tämä on totta myös eduskunnan keskustelun kohdalla. Kehitysyhteistyön määrärahat oli puheenvuoroissa selvästi suosituin aihe, ja tässä keskustelussa puhujat olivat liikuttavan samanmielisiä siitä, että määrärahat tulee vihdoin saada nousuun. Kesällä 2008 eduskunta kuitenkin hylkäsi oppositiion määrärahojen nostamisen puolesta tekemän esityksen, mikä vaikeuttaa huomattavasti määrärahojen nostamista YK:n suosittamalle tasolle (Eronen 2008a). Kehitysyhteistyön tukeminen ei siis todellisuudessa edelleenkään ole päättäjien tärkeysjärjestyksessä kovin korkealla sijalla.

Tämän analyysin kannalta keskeisiä ovat kestävästä kehityksestä, köyhyyden ja ympäristön suhteesta sekä budjettituesta esitetyt puheenvuorot. Ne olivatkin määrärahojen ja kriisinhallinnan jälkeen suosituimmat teemat ja niistä esitettiin yhteensä 29 puheenvuoroa. Näitä aiheita ahkerimmin kommentoivat vasemmistoliitto, sosiaalidemokraatit ja vihreät, mikä näkyy myös analyysissäni. Köyhyyden ja ympäristön suhdetta ja kestävästä kehityksen painotuksia koskevat teemat menivät osittain puheenvuoroissa sekaisin, mutta pyrin kuitenkin jaottelemaan ne, sillä mielestäni tämän työn kannalta on tärkeää ja mielenkiintoista tarkastella niitä erikseen.

Olen tehnyt analyysin seuraten Kakkuri-Knuutilan ja Karjalaisen esimerkkiä. Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila ja Ilpo Halonen (1999, 86–94) jakavat käytännölliset eli tekoihin liittyvät argumentit niiden perustelujen mukaan seurausten nojalla, teon hyvän ominaisuuden kautta, sallitun teon, tavoitteen, optimaalisuuden, auktoriteetin pyynnön, päätöksen sekä ongelmanratkaisun tai ratkaisemattomuuden nojalla esitettyihin argumentteihin. Käytin tätä jaottelua myös omassa analyysissäni. Eduskunnan keskus-

telussa perusteluja tuli jokaisesta kategoriasta, mutta useimmiten argumentteja perusteltiin seurausten tai ongelmanratkaisun nojalla. Tämä on poliittiselle puheelle tyypillistä, sillä Kakkuri-Knuutilan (1999, 243–244) mukaan poliittisessa puheessa yleensä kehoitetaan tekemään tai pidättäytymään tekemästä jokin teko. Poliittista puhetta taas yleensä perustellaan sillä, että teolla on joko hyvä tai huono seuraus. Eduskunnan keskustelussa yleistä oli myös perustelu teon hyvän ominaisuuden nojalla, mikä lienee kehityspoliittiselle argumentoinnille tyypillistä (Karjalainen 2007, 51).

Seuraavassa esitän sen, miten argumentteja päädyin lopulta jaottelemaan ja miten niitä tulkitsin eli minkälaisia taustaoletuksia argumenttien takaa löysin. Koska monet puheenvuorot olivat toistensa kaltaisia, olen tässä tehnyt yhteenvedon, eli esitän vain ne puheenvuorot, jotka toivat jotain uutta ja tutkimukseni kannalta olennaista keskusteluun.

3.4.1 Kestävän kehityksen painotuksista

Keskustelussa monet edustajat arvostelivat kehityspoliittista ohjelmaa ympäristöllisen kestävyuden painottamisesta muiden kestävä kehityksen ulottuvuuksien kustannuksella. Toisaalta myös kiitteleviä kommentteja annettiin asiaan liittyen. Ajankohtaiskeskustelu järjestettiin keskustan kansanedustaja Aila Paloniemen aloitteesta, joten hän käytti ensimmäisen puheenvuoron, jossa heti sivusi kestävä kehityksen painotuksia. Puheenvuorossaan Paloniemi esittää, että

”YK:n vuosituhtavaroitteiden saavuttaminen asettaa raamit harjoitettavalle kehityspolitiikalle. Näistä tavoitteista tärkein on äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen. Yhteiskunnallisesti kestävä kehitys edellyttää panostuksia peruskoulutukseen, sukupuolten tasa-arvoon, tarttuvien tautien leviämisen ehkäisemiseen ja lapsikuolleisuuden vähentämiseen. Naisten ja tyttöjen aseman parantamiseksi Suomen on tehtävä vieläkin vahvemmin työtä. Köyhien maiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen rinnalla on otettava huomioon ympäristön sietokyky. Ilmastonmuutoksen torjuminen on yhtä lailla tärkeää niin kehittyneissä maissa kuin kehitysmaissakin.”

Tässä puheenvuorossa esitetään argumentti *tavoitteen* nojalla: YK on asettanut köyhyydenpoistamisen tavoitteeksi, ja tätä tavoitetta myös Suomen kehityspolitiikan tulee edistää. YK nähdään perustelussa myös *auktoriteettina*, jonka tavoitteita ei parane kyseenalaistaa. Paloniemi jatkaa listaamalla niitä keinoja, joilla yhteiskunnallisesti kestävä kehitystä edistetään. Taustaoletuksena on, että köyhyys vähennee siten, että nimenomaan yhteiskunnallisesti kestäväan kehitykseen kiinnitetään huomiota. Lopussa mainitaan myös ympäristön huomioiminen, mutta tulkintani mukaan se jää lapsipuolen asemaan; Palo-

niemi ei näe sillä olevan merkittävää asemaa köyhyyden vähentämisessä. Ympäristön sietokyky on puheenvuorossa asia, joka otetaan huomioon taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ehdoilla.

Vasemmistoliiton Pentti Tiusanen esittää ministeri Väyrysen näkemyksiä tukevan, yleisestä linjasta jokseenkin poikkeavan kannanoton asiaan liittyen:

”(---) olen myös samaa mieltä, että on hyvä, että tämä ympäristönäkökulma on mukana köyhyyden vastaisessa taistelussa Suomen kehitysyhteistyöprojekteissa, mutta on tarkka paikka katsoa, mikä on kestävä kehityksen mukaista. Siinä pitää nimenomaan ottaa ekologinen puoli ensisijaiseksi ja muistaa, että esimerkiksi sademetsän polttaminen johtaa sellaisiin hiilidioksidipäästöihin, että niitä ei millään metsitystoimenpiteillä pystytä kompensoimaan, ja siinä häviää myöskin eräs planeetan suurimmista arvoista eli luonnon monimuotoisuus.”

Tiuasanen puheenvuorossa perustelu tapahtuu *seurausten* nojalla; jos sademetsää poltetaan, johtaa se ympäristön kannalta tuhoisiin seurauksiin, joten ympäristöä ei sovi unohtaa. Tiusanen antaa puheenvuorossaan ymmärtää, että aiemmin, ja kenties edelleen, on köyhyyden poistamisen ja kestävä kehityksen nimissä kehitysyhteistyöprojekteissa tehty tällaisia ympäristöä tuhoavia toimenpiteitä. Hän siis yhtyy Väyrysen mielipiteeseen siitä, että ympäristö on kehitysyhteistyössä viime aikoina unohtunut. Toisaalta puheenvuorossa voi todeta huolta siitä, että meno voi jatkua samanlaisena uusista painotuksista huolimatta. Ulla Karvo (kok) sen sijaan on huolestunut yhteiskunnallisen ulottuvuuden unohtamisesta:

”Hallitusohjelman mukaan Suomen kehityspolitiikan tärkein tavoite on YK:n vuosituhattavoitteen edistäminen. Valtioneuvoston nyt käsillä olevan periaatepäätöksen palstamillimetreillä mitattuna tavoite on kuitenkin luonnontaloudellisen kestävä kehityksen edistäminen. Kysymys kuuluukin: olemmeko me nyt tarttumassa haasteisiin oikeasta päästä? Luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen aikaansaaminen on kiistatta välttämätöntä, mutta se ei ole mahdollista ennen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edistämistä.”

Aiemmin sovitut *tavoitteet* nähdään tässäkin puheenvuorossa kaikkein tärkeimpänä perusteluna sille, että köyhyyden vähentämisen tulee pysyä etusijalla Suomen kehityspolitiikassa. Mielenkiintoista Karvon puheenvuorossa on ensinnäkin se, että hän on ilmeisesti mitannut ohjelmassa mainitut painotukset viivoittimella ja todennut luonnontaloudellisen painotuksen vievän eniten tilaa. Toiseksi Karvo toteaa luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen toteuttamisen olevan mahdotonta ennen sosiaalista ja taloudellista kehitystä esittämättä ainuttakaan perustelua tälle väitteelle. Nämä molemmat seikat osoittavat sen, että Karvon ajattelun taustalla on vahva modernisaationäkemyks; kiistaton usko siihen, että talouskasvun on tultava ensin, ja se ratkaisee myös ympäristöongelmat. Palstamillimetricien laskeminen osoit-

taa sen, että ympäristö ja köyhyyden vähentäminen nähdään täysin vastakkaisina tekijöinä, niiden sijoittumista rinnakkain ei puheenvuorossa huomioida millään tavalla. Samantyyppisiä modernisaatioajattelun mukaisia taustaoletuksia on havaittavissa muidenkin edustajien argumenteissa. Eräs näistä on Kimmo Kiljusen (sd) puheenvuoro, jossa hän osoittaa hyvin sen, miten monella tavalla kestävän kehityksen käsitettä voi tulkita:

”Sitten, arvoisa puhemies, muutama kriittinen huomio. Ensinnäkin liian selkeästi tämä ohjelma itse asiassa on globaali ympäristöpoliittinen ohjelma enemmän kuin kehityspoliittinen ohjelma. Te, ministeri, viittasitte Rioon ja siellä saavutettuun yhteisymmärrykseen kestävästä kehityksestä, jossa ympäristö ja kehitys kytkettiin toisiinsa mutta ne kytkettiin hyvin selvästi siitä lähtökohdasta, että kestäväällä kehityksellä pyritään tyydyttämään ihmisten perustarpeet tänä päivänä siten, että myöskin tulevilla sukupolvilla on tasavertaisesti mahdollisuus tyydyttää nämä perustarpeet. Tavoitteena on siis köyhyyden ongelman ratkaiseminen, joka nimenomaan kehityksessä on suurin ympäristöongelma.”

Kiljunen argumentoi Riossa tehdyn päätöksen nojalla, mutta hän haastaa Väyrysen tulkinnan siitä, mitä itse asiassa tuolloin sovittiin. Kiljusen lähtökohta on yksilotteisen antroposentrinen eli ihmiskeskeinen ja hän valjastaa kestävän kehityksen nimenomaan ihmisen materiaalisen hyvinvoinnin takaajaksi. Tässä puheenvuorossa tulevatkin selkeästi esiin ne seikat, joiden johdosta ympäristöjärjestöt ovat kestävän kehityksen määritelmää arvostelleet. Kiintoisaa argumentissa on myös viimeinen lause, jossa Kiljunen viitatessaan köyhyyteen ympäristöongelmana paljastaa omat modernisaatioajattelusta lähtöisin olevat taustaoletuksensa. Tässäkin ajatuksena on, että köyhyys tulee ensin poistaa talouskasvun avulla, ympäristöstä välittämättä, ja vaurastuminen kyllä sitten myöhemmin hoitaa ympäristölle koituneet vahingot. Kyseinen asenne on se, joka kehityspoliitikassa yleisemminkin on edelleen vallalla, huolimatta siitä, että sen on jo monin paikoin todettu olevan huono malli köyhyyden vähentämiseen. Ministeri Väyrynen (kesk) huomioi vastauspuheenvuorossaan hänen ja Kiljusen ajattelun erot:

”Meillä näyttää olevan ed. Kimmo Kiljusen kanssa jossakin määrin erilainen lähtökohta näihin asioihin. Rion ympäristö- ja kehityskonferenssissa nojaututtiin Brundtlandin komission mietintöön vuodelta 87, jossa tarkasteltiin koko ihmiskunnan ja ympäristön välistä suhdetta. Silloin jo tässä Brundtlandin komission mietinnössä määriteltiin ekologisesti kestävän kehityksen periaate. Nykyiset tarpeet täytyy tyydyttää tavalla, joka ei heikennä tulevien polvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan: (Ed. K. Kiljunen: Ihmisen tarpeista on kysymys!) Ja tämä on lähtökohta, jolta tämä kehityspoliittinen ohjelma on kirjoitettu.”

Väyrynen ottaa argumenttinsa tueksi Brundtlandin komission mietinnön, eli vetoaa kuulijakuntaan *auktoriteetin* nojalla. Huvittavaa on se, että Väyrynen käyttää täsmälleen samoja sanoja kuin Kiljunen edellisessä kommentissa, mutta eri väitteen perustelemiseen. Hän hakee kestävän kehityksen määritelmän

mästä tukea ajatukselle, että ympäristö on otettava huomioon kaikessa toiminnassa eli on huomioitava muutkin kuin ihmisen tarpeet. Kiljunen taas näkee asian toisin päin. Tässä vaiheessa Kiljusen ja Väyrysen välinen kommunikaatio meneekin kinasteluasteelle, josta osoituksena on Kiljusen heitto Väyrysen puheenvuoron väliin. Kestävä kehitys on siis tunteita kuumentava aihe eduskunnassakin.

3.4.2 Köyhyyden ja ympäristön suhteesta

Köyhyydestä ja ympäristöstä esitettyjä argumentteja perusteltiin useimmiten seurausten tai tavoitteen nojalla. Teeman avasi SDP:n Matti Ahde, joka hänkin arvosteli kehityspoliittista ohjelmaa yksisilmäisyydestä ja köyhyyden poistamisen tavoitteen sivuuttamisesta.

”Ympäristöä ei saada suojeltua, ellei köyhyysongelmaa poisteta. Ihmiset kaatavat metsiä polttopuiksi ja kaskeavat niitä viljelymaiksi niin kauan kuin heillä ei ole muuta vaihtoehtoa. Siksi aavikoitumisen pysäyttäminen vaatii myös köyhyyden poistamista.”

Puheenvuoro toistaa perinteistä näkemystä kehityksestä ensisijaisesti talouskasvuna. Ahde perustelee köyhyyden poistamisen ensisijaisuutta *seurausten* nojalla. Hänen mukaansa kehitysmaiden ympäristöongelmat johtuvat köyhyydestä, joten ympäristönsuojeluun painottaminen olisi hyödytön ratkaisu: köyhien ihmisten on joka tapauksessa käytettävä ympäristöä kestävästi niin kauan kuin he pysyvät köyhinä. Tässä, kuten muissakaan vastaavissa puheenvuoroissa, ei pohdita kolikon kääntöpuolta: kuinka paljon ympäristötuhoja aiheutetaan kehitysyhteistyöllä, joka keskittyy yksinomaan köyhyydenpoistoon ja talouskasvun vauhdittamiseen? Ahde on kuitenkin aivan oikeassa siinä, että pelkkä ympäristönsuojelu ei riitä ratkaisuksi aavikoitumisen pysäyttämiseen.

Toisin kuin edustaja Ahde, vihreiden Pekka Haavisto kiitteli ministeri Väyrystä ohjelman linjauksista:

”Ympäristö on otettu nyt tällaiseksi lippulaivaksi Suomen kehitysyhteistyössä, ja se on tärkeä signaali myös kansainvälisesti, eli ympäristö nostetaan ja myös ympäristön ja köyhyyden suhde nostetaan tällaiseksi asiaksi, johon kiinnitetään enemmän huomiota. Olen nähnyt monilla alueilla, miten juuri köyhiin iskevät nämä ympäristömuutokset, ilmastonmuutokset ja aavikoituminen ensimmäisenä. Köyhät eivät voi ostaa itseään näistä ongelmista pois, niin kuin ehkä rikkaissa maissa voidaan tehdä.”

Haavisto näkee, että ympäristönsuojelun on välttämättä oltava mukana nykyisessä köyhyydenpoistamistyössä, sillä ilmastonmuutoksen kiihtyessä pelkkään talouskasvuun keskittyvä kehitysyhteistyö on

rahan ja ajan hukkaan heittämistä. Haavisto perustelee argumenttiaan omilla kokemuksillaan siitä, mitä *seurauksia* ympäristön tuho aiheuttaa köyhille. Hän myös vetoaa kuulijoiden moraaliin viittaamalla teollisuusmaiden kehitysmaihin verrattuna helpompaan asemaan ilmastonmuutoksen edessä.

Värysen myöhemmästä puheenvuorosta käy ilmi, että hän on tuskastunut köyhyyden ja ympäristön vastakkainasetteluun keskustelussa:

”Sitten tuo jatkuvasti esille tuleva väite, että äärimmäisen köyhyyden poistaminen ei olisi edelleen tärkein tavoite. Se on, ja se on hyvin selvästi tänne ohjelmaan kirjoitettu: (---) Tämä on harhaanjohtavaa propagandaa, jota julkisuudessa koko ajan levitetään, ja jotkut edustajatkin ovat näköjään tähän väärään väitteeseen tarttuneet. Köyhyyden poistaminen on edelleen tärkein tavoite, mutta jotta se olisi kestäväällä pohjalla, täytyy toimia niin, että toiminta on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Ristiriitaa tässä ei ole.”

Värysen argumentoi *ongelman ratkaisun* nojalla: köyhyyden poistamisen tavoitteeseen päästään vain, jos samanaikaisesti otetaan kestävä kehitys huomioon. Hän toistaa aiemman repliikkinsä kestävä kehityksen kolmesta elementistä, mutta perustelu jää köykäiseksi. Värysen ei anna esimerkkiä, todistetta siitä, että hänen vakuutteluunsa tulee uskoa, toteaa vain ykskantaan, että ristiriitaa tässä ei ole. Argumentoinnin köyhyys lienee tyypillistä eduskunnassa käytäville keskusteluille, mutta puheenvuoroja lukiessa tulee mieleen, että tällaisten argumenttien esittäjät eivät tiedä, mistä puhuvat. Oras Tynkkynen (vihr) hieman paikkaa puheenvuorossaan Värysen yksipuolista argumentointia antaen esimerkkejä siitä, miten moniulotteinen asia köyhyyden ja ympäristön suhde on ilmastonmuutoksessa.

”Jos ilmastonmuutosta ei saada kuriin, niin siitä kovimman hinnan maksavat köyhät ihmiset ja köyhimmät maat. Se näkyy tulvina, hirmumyrskyinä, kuivuuskausina, jopa konflikteina ja ilmastopakolaisuutena. Mutta toisaalta myös köyhyyden vähentäminen on ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumista; mitä vauraampi jokin yhteiskunta on, sitä paremmat edellytykset sillä on varautua niihin ikäviin seurauksiin, joita ilmastonmuutos tulee joka tapauksessa edetessään aiheuttamaan. Sen takia tämä dikotomia ympäristönsuojelu vastaan köyhyyden vähentäminen on täysin valheellinen ja tavallaan illusorinen. Me tarvitsemme molempia, me tarvitsemme ympäristönsuojelua ja me tarvitsemme köyhyyden vähentämistä. Ne tukevat toisiaan.”

Perustelussa nojaututaan niihin *seurauksiin*, jotka ovat väistämättömiä, jos sekä köyhyyden vähentämistä että ympäristönsuojelua ei kehityspolitiikassa huomioida. Argumenttia perustellaan myös *teon hyvän ominaisuuden kautta*. Kehitysyhteistyö näyttäytyy teollisuusmaiden moraalisen velvoitteen kehitysmaita kohtaan, sillä kehitysmaat ovat tahtomattaan joutuneet asemaan, jossa niiden on hyvin vaikea omin voimin sopeutua ilmastonmuutokseen.

3.4.3 Budjettituesta

Budjettituesta käytiin eduskunnassa värikäs keskustelu. Keskustelua analysoidessa silmiinpistävää oli mielestäni se, että sekä budjettituen kannattajat että vastustajat tuntuivat perustavan argumenttinsa pikemminkin mielipiteeseen kuin faktatietoon. Näin ollen argumentit luultavasti hyvin pitkälti perustuvat kunkin edustajan yleisiin kehitysmaihin ja kehityspolitiikkaan liittyviin asenteisiin. Tulkintani mukaan ministeri Väyrynen osuikin oikeaan todetessaan eräässä vastauspuheenvuorossaan, että budjettituki näyttää olevan edustajille ideologinen kysymys.

Eduskunnassa käydyn keskustelun pohjalta voi todeta, että budjettituki on mielipiteitä jakava aihe. Voimakkaita mielipiteitä esitettiin niin tuen puolesta kuin sitä vastaan. Merkittävä jakolinja mielipiteiden perustelussa oli se, nähtiinkö budjettituen rakentavan hyvää hallintoa vai sopivan vain sellaisiin maihin, joissa hyvän hallinnon rakenteet ovat jo valmiina. Ministeri Väyrynen luovi mielipiteiden välillä, ja hänen puheenvuoronsa teemaan liittyen olivat huomattavasti pehmeämpiä ja sovittelevampia kuin ne kommentit, joita hän oli aiemmin julkisuudessa esittänyt. Aihetta ei eduskunnan keskustelussa kytetty luonnontaloudelliseen kestävyYTEEN, vaan sitä katsottiin nimenomaan hyvän hallinnon näkökulmasta. Tästä huolimatta tässä tutkielmassa on mielestäni tärkeää analysoida myös budjettituesta eduskunnassa esitettyä argumentointia, sillä on hedelmällistä peilata edustajien näkökantoja ympäristöasiantuntijoiden haastatteluissa esittämiin näkemyksiin aiheesta.

Muutamien edustajien puheenvuorojen jälkeen ministeri Väyrynen pyysi edustajia malttamaan mieltä budjettituen suhteen, kunnes aiheesta on tehty selvitys eduskunnalle.

”Ei se ole sinänsä hyvää taikka huonoa. Meidän pitää katsoa, miten se toimii, miten se käytännössä vaikuttaa. Epäilykset ovat aika suuria monilla. On tapahtunut epäonnistumisia, se ei ole vaikuttanutkaan toivotulla tavalla. Se on helppoa antaa, kun siirretään vaan rahaa meidän budjetista toisen valtion budjettiin. Mutta onko se meidän veronmaksajien varojen oikeaa käyttämistä, se on toinen kysymys. Tästä voidaan sitten erikseen paremman ajan kanssa eduskunnassa keskustella.”

Väyrynen kokee toimivansa kansan syvien rivien puhemiehenä, ja hänen mukaansa kansan syvät rivit eivät halua varojaan käytettävän budjettitukeen, jossa on tapahtunut epäonnistumisia. Argumenttia perustellaan *tavoitteen* ja tulosten nojalla: veronmaksajat haluavat varojaan käytettävän vain kehitysyhteistyöhön, joka on tuloksekasta ja saavuttaa asetetut tavoitteet. Väyrysen tulkinta ja taustaoletus on,

että budjettituki ei ole ollut tehokasta tai tuloksekasta, ja sen jatkamisesta täytyy tehdä virallinen selvitys.

Ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta mielenkiintoista on se, että budjettitukea on nimenomaan kehitetty paikkaamaan perinteisessä hanketuessa havaittuja lukuisia ongelmia, mutta Väyrynen näkee ongelmia vain budjettituessa. Mielipiteen taustalla vaikuttanee Väyrysen epäluulo budjettituen toimivuutta kohtaan luonnontaloudellisen kestäväyyden huomioimisen kannalta. Toisaalta tulkitsen taustalla olevan myös ”vanhassa vara parempi” -tyyppistä ajattelua ja epäluuloa tällaista tukimuotoa kohtaan, jossa rahojen käyttökohdetta ei voi tarkasti todentaa. Joka tapauksessa Väyrysen keskustelussa esittämiä hyvin sovinnollisia kommentteja selittänee se, että hän ei voi tuomita budjettitukea ennen kuin asiasta on tehty selvitys.

Vihreiden Anni Sinnemäki vastasi Väyrysen kommenttiin budjettitukea koskevan keskustelun luonteesta:

”Omaa suhtautumistani asiaan en kuvaisi ideologiseksi vaan näkemykseni perustuvat siihen, että eduskunta on tiiviisti seurannut budjettituen käyttöä ja nähnyt – ehkä nimenomaan eduskunta parlamenttina, joka samastuu myös niihin parlamentteihin, joita on muissa maissa, kehitysmaissa – että nimenomaan budjettituki on instrumentti, jonka kautta parlamentit pystyvät myös tulemaan täysivaltaisiksi kehitysmaissa valvoessaan varojen käyttöä.”

Sinnemäki perustelee näkemystään budjettituen toimivuudesta *auktoriteetin* nojalla: hänen mukaansa eduskunta, joka on Suomessa merkittävä päättäjäelin, seuraa budjettituen toteutumista ja on todennut sen hyödylliseksi instrumentiksi. Sinnemäen, kuten muidenkin vihreiden, suhtautuminen kehityspoliittikkaan edustaa uutta näkemystä, joka korostaa kehitysmaiden omistajuutta ja valtaa omasta kehityksestään. Sinnemäen ajattelun mukaan juuri budjettituen kaltaisia instrumentteja tulee suosia, sillä tällöin kehitysmaat saavat itse päättää, miten kehitystään edistävät. En tiedä, mihin Sinnemäki käytännössä perustaa argumenttinsa, mutta hänellä tuntuu olevan vahva usko siihen, että nimenomaan eduskunta seuraa budjettitukeen menevien rahojen käyttöä. Useiden muiden edustajien, kuten ministeri Väyrysenkin, näkemys asiasta on toinen.

Vasemmistoliiton Mikko Kuoppa toi puheenvuorossaan esiin aiemmin mainitsemani hanketuen ongelmat:

”Pidän sitä tulevaisuudessa kuitenkin hyvin keskeisenä, että tähän budjettiperusteiseen tukeen mentäisiin, koska sitten nämä pelkät projektiavustukset hyvin usein johtavat siihen, että byrokratia vie suurimman osan siitä rahasta eikä se kohtaa sitä varsinaista kehitysavun tarvitsijaa.”

Kuoppa, päinvastoin kuin Väyrynen, näkee, että projektityyppinen tuki on tehotonta ja siinä tapahtuu paljon väärinkäytöksiä, minkä onkin monessa tapauksessa todettu pitävän paikkansa. Kuopan argumentin taustalla on ajatus siitä, että kehitysyhteistyössä ja -politiikassa tarvitaan uusia ideoita ja tukimuotoja, jos toiminnalla halutaan saada tuloksia aikaan. Hän perustelee argumenttiaan projektituen huonojen *seurausten* perusteella.

Vihreiden Erkki Pulliainen esitti puolueensa yleisestä linjasta selvästi poikkeavan, värikkään puheenvuoron:

”Sitten vielä, arvoisa puhemies, yksi havainto tarkastusvaliokunnasta. Se oli myöskin budjettituki esillä. Mitenkä ihmeellä antaa sellaiselle valtiolle budjettitukea, sanoivat asiaa tutkineet virkamiehet, jossa ei ole varsinaisesti budjettitaloutta. Rahan vastaanottaja varmaan löytyy, jos ei muualta niin Sveitsin pankista, mutta asia täytyisi saada tässä katsannossa aivan kuntoon. Siinä suhteessa tämä selvitys, minkä lupasitte, on aivan perustavaa laatua olevasta merkityksestä.”

Tässä argumentissaan Pulliainen vetoaa *auktoriteettien* voimaan; budjettitukea tutkineet virkamiehet olivat hänen mukaansa todenneet sen ongelmalliseksi ja eduskunnan selvitys paljastaisi tukimuodon hyödyllisyyden ja kohtalon lopullisesti. Pulliaisen argumentti on vakuuttava, sillä hänellä on ikään kuin sisäpiirin tietoa tarkastusvaliokunnasta. Taustaoletuksena on, että budjettituki on täysin korruptoitunut tukimuoto, ja Pulliainen on selkeästi sitä mieltä, että myös eduskunnan tekemä selvitys tämän seikan näyttäisi toteen. Pulliaisen kommentti lienee tahallinen kärjistys, sillä budjettitukea ei ainakaan tähän asti ole annettu maihin, joista ei vaadittavia taloudellisia rakenteita löydy. Paavo Väyrynen on kuitenkin Pulliaisen kanssa samoilla linjoilla, ja hän päättää aiheen paljastamalla mielihyvänsä keskustelun kulusta.

”(---) olen iloinen siitä, että tämä kriittinen suhtautuminen budjettitukeen alkaa saada vähitellen vastakaikua salissa. Siitä on tärkeää keskustella, ja aikanaan siitä yhdessä sitten päätetään.”

Tässä viimeisessä kommentissa on havaittavissa voitonriemua oman näkemyksen läpi saamisesta. Väyrysen puheenvuoron taustalla on selkeästi oletus, että budjettitukea tullaan vähentämään, koska kritiikkiä aiheesta on noussut. Näin ollen argumentin perusteluna toimii tulevaisuudessa tehtävä *päätös* siitä, että budjettitukea täytyy vähentää tai siitä täytyy luopua täysin. Väyrynen tuntuu olevan tästä päätöksestä vakuuttunut, vaikka yhdessä käytävästä keskustelusta puhuukin.

4 Ympäristöasiantuntijat äänessä

Seuraavissa luvuissa analysoin haastatteluaineistoani. Tämän pääluvun analyysissä keskityn ensisijaisesti siihen, mitä haastateltavat sanoivat nykyiseen kehityspoliittisen ohjelman sisältöön ja sen laadintaan liittyen.

4.1 Termien määrittelystä

Kuten eduskunnan keskustelussa myös haastatteluissa tuli selkeästi ilmi se, miten moninaisia määritelmiä kehityspoliittikkaan kiinteästi liittyvillä termeillä voi olla. Haastateltavat toivat tämän itsekkin argumenteissaan esiin. Erilaiset toimijat määrittelevät eri käsitteet omasta näkökulmastaan käsin. Nämä määrittelyt taas toimivat lopulta perusteluna kunkin yksilön toiminnalle, joten ei ole ihme, että kehityspoliitiikan ja sen toteutuksen tavoitteista, tuloksista ja päämääristä voidaan olla niin montaa mieltä. Niistä käydään jatkuvaa *määrittelykamppailua*. Kestävä kehitys on eräs keskeisimmistä määrittelykamppailun alaisista termeistä.

”(--) ekologisesti kestävä kehitys, joka on oikeesti määritelmällisestikin hirveen vaikee, koska eihän kukaan loppupeleissä tiedä, mitä se tarkoittaa, et meil on vaan yritys sinne suuntaan. (---) siitä voi olla hyvin erilaisiakin näkemyksiä, mitä se käytännös tarkoittaa. Mikä on täysin legitimiä ja et se on, et siel ei oo mitään helppoja ratkasuja ja et se tavallaan lähtökohtasesti täytyy olla semmonen aika nöyrä asenne sille asialle, että näit asioit tehdään sen ymmärryksen valossa, mitä on. Mut täytyy olla myöskin valmis sitä ymmärrystä tarkistaan, kun uutta tietoa tulee.” (Konsultti2)

Konsultin kommentti kiteyttää kestäväan kehitykseen liittyvän problematiikan: siitä voi ja saakin esittää monenlaisia tulkintoja. Tulkinnat myös muuttuvat ajan kuluessa ja tiedon lisääntyessä. Lopulta kestävä kehitys onkin vain ideaali, johon pyritään, mutta jota ei kenties voi ikinä saavuttaa. Toisaalta myös köyhyyden poistamisesta on tulossa samankaltainen ideaali:

”(--) tottakai on tärkeätä poistaa köyhyyttä, mut mikä poistaa sitten kestävästi köyhyyttä, niin se voidaan nähdä hirveen monest näkökulmasta. Et onks se taloudellinen kehitys, onks se ympäristön säilyminen, onks se sosiaalinen kehitys, onks se koulutus, mikä se on niin sehän on juur se keskustelu, mitä täs käydään.” (Konsultti2)

Vaikka köyhyydenpoistaminen kuulostaa terminä yksinkertaiselta, sekin on lopulta kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Mitä on köyhyys ja mitä sen poistamisella tarkoitetaan? Maailmanpankin määritelmän mukaan äärimmäisen köyhä on henkilö, joka elää alle 1,25 dollarilla päivässä. Vuonna 2008 köyhyy-

rajan alapuolella eli organisaation mukaan 1,4 miljardia ihmistä. (The World Bank 2008.) Koposen (2007, 55–56) mukaan köyhyyden vähentämisen tavoite on YK:n vuosituhtavoitteiden julistamisen myötä korvannut kehityksen määrittelyn modernisaationa. Tavoitteena ei ole enää vaurauden saavuttaminen kehittyvissä maissa samaan tapaan kuin aikoinaan nykyisissä teollisuusmaissa, vaan rajattujen yhteiskunnan toimintojen muuttaminen parempaan suuntaan ja ihmisten elinolojen parantaminen. Köyhyyden vähentämiseen liittyvät myös ajatukset ihmisoikeuksista, demokratiasta ja valinnan mahdollisuuksista.

Koponen kuitenkin myöntää, että termin voi helposti valjastaa modernisaatioajattelun mukaiseksi, kuten vahvasta talouskasvusta nauttivat maat ovat hänen mukaansa tehneetkin. Esimerkiksi Kiina ja Intia pyrkivät muuttamaan yhteiskuntarakenteensa teollisuusmaiden kaltaisiksi. Köyhyydenpoistoretoriikka nojaa yleisemminkin perinteiseen ajattelutapaan. Bruttokansantuotetta ja taloudellista kasvua pidetään edelleen hyvinvoinnin mittareina, vaikka monissa pikavauhtia kehittyneissä maissa tulonjako on ollut hyvin epätasaista ja köyhien olot kurjistuneet entisestään. Köyhyysrajat ovatkin kritikoiden mukaan mielivaltaisia. Kuinka hyvin ne lopulta mittaavat elinolojen paranemista? (Emt. 57–58.) YK:n kehittämä inhimillisen kehityksen mittari kuvaa bruttokansantuotetta paremmin hyvinvointia eri valtioissa. Toistaiseksi taloudelliset mittarit ovat kuitenkin edelleen vahvoilla, kun mitataan kehitystä ja köyhyyden vähenemistä. Köyhyydenpoiston ihmisten hyvinvoinnin lisääntymisenä käsittävät tahot käyvät kamppailua tätä taloudellista määrittelyä vastaan.

Seuraavat sitaatit toimivat esimerkkeinä ympäristöasiantuntijoidenkin keskuudessa käytävästä määrittelykamppailusta. Virkamiehellä ja tutkijalla oli päinvastaiset näkemykset kestävän kehityksen toteutumisesta Suomessa. Ulkoministeriön virkamies piti Suomea mallimaana tässä suhteessa, ja toivoi, että samankaltaista kehitystä edistettäisiin myös kehittyvissä maissa.

”Ja Suomihan on ihan tutkitusti kun aattelee ympäristöä ja taloudellista kehitystä niin me ollaan yleensä sen maailman kolmen parhaimman maan joukossa tai yleensä me ollaan se ykkönen. Ja musta tää on hyvä malli lähteä ajattelemaan että tää taloudellinen kehitys ja ympäristö saadaan sovitettua yhteen. Ja me ollaan tässä pärjätty hyvin. Ja meidän elintaso on kasvanut koko ajan, me ollaan, keski-ikä on kasvanut, me ollaan, meidän ympäristö on tällä hetkellä maailman puhtainta todennäköisesti, jos ajattelee kansakuntana tai maana. Meille tulee venäläisiä sen takia, että, osittain sen takia että meiltä löytyy puhdas luonto ja ympäristö.” (Virkamies1)

Virkamiehen mielipide on täysin perusteltu, sillä Maailman talousfoorumin (WEF) teettämässä ympäristöllisen kestävyuden vertailussa Suomi on kolmena vuonna sijoittunut ensimmäiseksi. Vuonna 2008

Suomi sijoittui neljänneksi (Yale University 2008). Vuoden 2005 raportissa tosin todetaan, että mikään maa ei vielä ole kestävä kehityksen uralla, mutta kärkimaissa ympäristöasiat hoidetaan erinomaisesti. Tulosten mukaan Pohjoismaat panostavat ympäristönsuojeluun vastaavalla varallisuustasolla olevia maita enemmän. (RioNyt(t) 1/2005.) Tämän perusteella Suomea todella voi pitää kestävä kehityksen mallimaana.

Toinen tutkijoista taas oli sitä mieltä, että yhdessä länsimaissa ei toteuteta kestävä kehitystä eikä edes pyritä siihen. Hänen mielipiteeseensä voidaan yhtyä, kun verrataan esimerkiksi eurooppalaisten hiilidioksidipäästöjä kehitysmaiden asukkaiden vastaaviin. Keskivertosuomalainen tuottaa hiilidioksidia 120-kertaisesti verrattuna keskivertotansanialaiseen (Ilmasto.org 2008). Päästöjen yhä kasvaessa voi aiheellisesti todeta, että kehitys ei ole kestävä teollisuusmaissakaan.

”Mut et, must ongelma on se, ettei kukaan, mä en oo nähnyt länsimaissa mitään, tavallaan pienintäkään pyrkimystä muuttaa yhteiskuntakehitystä tän vajaan kahenkymmenen vuoden aikana (---). Energiankulutus kasvaa, lähetään siitä et se kasvaa, et sähkönkulutus kasvaa, kaikki luonnonvarojen kulutus kasvaa. Eikä siitä ees tavallaan keskustella. Keskustellaan siitä, et laite-taanks nyt vähän tuulivoimaa jonnekin tai poltetaanko ruokaa bensatankissa. (...) Niin, et ei meidän yhteiskunta missään mielessä pyri jotenkin kestävä kehityksen mukaiseen muutokseen.” (Tutkija1)

Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että ”(---) avunantajien uskottavuus on vahva, jos olemme valmiit kehittämään omia yhteiskuntiamme niiden oppien suuntaan, joita me kumppanimaillemme tarjoamme” (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 12). Myös haastateltavani korostivat erityisesti länsimaiden vastuuta kestävästä kehityksestä, koska ne ovat suurimpia kuluttajia.

Haastattelija: Onko köyhillä mailla mielestäsi varaa kestäväan kehitykseen?

Tutkija1: Niin, voihan sen noinkin kysyä, mut yks on just se, et oon joskus katsonut jotain kasvihuonekaasupäästöjä niin köyhien maiden köyhien päästöt on minimaalisia. Et kyl se mieluummin niin päin on, et onko köyhillä mailla varaa meidän kestäväan kehitykseen.

Eräs tämänhetkiseen kehitysyhteistyöhön liittyvistä suurista kysymyksistä onkin se, miten voidaan velvoittaa kehitysmaat kestäväan kehitykseen, jos se ei toteudu länsimaissakaan, jotka ovat itse vaurastuneet hyvin kestäväällä tavalla? Teoksessa *Kehityksen etiikka ja filosofia* (2004, 210) Tuija Takala ja Ilkka Lehto toteavat, että ympäristötietoisuuden lisääntyessä kehitysmaihin kohdistetaan teollisuusmaiden taholta enenevässä määrin ristiriitaisia vaateita. Toisaalta kolmannen maailman toivotaan säävuttavan teollisuusmaiden kehittyneisyys, mutta samalla niitä vaaditaan suojelemaan ”yhteisiä” tärkeitä luontoalueita, koska teollistuneet maat ovat omat vastaavat alueensa jo tuhonneet kehityksensä nimissä.

Samaan aikaan teollisuusmaat käyttävät kehitysmaiden alueita muun muassa kaatopaikkoina ja vievät saastuttavaa teollisuutta näihin maihin. Takala ja Lehto (2004, 210) muistuttavat, että kehitysmaiden ympäristökysymysten ratkaiseminen vaatisi paitsi taloudellisia panostuksia myös yhteistä poliittista tahtoa, jotta kaikki sitoutuisivat yhteisiin päämääriin ja kehitysmaiden taloudellinen ja ympäristöllinen hyväksikäyttö loppuisi.

Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että myös köyhillä mailla on oltava varaa kestäväan kehitykseen. Haastateltavat myönsivät, että kehitysmaissa kestäväan kehityksen toteuttaminen on vähistä resursseista johtuen vaikeampaa kuin teollisuusmaissa.

”Mun mielest minkään maan kannalta ei oo kysymys siitä, ei köyhän eikä rikkaan, et onko varaa vaan että et se on kertakaikkiaan pakko ja mikään maa ei voi pilata oman kehityksensä edellytyksiä. (...) Mut tietysti reaali-teetit on aika kovat, verrattuna siihen kuinka paljon meillä esimerkiksi olis liikkumavaraa tinkiä kehittymisestämme.” (Konsultti2)

Konsultti2 myös totesi haastattelussa, että useimmiten maat itse huomioivat kestäväan kehityksen vasta siinä vaiheessa, kun tietty taloudellinen kehitysaste on saavutettu. Esimerkeiksi tästä käyvät Kiina ja Intia, jotka ovat vahvan talouskasvun myötä alkaneet kiinnittää huomiota myös ympäristökysymyksiin. On kuitenkin vähintäänkin kyseenalaista, kuinka tosissaan nämä maat ovat ottaen huomioon talouskasvun niissä jo aiheuttamat ympäristövauriot.

Esimerkiksi Kiinan taloudellinen kasvu perustuu täysin ympäristön hyväksikäyttöön. Tämän seurauksena maassa on vakavia ympäristöongelmia: pohjavesistöt ovat pahoin saastuneita, samoin kuin joet, joiden vesistä yli 70 prosenttia on ihmiselle sopimattomia. 16 maailman 20 saastuneimmasta kaupungista sijaitsee Kiinassa, ja hengitystiesairauksiin kuolee vuosittain 300 000 maan asukasta. Kiinan johto tiedostaa ongelmat, mutta niiden hoitoon ei ole ainakaan toistaiseksi varattu tarpeeksi resursseja. Ympäristölakien valvonta on maassa heikkoa ja ympäristöhallinnossa ei ole tarpeeksi henkilökuntaa. Maailmanpankki arvioi vuosituhaten alussa, että ympäristötuhojen rahallinen arvo on Kiinassa 130–200 miljardia dollaria. Yhä pahenevat ympäristöongelmat aiheuttavat siis myös suurta taloudellista vahinkoa. (Jakobson 2005, 63–64.) Näin ollen kehitysmaissa olisikin erittäin tärkeää saada kehitys kestäväälle pohjalle alusta lähtien. Kuinka tämä tapahtuu, onkin jo toinen kysymys.

Kysyin haastateltavilta myös heidän näkemyksiään ministeri Väyrysen lanseeraamasta termistä *luonontaloudellinen kestävyys* kestäväan kehityksen kolmantena ulottuvuutena. Tästäkin sanayhdistelmästä

esiintyi monenlaisia käsityksiä. Monet käsittivät luonnontaloudellisen kestävyuden yksinkertaisesti synonyymina ekologiselle pilarille. Osa haastatelluista taas koki uuden termistön hämmentävänä.

”No se, mikä meit on vähän täällä ehkä siis häirinyt, mistä lausuttiin, on tää käsitteistö, et tää on vähän sekasin. Et tää luonnontaloudellisesti kestävä kehitys on, lähetään siitä, et se on se ekologinen pilari. Mut se on niinku uus sana. Meil on keketoimikunta Suomessa, joka on vuosia ja vuosia jauhanu näit käsitteitä ja myös EU:ssa ne on ihan fiksattu ja täs on pikkusen käytetty luovuutta (---). Ja sitte tää että yhteiskunnallisesti kestävä kehitys, niin se on kyllä, meiän ajatuksissa se on kyl sosiaalinen. (...) Sillai ammattisanastona ehkä vähän ihmetyttäny.” (Virkamies4)

Tutkijat arvelivat, että uuden termin tarkoituksena on vähentää kestävä kehityksen ekologisen ja taloudellisen ulottuvuuden vastakkainasettelua. Luonnontalous käsitteenä voisi heidän mukaansa parhaimmillaan luoda uutta ajattelua.

”(---) sinänsä luonnontalous nyt kuulostaa ihan tavallaan fiksulta, et se kytkee, koska yleensä nähään talous irrallisena luonnosta, et on tää luonto ja sit on tää talous ja sitte kyllä se luonto siellä kestää meidän talouden. Et kenties noin niinku sanaparina se on ihan tervetullut. (...) Koska toi parhaimmassa tapauksessa johtais johonkin, ettei olla kiinnostuneita jostain BKT:sta vaan jostain, miten maaperän rakenteet ja ilmakehän saasteet ja ilmakehän stabiilisuus ja lajirikkaus ja ekosysteemit ja terveys. Näistä lähettäis liikkeelle.” (Tutkija1)

Toisaalta pelkona oli, että termin tarkoituksena on kytkeä luonto yksinomaan ihmistä palvelemaan, luonnon oman arvon unohtuessa. Ministeri Väyrynen on julkisuudessa korostanut metsienhoidon merkitystä kestävä kehityksen aikaansaamisessa (HS 22.8.2007). Myös kehityspoliittisessa ohjelmassa linjataan, että ”maailman metsistä tulee suojella riittävä osa, jotta luonnon monimuotoisuus voidaan säilyttää”. Ohjelman mukaan ”kestävällä tavalla hoidettu metsä kasvaa nopeammin ja sitoo hiiltä enemmän kuin luonnontilainen”. Metsätalouden kehittämistä perustellaan ohjelmassa sen tehokkaasti köyhyyttä poistavalla vaikutuksella. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 19 [korostus AT].) Ohjelman sanamuodoista ja Väyrysen lausunnoista voi helposti saada sellaisen käsityksen, että luonnon – ja ihmisen – taloutta korostetaan kehitysyhteistyön tavoitteissa luonnonsuojelun kustannuksella. Tällainen ajattelu ja toiminta ei olisi lainkaan tavatonta Suomen kehitysyhteistyössä (ks. luku 4.3.1).

Kenties ohjelman luonnontaloudellista kestävyyttä koskevaa sanomaa ja tavoitteita on jälkeenpäin ulkoministeriössä kuitenkin haluttu tarkistaa, sillä marraskuussa 2008 julkaistussa *Ympäristö ja Suomen kehitysyhteistyö 2008* -esitteessä (22) todetaan, että Suomen ympäristöalan kehitysyhteistyötä luonnon monimuotoisuuden suojelun, hoidon ja kestävä käytön osalta ”kehitetään edelleen”.

Edellä on nähty, että kehityspoliittista määrittelykamppailua käydään myös ympäristöasiantuntijoiden keskuudessa. Poliitiikkaa tehdään puhumalla, ja ilmiöiden tulkinnanvaraisuus on välttämätön edellytys politiikan (yhteisten asioiden hoidon merkityksessä) olemassaololle (Laine & Jokinen 2001, 57). Kehityspoliitiikan tapauksessa tämä yksiselitteisten ratkaisujen puuttuminen vain on toisinaan turhauttavaa, sillä kyse on usein vakavista ongelmista ja jopa ihmishengistä. Esimerkiksi köyhyyspoiston ja -vähentämisen tarkempi määrittely voisi tästä syystä olla toivottavaakin.

4.2 Aika ennen nykyistä ohjelmaa

Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että ennen uuden kehityspoliittisen ohjelman julkaisua ympäristöasiat eivät Suomen kehityspoliitiikassa saaneet sitä painoarvoa, joka niille olisi kuulunut. Tämän johdosta uusi ohjelma nähtiin tervetulleena.

”Niin joo tää tuota linjaus joka oli oli tässä vallalla yheksäkytluvulla ja loppupuolella ja sitte kakstuhattaluvun alussa että tekninen tuki tavallaan ajetaan alas ja siirrytään budjettitukeen ja multitukeen niin sehän on varmin tapa ajaa ympäristöasiat kehitysyhteistyössä alas (---).” (Konsultti1)

Kehitysyhteistyössä tekninen tuki tarkoittaa tiedon, taidon ja tietotaidon siirtoa. Yleensä termillä viitataan lähinnä projektien henkilöapuun eli ulkomaalaisten työskentelyyn kehitysmaissa. Valtaosa teknisen avun kuluista koostuu näiden ekspatriaattien henkilökuluista, minkä vuoksi teknistä apua on pyritty vähentämään viime vuosina. Tavoitteena on ollut myös lisätä paikallisten vastuuta ja omistajuutta projekteista. Noin kolmanneksen julkisesta avusta arvioidaan kuitenkin edelleen koostuvan teknisen avun kuluista. (Koponen & Seppänen 2007, 348.) Edellä mainitussa kommentissaan haastattelemani konsultti viitanee laajemminkin projekti- ja hankeapuun, joita avunantajayhteisö on pyrkinyt vähentämään budjettituen ja monenvälisen yhteistyön lisääntyessä. Haastateltavani epäili, että budjetti- ja multituessa ympäristöasiat ovat unohtuneet. Samaa mieltä oli ulkoministeriössä työskennellyt tutkija.

”Mä luulen, kun mä olin ite (---) ulkoministeriössä mä huomasin et ympäristöasioilla ei silloin ollut mitään painoarvoa ja mä olin aika järkyttynyt siitä. Et miten tosiaan ku me tehtiin se julkasi me saatiin todella taistella, no ei nyt vastarintaa vastaan mut et siis ympäristöasiat oli jääny todellakin taka-alalle ulkoministeriössä.” (Tutkija1)

Antti Kivimäen (2006, 115) mukaan ympäristö tietoisesti unohdettiin vuonna 2000 julistetuista nykyistä kehityspoliitiikkaa ohjaavista YK:n vuosituhattavoitteista. Kivimäki kirjoittaa, että esimerkiksi Suomi

olisi halunnut tavoitteisiin tiukemman ympäristölinjauksen kuin mikä seitsemänneksi tavoitteeksi lopulta muotoiltiin: ”Taata ympäristön kestävä kehitys”. Kivimäen mielestä abstrakti suositus hyväksyttiin, koska kehitysmaat pelkäsivät tiukkojen ympäristönormien hidastavan niiden vaurastumista ja koska tiukemmat velvoitteet olisivat vaatineet enemmän toimia myös teollisuusmailta.

Kivimäen näkemyksen mukaan vuosituhattavoitteisiin sisältyy vahva arvovalinta, jonka mukaan köyhyyden ja nälän poistaminen sekä terveydentilan parantaminen ovat tärkeämpiä ihmisten hyvinvointia lisääviä tekijöitä kuin ympäristön hyvä tila, jolla on välillisempi vaikutus ihmisten hyvinvointiin (Kivimäki 2006, 115–116). Myös YK:n kehitysohjelman UNDP:n vuonna 2005 julkaisemassa, ympäristöpäämäärää käsittelevässä raportissa todetaan, että se on vuosituhattavoitteista ainoa, jolle ei ole asetettu tarkkoja mittareita. Raportti päättyy toteamaan, että edellä mainitusta syystä johtuen tavoitteen 7 maa-kohtainen integrointi ja valvonta on ollut puutteellista. (UNDP 2005, 5.) Raportin tulokset antavat tukea niin Kivimäen kuin useimpien haastateltavieni käsityksille kehitystavoitteista.

Toinen järjestötoimijoista kritisoi haastattelussa voimakkaasti Kepaa eli Kehitysyhteistyön palvelukeskusta sen kyvyttömyydestä ottaa ympäristöasioita huomioon toiminnassaan.

”(--)-että kun oon kuitenkin ollut kiinnostunut myös kehityskysymyksistä niin jo aikoinaan tähän työhön ryhtyessäni mä olin toistuvasti ja usean vuoden ajan yhteydessä erityisesti Kepan johtoon ja yritin saada siellä ympäristöteemasta näkökulmaa mukaan heidän toimintaansa. Eritään huonoin tuloksin. Elikkä tota, jossain vaiheessa sitten totesin, et ei tää johda mihinkään. Heidän perustelunsa oli se, että kun Kepa on jäsenjärjestöiltään niin heterogeeninen kansalaisjärjestö, niin tälläsen yhden uuden ison teeman mukaanotto edellyttäis vääjäämättä sitten jonkun tiputtamista. Ja sellaista yhteisymmärrystä ei siellä varmasti synny.” (Järjestötoimija1)

Kepa on Suomen merkittävin kehityspolitiikan järjestöasiantuntija. Sillä on yli 270 jäsenjärjestöä ja sen tehtävänä on neuvoa ja kouluttaa näitä järjestöjä sekä yhteistyökumppaneita muissa maissa. (Kepa ry 2008.) Kepalla on siis paljon vaikutusvaltaa käytännön kehitysyhteistyön toteuttamiseen liittyen. Kommenteissaan Kepa arvosteli voimakkaasti nykyistä kehityspoliittista ohjelmaa sosiaalisen ulottuvuuden unohtamisesta (*Kepan lausunto kehityspoliittisen ohjelman luonnoksesta* 2007, 3). Myös ympäristöministeriön virkamies kummasteli järjestön asennetta.

”(--)- mä oon vähän ihmeissäni kuunnellu näit Kepaa ja näitä, et mitä ihmettä, ku kyllähän nyt hekin on varmaan ollu Riossa ja näin, et must se on ollu vähän yllättävää. (...) Kepa esimerkiks hirveen kriittisenä. Must se oli todella ihmeellistä.” (Virkamies4)

Olisin tätä tutkimusta varten halunnut haastatella Kepan edustajaa, mutta tiedustellessani asiaa sain vastauksen, että Kepasta ei löydy erityisesti ympäristöasioihin perehtynyttä henkilöstöä. Tämä voikin selittää ympäristönäkökulman puuttumisen järjestön toiminnasta. Toisaalta, ja myös edelliseen liittyen, kyse on intresseistä: Kepa on voinut tarkoituksellisesti ”unohtaa” ympäristöulottuvuuden huomioimisen toiminnassaan, jos sen on koettu vähentävän joidenkin järjestölle tärkeämpien teemojen painoarvoa (Haila 2001, 14). Järjestötoimijan mukaan lähinnä tästä olikin kyse.

”Mul on Kepan kanssa ihan hyvät välit, mutta sanon suoraan että olin aika turhautunut siihen täydelliseen kyvyttömyyteen tarkastella asioita uusin silmin silloin kun olisi pitänyt.” (Järjestötoimija1)

Kepa ei ole kuitenkaan ainoa taho, joka on unohtanut ympäristöulottuvuuden kehitysyhteistyössä. Kuten luvussa 3.2 totesin, ympäristö on ollut kehityspoliittisissa ohjelmissa tärkeänä painopisteenä mukana jo pitkään. Vuoden 2004 ohjelmassa ympäristö määriteltiin läpileikkaavaksi teemaksi, joka tulee huomioida kaikessa kehitysyhteistyössä (Kehityspoliittinen ohjelma 2004, 8). Erityisesti ympäristöministeriön virkamies näki läpileikkaavat teemat kuitenkin ongelmallisina.

”(---) meiän ministeriöökkin vähän ihmetyttänyt, et se on todettu et se on läpileikkaava teema, mut ei se oo käytännössä kauheesti näkyny sitte ehkä. Tai se ei oo näkyny niin paljon ku ois voinu. Se on vähän jääny sinne jalkoihin. Et yks tapa tavallaan must päästä jostain asiasta eroon on panna se läpileikkaavaks teemaks, ku sit sitä ei oikein pysty, et se on niin epämääräinen, pitäis muka olla jokaisessa, ja kuka sitä seuraa ja valvoo (---).” (Virkamies4)

Ohjelmiin kirjatut asiat eivät siis suinkaan aina pidä paikkaansa. Vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnissa todetaan, että läpileikkaavien teemojen toimeenpano on toteutunut politiikan tasolla hyvin, mutta niiden huomioiminen kaikessa toiminnassa on puutteellista ja käytännössä on suurta vaihtelua riippuen hankkeesta tai ohjelmasta (*Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004–2006*; VI, 38). Järjestötoimija ja ympäristöministeriön virkamies allekirjoittivat tämän. Käytännössä kyse on määrärahojen ohjautumisesta.

”No se on aina ollut hirveesti mukana siis paperilla, et sehän ei oo ollu ongelma. (...) Mut että se ongelma on vaan se, et jotenkin sitten käytännössä se raha ei oo kauheesti ohjautunu ehkä ympäristöhankkeille.” (Virkamies4)

Kuten johdannossa totesin, tilastot osoittavat ympäristöhankkeiden vähentyneen Suomen kehitysyhteistyössä jatkuvasti viime vuosien aikana. Samaan aikaan ulkoministeriön virkamiehillä on heikko tietämys siitä, miten ympäristönäkökulman voisi valtavirtaistaa kaikkiin hankkeisiin. Jotain ympäristön

painoarvosta kertoo sekin, että kehitysyhteistyön ympäristöulottuvuutta toiminnallistavaa ympäristölinjausta ei ole ennen koettu tarpeelliseksi.

”Joo, tota ite asiassa, siis viimekshän edellisen ohjelman tullessa kysyttiin, että tehdäänkö ympäristölinjaus. Ja silloin sanottiin, että ei tehdä. Nyt tehtiin.” (Virkamies3)

Kehityspoliittinen toimikunta totesi vuoden 2006 lausunnossaan, että valtavirtaistaminen ei itsessään takaa läpileikkaavien teemojen huomioon ottamista, vaan lisäksi tarvitaan erityistoimia (*Suomen kehityspoliittikan tila 2006*, 24). Vuoden 2006 ympäristöevaluaatio nimesi tällaiseksi erityistoimeksi ympäristöön keskittyvien hankkeiden lisäksi ympäristölinjauksen laatimisen tavoitteiden toiminnallistamisen varmistamiseksi (Kääriä ym. 2006, 44). Ulkoministeriön virkamies tosin totesi, että nykyisen kehityspoliittisen ohjelman kohdalla ympäristölinjauksen relevanssi on pienempi kuin aiempien, sillä ohjelman ympäristöpainotus on jo itsessään erittäin vahva. Ympäristöteeman mukaanotto aidosti kaikkeen kehitysyhteistyötoimintaan ei kuitenkaan tule olemaan helppoa nykyisenkään ohjelman kohdalla, sillä kuten kehityskaatutkijat Jussi Ylhäisi ja Juhani Koponen toteavat, ”matka ongelman tiedostamisesta (--) ympäristön tilan kestävään paranemiseen on (---) pitkä ja mutkikas” (Ylhäisi & Koponen 2007, 280).

4.3 Ajatuksia ohjelmasta

Suurin osa haastateltavista koki uuden ohjelman ensisijaisesti myönteisenä ja edistyksellisenä tekijänä Suomen kehityspoliitikassa. Yhteenvedon haastateltavien näkemyksistä voi ministeri Väyrysen sanoin todeta, että ohjelma on paluu tulevaisuuteen (HS 16.9.2007). Vaikka ohjelma pohjautuu Rion konferenssin ajatuksiin, kuvailtiin sen näkökulmaa uudeksi ja tuoreeksi.

”Se on tavallaan aika uudistuksellinen vaikka tavallaan palaa siihen vuoden, Rion tapahtumiin entistä voimakkaammin ja niihin Rion sopimukseen ja niihin liittyviin tavoitteisiin just sen takia et siin on se ympäristöpainotus.” (Tutkija2)

Vuonna 1992 järjestetyssä Rio de Janeiron YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) valtiot sitoutuivat ensimmäistä kertaa korkeimmalla poliittisella tasolla kestäväan ja oikeudenmukaiseen kehitykseen. Konferenssissa hyväksyttiin 27 periaatetta sisältävä *Rion julistus*, jota valtiot sitoutuivat noudattamaan kestävan kehityksen edistämiseksi. Lisäksi allekirjoitettiin ilmastonmuutoksen ja biologisen monimuotoisuuden suojelua

koskevat sopimukset. Oikeudellisesti sitovasta metsiä koskevasta sopimuksesta jäsenmaat eivät päässeet yhteisymmärrykseen, mutta sen sijaan luotiin niin sanotut Rion metsäperiaatteet metsien kestäväälle hoidolle ja suojelulle. (*Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka 2007*; 6, 32.) Näiden lisäksi hyväksyttiin Agenda 21 -niminen toimintasuunnitelma kestävä kehityksen toteuttamiseksi niin maailmanlaajuisella, kansallisella kuin paikallisella tasolla (UN Division for Sustainable Development 2004). Haastateltavat toivottivat Rion ajatukset ympäristön ja kehityksen yhdistämisestä lämpimästi tervetulleiksi uudelleen.

”Must se on hyvin pragmaattinen ja tota.. tavallaan tuo takasin vähän niitä ajatuksia nyt ympäristön ja kehityksen näistä linkeistä, jotka oli voimakkaasti pinnalla tän Rion konferenssin jälkeen yheksäkytluvun alkupuolella, mut jotka hiukan nyt sitten tässä sanotaan viimesen ehkä kymmenen vuoden aikana on vähän jäänyt sivuun (---).” (Konsultti2)

Toisaalta erityisesti ulkoministeriön virkamiehet painottivat ohjelman haasteellisuutta ja sen ympäristöpainotuksen heillä teettämää lisätyötä.

”Tavallaan siin on otettu uus tuore lähtökohta näihin kysymyksiin, että tota siinä mielessä se on haasteellinen et nyt kun sitä toimeenpannaan ja toteutetaan, asioita joutuu miettiä pikkuksen uudelta kantilta.” (Virkamies2)

Virkamies3 totesi, että ohjelma tulee, jos ei muuta niin ”pistämään vipinää virkamiehiin”. Työmäärän lisääntymisellä virkamiehet viittasivat käsittääkseni paitsi ohjelman yleisesti kunnianhimoisiin ympäristötavoitteisiin myös ympäristöä koskeviin temaattisiin hankkeisiin, joiden määrän on arvioitu lisääntyvän huomattavasti nykyisen ohjelman myötä. Tällaisten hankkeiden suunnittelu ja seuranta vaatii aikaa ja resursseja (ks. luku 4.4).

Ohjelmasta puhuttaessa Kepaa kritisoineen järjestötoimijan sanoissa oli aistittavissa jälkiviisautta ja ”mitä minä sanoin” -asennetta, mutta toisaalta myös aitoa huolta niiden vuosien johdosta, jolloin ympäristöasioita ei kehitysyhteistyössä huomioitu.

”Mutta, nyt ollaan sitten tässä tilanteessa, jossa Kepa joutuu tavallaan yksinkertaisesti sopeutumaan siihen tosiasiaan, että kehityspoliittisen ohjelman painopisteistä johtuen, niin ympäristö ja erityisesti ilmastokysymykset on nyt siinä aivan keskeisiä. (...) Tää on ollut tietysti hirveen turhauttavaa, kun on ollut itse vakuuttunut, ja en nyt sano, että aikaani edellä, mutta kuitenkin sillä tavalla jotenkin kristallinkirkas näkemys siitä, että sehän on näin ja sit vielä kuluu vuosikausia, ennen kuin se ympäröivä viitekehys hyväksyy nämä ajatukset. Se on aika kauheeta. (---) Meneettiin paljon aikaa.” (Järjestötoimijal)

4.3.1 Kriittisiä huomioita

Toisen järjestötoimijan mielipiteet ohjelmasta poikkesivat selvästi muiden haastateltavien näkemyksistä. Hän kritisoi muita voimakkaammin ohjelmaa. Haastateltava ei kokenut ohjelman tuovan ympäristökysymyksiä myönteisellä tavalla esille, vaan päinvastoin aiheuttavan yksipuolisuudellaan ennemminkin vastareaktioita. Erityisesti konkretian puute ja epäloogisuus häiritsivät häntä. Haastateltavan mielestä ympäristönäkökulma tuodaan ohjelmassa esille väärällä tavalla.

”(---) näin ympäristöihmisenä ilolla sitä, että ympäristöasiat nostetaan esiin, mutta sit se tapa, millä se tehdään niin ei oo niin selkeä tai hyvä. (---) suoraan sanottuna aika huonosti kirjoitettu (--). Et siinä on nostettu vaan yks asia esiin, eikä sit semmosta kokonaisvaltasta kehityspoliittista ohjelmaa. (---) Eikä oo kovinkaan osattu kertoa sitten sitä, et mikä sen ohjelman tarkoitus on.” (Järjestötoimija2)

Ministeri Väyrysen näkemys ohjelman kokonaisvaltaisuudesta on täysin päinvastainen. Ohjelman saatesanoissa ministeri kirjoittaa: ”Uusi ohjelma on aikaisempaa kokonaisvaltaisempi. Tämä käy ilmi myös otsikosta, johon sisältyy *ihmiskuntapolitiikan* käsite. Ihmiskuntapolitiikalla tarkoitetaan kaikkea sellaista yhteisten asioiden hoitamista, jolla on vaikutusta ihmiskunnan tulevaisuuteen”. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 3.) Ympäristöministeriön virkamiehen mielestä ohjelma on liiankin yleisluontoinen, eikä se ohjaa käytäntöä tarpeeksi. Hän oli järjestötoimijan kanssa samoilla linjoilla myös siitä, että ohjelma on ristiriitainen ja epälooginen.

”(---) tää on hirveen yleinen et tää ei oo kauheen pitkälle menevä. (...) ja tääl on ristiriitoja niiden käsitteiden suhteen, et jossain sanotaan, että kaiken pohjana on näiden kolmen ulottuvuuden tasapaino ja tää ja sit toisaalla sanotaan, että luonnontaloudellisesti kestävä kehitys on kaiken pohja.” (Virkamies4)

Kuten luvussa 3.3 totesin, myös julkisessa keskustelussa arvosteltiin voimakkaasti ohjelman liiallista yleisyyttä, jonka takia ohjelman konkreettisia tavoitteita ja tuloksellisuutta on kritiikkiä esittäneiden tahojen mukaan vaikea seurata (HS 3.10.2007). Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, ettei käytännön toimia varten laadita erillistä toimeenpano-ohjelmaa, vaan ulkoasiainministeriön osastojen ja edustustojen laatimat talous- ja toimintasuunnitelmat ovat ohjelman toteuttamisen välineitä. Ohjelman lopuarvioinnin lisäksi sen seurantaan luvataan indikaattoreita. Eduskunnan roolia ohjelman seurannassa korostetaan, sillä se käsittelee vuosittaisen kehitysyhteistyökertomuksen, kehityspoliittisen toimikunnan laatiman arvion sekä valtion talousarvion, jossa yhtenä osana on kehityspoliittikka. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 37–38.)

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tämä ei riittänyt. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa ohjelmasta todetaan, että ohjelman liiallisesta yleisyydestä johtuen ulkoministeriön tulee indikaattorien käyttöönoton lisäksi vuosittain toimittaa valiokunnalle erillinen toimeenpano-ohjelma kehityspolitiikkaan liittyvistä konkreettisista linjaratkaisuista (Eduskunta 2007). Eduskunnan keskustelussa ministeri Väyrynen lupasikin toimittaa eduskunnalle selvityksen sekä käytännön toimenpiteistä että budjettituen ja monenkeskisen avun vaikutuksista. Maaliskuussa 2008 julkaistussa vuotta 2007 koskevassa kehitysyhteistyökertomuksessa esitellään luvatut kehitysmaiden tilanteen seurantaindikaattorit, jotka perustuvat vuosittuuhannen kehitystavoitteisiin. Lähes puolet indikaattoreista liittyy ympäristöön. Kehitysyhteistyökertomuksessa todetaan kuitenkin edelleen, että ohjelmalle ei tulla laatimaan erillistä toimeenpano-ohjelmaa. (*Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2007; osa 2, 24.*)

Haastateltavistani järjestötoimija ja ympäristöministeriön virkamies eivät olleet ainoita, jotka arvostelivat ohjelmaa. Ensisijaisesti myönteisestä asenteestaan huolimatta muutkaan haastatellut eivät suhtautuneet ohjelmaan varauksettoman myönteisesti. Ainoastaan konsultit tuntuivat ottaneen ohjelman vastaan yksioikoisen kritiikittömästi. Muissa haastateltavissa arvostelua ja huolta herättivät erityisesti suomalaisen osaamisen korostaminen ja luonnonsuojelunäkökohtien unohtaminen.

”Mutta tottakai, varmasti monet niistä huolenaiheista, mitä järjestöt on sitten esittäneet kehityspoliittisen ohjelman sisällöstä on ollut perusteltuja. Toisin sanoen, pelko siitä, että loppujen lopuksi pyritään vain edistämään suomalaisten yritysten toimintaa kehitysmaissa ja puhutaan suomalaisen osaamisen hyödyntämisestä, niin sit se käytännössä se vois olla pahimmillaan hyvinkin yksipuolista, jotain talousmetsien hoitoa.” (Järjestötoimija1)

Kuten totesin luvussa 4.1, ohjelmassa korostuu talousmetsien rooli kestäväen kehityksen edistämässä. Historiasta löytyy tapauksia, joissa suomalaista vientiä ja metsien roolia nimenomaan taloudellisena voimavarana on perusteltu kehityspolitiikan tavoitteilla. Teoksessa *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka* Maria Åkerman tarjoaa näistä esimerkin. Hän kirjoittaa vuonna 1997 kohua herättäneestä metsäteollisuusyritys UPM-Kymmeneen aikeesta aloittaa yhteistyö indonesialaisen April-yhtiön kanssa. Ympäristö-, kehitys- ja ihmisoikeusjärjestöt vaativat suomalaisyhtiötä vetäytymään yhteistyöstä perusteinaan Aprilin harjoittamat luonnonmetsien hakkuut ja yrityksen metsäalueilla tapahtuneet alkuperäiskansojen omistusoikeuksien loukkaukset. UPM-Kymmene oikeutti metsänkäytön vetoamalla Indonesian kehitystavoitteisiin. Yhtiön, kuten myös Indonesian valtaeliitin, näkökulmasta metsän tehokas taloudellinen käyttö oli ehto Indonesian kestäväälle kehitykselle. Näkemystä tuki myös Suomen valtion virallinen kehityspolitiikka, sillä Suomi oli aiemmin rahoittanut kehitysyhteistyövaroil-

la Aasian sellu- ja paperiteknologian kehittämistä. Kansalaisjärjestöjen ja metsäasiantuntijoiden näkökulmasta sademetsien monimuotoisuus oli uhattuna. Hanke kaatui lopulta Aprilin taloudellisiin vaikeuksiin, mutta osa haastateltavistani pelkäsi, että samankaltainen toiminta mahdollistuu nykyisen kehityspoliittisen ohjelman puitteissa. (Åkerman 2001; 101–109, 117.)

”(---) aika moniin sieltä voi löytyä perusteita semmoseen, jotka mun henkilökohtaisen näemyksen mukaan ei välttämättä oo loppujen lopuksi sit ympäristöllisesti kauheen hyödyllisiä hankkeita, vaan ehkä ne on sit enemmän puuvarojen, luonnonvarojen hyödyntämistä. Et on hankkeita, joissa jotakin ympäristöä, vaikkapa metsiä kosketellaan, mutta sitten se, että kuinka kestäviä ne on, niin siinä sitten eri asiantuntijat voi olla eri mieltä.” (Järjestötoimija2)

Suomalaisen osaamisen korostuessa haastateltavia huolesti myös omistajuuden, eli kehitysmaaosaajien kehitystään koskevan vallan ja vastuun, unohtaminen. Ulkoministeriön virkamiehen mielestä ministeri pohjaa ideoitaan liiaksi siihen aikaan, jolloin hän oli viimeksi ulkoasiainministerinä 90-luvun alussa.

”(---) ministeri itse tota aikoinaan, tai tätä ohjelmaa kirjoittaessa, osallistui aika syvästi, syvästi. Ja hän ei silloin ollut vielä hirveen perehtynyt siihen, et mitä kehitysyhteistyössä on tapahtunut sen jälkeen, kun hän viimeks oli kehitysyhteistyöministeri, ja, et ne samat lääkkeet ei toimi kuin silloin toistakyt vuotta sitten. Eli tää kehitysmaiden oman omistajuuden korostaminen, vaikk se on kirjoitettu sinne, niin et se siinä on ollut se vaikeus.” (Virkamies3)

Omistajuus ei tosin ole 1990-luvun alun ja 2000-luvun lopun välisenä aikana käytännössä toteutunut Suomen kehitysyhteistyössä. Vuoden 2006 kehitysyhteistyökertomuksessa todetaan, että ”usein suomalaisten ja yhteistyömaiden suhteita leimaa epätasa-arvoinen rahoittaja–vastaanottaja -asetelma”. Evaluaatioiden mukaan erityisesti kansalaisjärjestöyhteistyö pohjautuu liiaksi hyväntekeväisyysajattelun, ja kestävien tulosten aikaansaaminen on kyseenalaista. (*Suomen kehitysyhteistyö 2006*, 80.) Myös OECD:n kehitysapukomitea DAC:n vuonna 2007 suorittamassa Suomen kehitysyhteistyön seurannassa sanotaan, että vaikka Suomi periaatteessa kannattaa vahvasti omistajuutta kehitysyhteistyössään, se ei käytännössä hyödynnä tarpeeksi kumppanimaiden omaa osaamista eikä tue kumppanimaiden toiminta-alueiden parantamista (DAC Peer Review 2007, 18). Omistajuuden vahvistuminen vaarantuu kuitenkin entisestään, jos suomalaista osaamista korostetaan nyt sen kustannuksella.

Virkamiehen huolen omistajuuden unohtamisesta voi todeta olevan oikeutettu, kun lukee ministeri Väyrysen asiasta esittämiä kannanottoja. Toukokuussa 2008 kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehyksen seminaarissa puhunut Väyrynen toi selkeästi esiin oman näkökantansa: ”Että me annamme

heille rahaa ja sitten heillä on omistajuus?” (Eronen 2008b). Omistajuus voidaankin Väyrysen tavoin nähdä kehitysyhteistyössä paradoksinä, kun kyseessä on yksisuuntainen apusuhde. Toisaalta ministerin kommentin voi nähdä vaarantavan kaiken sen, mihin viime aikoina kehityspolitiikassa on pyritty.

Kehitysmaiden ympäristönsuojelusta puhuttaessa kysymys omistajuudesta ei ole kuitenkaan mielestäni yhtä yksioikoinen kuin useimpien muiden alojen kohdalla. Vaikka kaikki haastateltavani painottivat sitä, että kehitysmailla on oltava varaa kestäväan kehitykseen, moni oli sitä mieltä, että kaikki maat eivät ole tätä ainakaan vielä itse oivaltaneet. Esimerkiksi vuoden 2005 kehitysyhteistyökertomuksessa Aasian ympäristöongelmia käsittelevässä luvussa todetaan maanosan valtioiden edelleen painottavan ylivoimaisesti lyhyen aikavälin talouskasvua suhteessa kestäväan kehitykseen (*Suomen kehitysyhteistyö 2005*, 52). Eikö avunantajalla tällöin ole oikeus osoittaa se, miten kehitysyhteistyövarat tulee käyttää, jotta ne kohdentuvat kestäväan kehityksen mukaisesti? Toisaalta, ja tätä mieltä oli myös suurin osa haastatelluista, ilman omistajuutta toiminta tuskin muodostuu pysyväksi käytännöksi. Lisäksi paikallisilla ihmisillä on usein omasta ympäristöstään sellaista tietoa, jota avunantajamaan asiantuntijoilla ei voi olla. Kysymys päätösvallasta ei ole kuitenkaan helposti ratkaistavissa, kun pyritään siihen, että nyt kehittyvät maat välttäisivät teollisuusmaiden aikoinaan tekemät virheet.

4.3.2 Erilaisia tulkintoja ohjelmasta

Toinen konsulteista oli sitä mieltä, että ohjelman korostaessa hanketukea budjettituen sijaan siinä painotetaan jälleen pitkästä ajasta kehitysyhteistyön tärkeää elementtiä eli yhteistyötä. Hän toi esiin kehitysyhteistyön roolin kulttuurien välisen vaihdon, yhteisen oppimisen ja yhdessä työskentelyn välineenä.

”(-- --) täs on tavallaan uudelleen painotetaan nytte tän toiminnan tämmöst yhteistyöluonnetta, et täs nyt viimesen kymmenen vuoden aikana se ajattelu kuitenkin enemmän on liukunu siihen, että että tää on tämmöstä kehitysmailla annettavaa rahoitustukea enemmänkin kuin niiden toimijoiden välistä yhteistyötä.” (Konsultti2)

Konsultin esiintuoma näkökanta usein unohdetaan, kun keskitytään kehityspolitiikan kouriintuntuvien tulosten tarkasteluun. Hän on oikeassa siinä, että perinteisessä projektitoiminnassa, toisin kuin budjettitukitoiminnassa, osapuolet tekevät käytännön yhteistyötä. Toisaalta tämänkin näkökannan voi nähdä palautuvan kysymykseen omistajuudesta: kuinka aitoa yhteistyö on, jos kumppanosapuoli ei koe vas-

tuuta toiminnasta, tai pahimmillaan kokee toiminnan hyödyttömäksi, koska sillä ei ole ollut sananvaltaa projektin suunnittelussa?

Haastateltavien hyvin paljon toisistaan poikkeavat näkemykset paljastavat joka tapauksessa sen, että ohjelmaa voi tulkita monella tavalla ja ympäristöasiantuntijoidenkin tulkinnoissa on eroja. Tämän osoittaa myös se, että konsultin ja ohjelmaa vahvasti kritisoineen järjestötoimijan näkökannat olivat useassa kohdassa täysin vastakkaiset. Järjestötoimija arvosteli ohjelmaa kokonaisvaltaisuuden ja ohjauksen puutteesta. Konsultti näki, että kehityspoliittisessa ohjelmassa kuuluu olla selkeät painopisteet, jotka hänen mukaansa toimivat käytäntöjä ohjaavina tekijöinä:

”Useinhan nää kehityspoliittiset ohjelmat on ollu sellasia, et ne on ollu tommosta, jos nyt sanon suoraan, niin tämmöst kaikenkattavaa vähän tämmöstä liirumlaarua, että jokainen löytää sen oman asiansa. (---) Ja nyt täs oli ehkä vähän selkeemmin pyritty todella tämmöseen poliittiseen ohjaukseen, jol on jotain todellista merkitystä.” (Konsultti2)

Järjestötoimijan mielestä ohjelma ei ole onnistunut tuomaan kestävän kehityksen näkökulmaa kokonaisvaltaisesti kehityspoliittikkaan, vaan se nähdään edelleen supistetusti omana sektorinaan.

”(---) ehkä ei vielääkään sitten ihan, ehkä se ymmärrys siitä, että se ei oo vaan tekninen asia, ympäristöhankkeille, ympäristöhankkeille lisää rahaa vaan, tietysti sitäkin tarvitaan, mut että sitten se, että se liittyy kaikkeen siihen toimintaan. (---) ei oo vielääkään ja ei ole aikasempien ohjelmien aikaan niin (---) laajasti ymmärrettynä ollu siellä täs politiikan toteuttamisessa.” (Järjestötoimija2)

Konsultin näkemyksen mukaan asia on päinvastoin: ohjelmassa luonnontaloudellisesti kestävä kehitys nähdään ensimmäisen kerran kaikkeen työhön integroituna ja sitä ohjaavana. Hänen mielestään Suomi voi nyt ympäristönäkökulmaa painottamalla tuoda oman osansa kehitysyhteistyön käytäntöjen parantamiseen.

DAC:n arvioinneissa Suomea on pienenä avunantajana kehoitettu keskittymään tiettyihin teemoihin tai alueisiin sen sijaan, että se pienillä resursseilla yrittää osallistua kaikkeen mahdolliseen. Viimeisimmässä arvioinnissa Suomi sai kiitosta lisääntyneestä keskittymisestä tietyille sektoreille, joista ympäristö on yksi ydinala. (DAC Peer Review 2007, 37–38.) Nykyisen kehityspoliittisen ohjelman voidaan nähdä tukevan tätä temaattista keskittymistä. Toisaalta järjestötoimijan tavoin ohjelman voi nähdä liiaksi yhteen asiaan keskittyvänä, kokonaisvaltaisen kehityspoliittisen ajattelun sivuuttavana julistuksena. Ohjelmasta esitettyjä tulkintoja ei voikaan asettaa paremmuusjärjestykseen, sillä ne liittyvät suoraan

siihen, mikä tarkoitus kehityspoliittisilla ohjelmilla yleensä nähdään olevan. Seuraavassa luvussa pohditaan ohjelmien käytännön seurausten lisäksi ylipäätään niiden laatimisen tarkoitusta ja mielekkyyttä.

4.4 Ohjelman käytännön merkitys

Saadakseni selville haastateltavien näkemyksiä kehityspoliittisten ohjelmien suhteesta käytäntöön kysyin, kuinka paljon ja minkälaista käytännön merkitystä tällä ohjelmalla heidän mielestään on. Minua kiinnosti myös se, näkevätkö haastateltavat tällä ohjelmalla olevan enemmän tai vähemmän merkitystä käytännön kannalta kuin vastaavilla ohjelmilla ylipäätään. Tarkoitukseni ei ole siis selvittää, mitkä ohjelman jo toteutuneet käytännön seuraukset ovat, vaan tarkastella haastateltavien tulkintoja asiaan liittyen. Jo edellisessä luvussa kävi ilmi, että erityisesti ympäristöministeriön virkamies ja toinen järjestötoimija kritisoivat ohjelmaa sen heikosta ohjaavuudesta. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että nykyisellä kehityspoliittisella ohjelmalla on ainakin jonkinlaista käytännön merkitystä, ehkä jopa enemmän kuin yleensä vastaavien ohjelmien kohdalla. Kehitysyhteistyön suunnittelussa ohjelman painotukset näkyvät virkamiehen mukaan vahvasti.

”Kyllähän voimakastahtoisen ministerin ohjauksessa sil kyl tuntuu olevan merkitystä. Kyl se oli selvää, että nyt kun on tullu nää meidän pääkohdemaiden osallistamissuunnitelmat, niin tota kyl niis oli tarkkaan luettu sitä, että mitä niin on kirjoitettu. Et kyl se on suunnannut ihan selvästi.”
(Virkamies3)

Ulkoministeriössä laadittiin keväällä 2008 virkamiehen mainitsemat maakohtaiset, kehitysyhteistyön suunnan määrittelevät osallistumissuunnitelmat Suomen pääkumppanimaille. Osallistumissuunnitelmassa käsitellään kahdenvälistä ja monenkeskistä yhteistyötä. Näitä suunnitelmia ei kuitenkaan julkais- ta Suomessa eikä kumppanimaissa, mikä on herättänyt arvostelua muun muassa kehityspoliittisen toimikunnan taholta (*Suomen kehityspoliitiikan tila 2008*, 5). Kansalaisilla ei siis ole etukäteen mahdollisuutta nähdä, miten kehityspoliittinen ohjelma pääkumppanimaissa aiotaan saattaa käytäntöön.

Suunnitelmien lisäksi jo toteutuneena käytännön tuloksena haastateltavat näkivät ohjelmasta syntyneen keskustelun. Tämä keskustelu eli kehityspoliitiikan ympäristöulottuvuuden politisoituminen nähtiin ehdottoman myönteisenä asiana:

”No onhan sillä nyt jo ollu se käytännön merkitys, että kaikki ministeriön virkamiehet ja kaikki kehitysyhteistyötoimijat varmaan Suomessa puhuu ympäristöasioista enemmän. (---) ainakin tämmösenä julistuksenomaisena ja keskustelunherättäjänähän se on toiminu erittäin paljon.” (Järjestötoimija2)

Toisaalta, huolimatta osallistumissuunnitelmien vahvoista painotuksista, jopa ulkoministeriön virkamiehet olivat epäileväisiä sen suhteen, kuinka paljon ohjelmalla tulee olemaan vaikutusta kehitysyhteistyön käytäntöjen tasolla. Kommenteista päätellen he eivät olleet lainkaan varmoja ohjelmainten yhteydestä konkretiaan. Myös ympäristöministeriön virkamies totesi, että vaikka kehityspoliittinen ohjelma olisi kuinka hyvä, se ei takaa painotusten toteutumista. Vasta rahan ohjautuminen ja töiden organisointi osoittavat sen, millä tavalla ohjelmainten painotukset näkyvät käytännössä.

”No, toivottavasti on sitä käytännön merkitystäkin sitten ihan konkreettisesti. Se on tässä se oleellinen kysymys.” (Virkamies1)

Vastauksista jäi sellainen mielikuva, että ohjelmainten painotusten näkymisen kehitysyhteistyön ruohonjuuritasolla uskottiin ainakin lähitulevaisuudessa olevan vähäistä. Tämän ei niinkään katsottu johtuvan itse ohjelmasta, vaan kehityspoliitikalle luontaisesta hitausvoimasta (Lähde 2001, 219). Syynä tähän kehitysyhteistyön käytäntöjen hitaaseen muutokseen on se, että toiminnassa on pyrittävä ennustettavuuteen eli rahoituskohteet on määriteltävä ennalta vuosiksi eteenpäin. Näin ollen ne varat, jotka ovat kulloinkin vapaasti käytettävissä, ovat vähäiset koko potista.

”(---) ei se käytäntö muutu kovin nopeesti, vaikka ois laajasti hyväksytty se tahto. Mut tottakai siinä aina jonkun verran, kymmenen kaksyt prossaa on semmosta väljyyttä (---).Mut et se ikään kuin muuttuva osa siinä kehitysyhteistyörahotuksessa, se on suhteellisen pieni.” (Tutkija1)

Toiminnan ennustettavuuden vaatimuksen lisäksi hitausvoimaa aiheuttavat kehityspoliittikan vakiintuneet tavat ja tottumukset, jotka vastustavat muutoksia. Suomen kehityspoliittisen instituution hitausvoimaan liittyy myös ulkoministeriön hallinto- ja päätöksentekojärjestelmien kankeus, jonka haastattelutavat kokivat ongelmaksi käytäntöjen ja toiminnan muuttamisessa.

”Toi on niin kankeelt vaikuttaa uuämmän systeemi, ei ne hetkessä kuule saa sitä, et siinä kestää.” (Virkamies4)

Myös DAC:n maaseurannassa ulkoministeriön päätöksentekojärjestelmän todettiin olevan liian keskuksetoinen ja byrokraattinen, sillä kukin hanke käsitellään sekä suunnittelu- että toteutusvaiheessa ministeriön ylimmällä tasolla moneen kertaan, ja kaikki yli 200 000 euron maksatukset täytyy hyväk-

syttää ministerillä. Seurannassa kehoitettiin ulkoministeriötä siirtämään projekteja koskevaa päätösvaltaa enenevässä määrin kenttä- eli lähetystötasolle. Tämä ei kuitenkaan ole ongelmatonta, sillä samassa raportissa todetaan lähetystöjen henkilökunnan kehitysyhteistyöosaamisen olevan heikkoa ja henkilöstöresurssien hyvin rajallisia. (DAC Peer Review 2007, 48–50.)

Ulkoministeriön virkamies toi esiin sen, että projektien kohdalla kehitysyhteistyön suunnittelu kestää kauan myös muista kuin ulkoministeriön sisäisistä tekijöistä johtuen. Hankkeita ei yksinkertaisesti voi käynnistää yhdeltä istumalta, sillä myös kumppanimaalla on – ainakin toivon mukaan – sananvaltaa projektien sisältöön.

”Mut tietysti varmasti kannattaa miettiä itse kunkin että niin kun hankkeet tapahtuvat yleensä kilpailutuksen kautta ja se vie aikaa, tää ei muutu ihan hetkessä tämä tää kuvio. (...) Nää on kuitenkin neuvottelukysymyksiä näiden kohdemaiden kanssa.” (Virkamies1)

Kahdenkeskisten hankkeiden suunnittelu onkin monipolvinen prosessi. Kunkin hankkeen toimintaympäristö, tarkoitus, päämäärät ja tarvittavat resurssit analysoidaan yhdessä kumppanimaan kanssa ja projektista laaditaan niin sanottu looginen suunnittelukehikko. Tämän suunnittelukehikon avulla mietitään oletetut syy–seuraus -ketjut, joissa rahalliset ja henkilöstöresurssit muutetaan tuloksiksi ja vaikutuksiksi. (Koponen & Seppänen 2007, 348.) Projektin monitorointia varten laaditaan indikaattorit, jotka helpottavat hankkeen toteutumisen seuranta. Analyysien pohjalta laaditaan vuosittain tarkistettava, työsuunnitelmia ohjaava hankesuunnitelma. Projektin toteuttaja, useimmiten konsulttiyritys, etsitään kilpailutuksen kautta. (Ministry for Foreign Affairs 2000; 37, 42–43.) Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston niin sanottu laaturyhmä käsittelee hankkeiden suunnitelmat ja niiden yhtenäisyyden hallituksen vahvistaman kehityspoliitiikan kanssa ennen rahoitusesityksen tekemistä (FINLEX 2005). Kaiken edellä mainitun läpikäyminen vie aikaa.

”(--)) et ehkä sitten vuoden tai kolmen vuoden jälkeen nähdään muutama kirkas väyrysläinen interventio.” (Tutkija1)

Ristiriitaiseksi asetelman tekee se, että siinä missä kehityspoliitiikan tulisi olla pitkäjänteistä ja ennustettavaa toimintaa, muodollisen politiikan sykli on huomattavasti lyhyempi. Esimerkiksi Suomessa kehityspoliittinen ohjelma kirjoitetaan uudestaan aina hallituksen vaihtuessa. Tämän kokivat ongelmaksi myös haastateltavani, ja osa pelkäsikin nykyisen painotuksen jäävän vain hetkelliseksi ”muoti-ilmiöksi”.

”Tietysti on olemassa riski, että tää painotus sitten unohdetaan tämän hallituskauden päätteeksi. Mut mä oletan kuitenkin, että nykyisestä hallituskoalitiosta nyt ainakin toinen suurista puolueista jatkaa ja ei välttämättä oo syytä epäillä etteikö myöskin sitten ympäristöpainotus säilyisi.” (Järjestötoimija1)

Järjestötoimijan kommentti osoittaa hyvin sen, miten myös puoluepolitiikka kytkeytyy kehityspoliittikan suuntaamiseen. Jos hallitus vaihtuu, uudella hallituksella on luultavasti tarve kehittää uudet, ”omat” teesit ja painotukset. Kukin hallitus tarkastelee toimintaansa seuraavan nelivuotiskautensa valossa, kun kehityspoliittiset ratkaisut vaatisivat pidempää aikajännettä. Toinen tutkijoista esitti ongelmasta käytännön esimerkin.

”Yritetään olla silleen ajan hermoilla ja tuleekin kehittää ja tehdä suunnanmuutoksia mutta esimerkiksi just tämä hanke, mitä mä tutkin, (---) niin sekin tavallaan ajettiin alas sen takia, että oli tullu tää painotus budjettitukeen (---). Ja sen sijaan, jos sitä oltaiskin jatkettu vielä kolme neljä vuotta niin ne tulokset oiskin ollu paljon kestävämmät. Eli se on, siinä tulee välillä semmosia hulluja ratkasuja tosiaan.” (Tutkija2)

Kuten katsauksessani kehityspoliittisista ohjelmista totesin, ohjelmat eivät synny tyhjiössä vaan ne heijastelevat omaa aikaansa. Näin on myös nykyisen ohjelman kohdalla. Ilmastonmuutoskeskustelu on vellonut voimakkaana useamman vuoden, ja asia otetaan vakavasti jo kaikkein korkeimmissakin päätöksentekoeleimissä. Konsultti2 kuitenkin pelkäsi tämänkin keskustelun jäävän pian historiaan.

”(---) kehitysyhteistyö ja kehityskeskustelut noin yleisesti täs on vähän semmonen ongelma, että tää on aika semmosta väsyttävää ja raskasta (---), et aina kerran neljäs vuodes kaivetaan joku tämmönen uus paradigma (---) se on ihan sama näitten MDG:tten kanssa ja miksei tän ilmastonmuutoskeskustelun kanssa, et jaksetaanko jatkaa vai väsyttääkö kun nähdään, et ei tää nyt ollutkaan ihan niin helppo ja sit löytyy uus niin siirretään se koko homma eri kurssille.” (Konsultti2)

Kehitysmaiden ympäristökysymyksiin perehtynyt tutkija Jussi Ylhäisi on tullut samaan johtopäätökseen. Hän on huomannut, että suomalaisen kehityskeskusteluun mahtuu vain yksi iskusana kerrallaan. Rion konferenssin jälkeen painotettiin kestävästä kehitystä, 2000-luvun alussa ympäristö jäi pois ”muodista” köyhyyden vähentämisen tullessa tavoitteiden keskiöön, ja tällä hetkellä ilmastonmuutosta painotetaan kaikkialla. (Eskelinen 2003, 32.) Kuinka kauan tämä painotus säilyy? Se nähdään jo kenties seuraavan kehityspoliittisen ohjelman ilmestyessä. Ilmastonmuutoskeskustelu tosin eroaa Ylhäisin mukaan aiemmasta ympäristöpainotuksesta siten, että ilmastonmuutoksen hidastamiseksi tehdyt ratkaisut ovat usein täysin vastakkaisia kestävästä kehityksen ajatuksen kanssa. Esimerkkeinä Ylhäisi mainitsi biopolttoaineet ja ydinvoiman, joiden tuotantotapojen kestävyydestä voidaan olla kaikkea muuta kuin

vakuuttuneita. (Suullinen tiedonanto 31.1.2008.) Kuten todettua, sama ongelma voi olla olemassa kehityspoliittisen ohjelman toteuttamisen kohdalla.

Osa haastatelluista oli kuitenkin vakuuttunut siitä, että nykyiset painotukset tulevat säilymään. Näiden haastateltujen näkemyksen mukaan ilmastonmuutos on niin suuri ja näkyvä ongelma, että se on jatkosakin otettava päätöksenteossa huomioon.

”No en mä tota olis hirveen huolissani sikäli et tota ympäristö tulee kuitenkin olemaan globaalisti niin se on semmonen, tää ympäristönmuutos mikä nyt prosessi mikä on meneillään niin se tulee kyllä vaikuttamaan hyvin voimakkaasti kaikkeen elämään, et en näe mitään mahdollisuutta että se häipyis.” (Konsultti1)

4.4.1 Mahdollisuuksia ja uhkia

Vähintään yhtä mielenkiintoista kuin se, mitä haastatteluissa sanottiin on se, mitä niissä ei sanottu. Olin yllättynyt siitä, kuinka harva haastateltavista viittasi kehityspoliittisesta ohjelmasta puhuessaan ympäristöteeman läpileikkaavuuteen. Haastatteluista jäi sellainen tunne, että ympäristötoimijat eivät usko tämän kehityspoliittisen ohjelman tuovan kestäväää kehitystä aidosti mukaan kaikkeen toimintaan. Haastateltavat eivät siis usko nykyisen kehityspoliittisen ohjelman mahdollistavan käsitteellistä oppimista. Integraation sijasta ohjelman käytännön tuloksena nähtiin pikemminkin tekninen oppiminen eli erilliset ympäristöpainotteiset projektit. (Haila & Jokinen 2001, 283.)

”(--)) kyllähän joillekin ympäristöhankkeille varmaan jotakin rahotusta. Ja haravoidaan tarkemmin se, että mitkä saavat rahaa.” (Järjestötoimija2)

Parhaimmillaan ohjelma voisi haastateltavien mukaan merkitä paitsi ympäristöhankkeiden määrän ja toimijoiden ympäristötietoisuuden lisääntymistä sekä Suomen aktivoitumista ympäristökysymyksissä kumppanimaihin päin, myös Suomen vaikutusmahdollisuuksien ja taloudellisen kapasiteetin parane- mista avunantajayhteisössä. Toinen konsulteista haaveili myös siitä, että kansalaisten kiinnostus kehitysyhteistyötoimintaa kohtaan lisääntyisi ja kehityspolitiikasta käyty keskustelu laajenisi. Tämä johtaisi parhaimmillaan yhteiskunnalliseen oppimiseen.

”Tää voi sit luoda sellasen tilanteen, jossa Suomessa syntyis sitten laajemminkin sekä halua että kykyä ja kapasiteettia osallistua tähän kehitysyhteistyötoimintaan (--)), joka voisi sit parantaa

yleensäkin tän kehityskysymyksiin liittyvän keskustelun laatua ja määrää tääl Suomessa, ettei se jää niin hirveän pienen piirin harrastukseks.” (Konsultti2)

Taloustutkimuksen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta vuonna 2008 tekemän mielipidemittauksen mukaan 86 prosenttia suomalaisista pitää kehitysyhteistyötä ainakin melko tärkeänä. Kehitysyhteistyötä erittäin tärkeänä pitävien osuus oli edellisvuodesta hieman laskenut, mutta Suomi oli joka tapauksessa suunnilleen samalla tasolla muihin EU-maihin verrattuna. (Taloustutkimus Oy 2008, 3; DAC Peer Review 2007, 12.) Haastateltavani olivat kuitenkin yhtä mieltä Jenni Karjalaisen (2007, 3) kanssa siitä, että kehityspoliittinen keskustelu Suomessa on lopulta kovin pienimuotoista ja yksipuolista. Jotain tästä kertoo ehkä se, että mielipidetutkimuksessa vain kaksi kymmenestä vastaajasta oli kuullut vuosituhattavoitteista (Taloustutkimus Oy 2008,14). DAC kehottikin maaseurannassaan Suomea laatimaan strategian kehitysyhteistyötä koskevan tietoisuuden parantamiseksi (DAC Peer Review 2007, 13). Haastateltavat toivoivat kehityspoliittisen ohjelman herättämän keskustelun muuttavan vanhoja asetelmia ja herättävän ihmisiä huomaamaan kehityspolitiikan merkityksen myös muiden politiikanalojen kannalta.

Toisaalta järjestötoimijan lisäksi toinen tutkijoista koki, että ohjelmalla saattaa olla kielteisiä vaikutuksia:

”Mutta, mut sit tosiaan tää epäily, et mitäköhän se Väyrynen sit oikeesti, mitä hänen kommenttinsa jostain plantaaseista ja ympäristöstä sit vois käytännössä tarkoittaa. (...) Ja se luonnon ja maa-alueiden polkeminen ja monimuotoisuuden heikkeneminen ja osin maa-aluekiistat, et sit jos tää kohdistuis siihen, toivottavasti. Eikä silleen, että kunhan viljelijät saa maan tuottamaan tyyppisesti, ja sit jos työntekijät ja maattomat siellä kärsii, niin se on sivuseikka.” (Tutkija1)

Tämäkin ongelma liittyy luvussa 4.1 käsiteltyyn kestävän kehityksen määritelmien moninaisuuteen. Kuten järjestötoimija luvussa 4.3.1 totesi, asiantuntijoidenkin keskuudessa on erimielisyyttä siitä, millainen toiminta kussakin tilanteessa on kestävän kehityksen mukaista. Esittelemäni tapaus aikeesta hyödyntää sademetsiä kehityspoliittisia tavoitteita perusteluina käyttäen on hyvä esimerkki siitä, miten eri tavoilla kestävän kehityksen mukainen toiminta voidaan nähdä. Kyseisessä tapauksessakin erilaisilla asiantuntijoilla oli täysin päinvastaisia, mutta samalla täysin perusteltuja näkemyksiä kestävän kehityksen mukaisesta toiminnasta.

Sekä tutkija että konsultti kantoivat huolta siitä, riittääkö erityisesti ulkoministeriössä osaamista ympäristöajattelun integroimiseen kaikkeen kehitysyhteistyöhön. Ongelmana ei lienekään tietoinen välinpitämättömyys vaan tiedon puute.

”Miten sitten, kyetäänkö ympäristö oikeesti liittämään läpileikkaavaks teemaks, eli jos heil ei yksinkertaisesti oo osaamista ulkoministeriössä niin en tiedä, miten se tulee onnistumaan. Ja sen mä tiedän, että ulkoministeriön virkamiehillä on tosi huono se ympäristöasioitten tuntemus, eli ne vaatis selkeesti enemmän koulutusta ja kursseja.” (Tutkija2)

Tähän mennessä ympäristöulottuvuuden huomioiminen käytännön kehitysyhteistyössä on ollut riippuvaista lähinnä siitä, kuinka kiinnostunut kutakin hanketta koordinoiva ulkoministeriön virkamies on sattunut ympäristöasioista olemaan. Jotain ympäristöulottuvuuden merkityksestä ulkoministeriön koulutusjärjestelmässä tähän asti kertoo myös se, että ympäristöevaluaation mukaan vuonna 2004 laaditussa kehitysyhteistyöhallinnon osaamisen kehittämishjelmassa tasa-arvokysymysten tuntemista pidettiin ympäristöasioiden hallintaa tärkeämpänä. Tämä siitä huolimatta, että kumpikin osa-alue oli kehityspoliittisessa ohjelmassa määritelty yhtä tärkeäksi läpileikkaavaksi teemaksi. (Kääriä ym. 2006; 15–16.) Vaikka nykyisessä kehityspoliittisessa ohjelmassa luvataan koulutusta henkilökunnalle, on ympäristöasioiden tuominen jokapäiväiseen toimintaan ehkä jopa liian suuri haaste ohjelmalle (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 36). Tätä mieltä tuntuivat olevan haastateltavanikin. Perusteellinen muutos vaatii aikaa.

”(---) täytyy muistaa, että on usein myös kyse ihmisistä, jotka on kasvanut tiettyyn tälläiseen kehityspoliittiseen ajattelutapaan. Ja loppujen lopuks ympäristöasiat on verraten tuore asia.” (Järjestötoimija1)

4.4.2 Mikä on ohjelmien tarkoitus?

Järjestötoimija ja konsultti jäivät haastattelussa pohdiskelemaan sitä, mikä on kehityspoliittisten ohjelmien merkitys ylipäätään ja millaisia ohjelmat voisivat parhaimmillaan olla. Kuten vuoden 2007 ohjelmassa todetaan, näiden periaatepäätösten tarkoituksena on tarjota kehitysyhteistyön asiantuntijoiden yhteenveto siitä, mitkä tulevat olemaan Suomen kehitysyhteistyön suuntaviivat (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 3). Järjestötoimijaa mietitytti erityisesti linjausten ohjaavuus.

”(---) mä oon aina miettinyt, et mikä niitten ohjelmien ohjaavuus on, tai niitä voi lukea niin monella tavalla (---) varsinkin kun puhutaan kehityspoliitiikasta niin se on niin laaja, ja tämmösen ohjelman sisällä, et se pystyis oikeesti ohjaamaan sitä johonkin suuntaan, tai muuttamaan (---). Niin, mikähän sen merkitys on.” (Järjestötoimija2)

Osittain samaa asiaa pohdiskeli konsultti2 analysoidessaan sitä, miten ohjelmista saataisiin tehokkaampia. Hän esitti ajatuksen siitä, että jos ohjelmien tueksi halutaan saada vankempi konsensus, ne eivät

saisi olla hallitukseen sidottuja. Sen sijaan kehityspoliittisten ohjelmien tulisi olla laajoja, koko yhteiskunnan osallistumisen sallivia linjauksia. Konsultin näkemyksen mukaan nykyinen ohjelma on pyrkinytkin tällaiseen kokonaisvaltaisempaan linjaan.

”(---) mikä vois semmosta jatkuvuutta tuoda, ois sit se et jos nää linjaukset todella ei jää vaan hallituksen linjauksiksi vaan niistä tulee tällaisia laajempia yhteiskunnallisia linjauksia, jotka perustuu laajempaan keskusteluun ja yhteisymmärrykseen, niin silloin vois kuvitella et niille syntyy semmonen tuki, et se kestä just tämmöset poliittiset muutokset. Ja must sitä nyt on vähän täs yritettykin (---)” (Konsultti2)

Vuoden 2007 kehitysyhteistyökertomuksessa ohjelman toimeenpanosta mainitaan muun muassa, että alkuvuodesta 2008 kokoontuivat eri alojen niin sanotut *klusteritapaamiset*. Klusterit koostuvat suomalaisen tutkijayhteisön, yksityisen sektorin ja julkisen hallinnon edustajista, jotka suunnittelevat sitä, miten suomalainen erityisosaaminen parhaiten voidaan kehitysyhteistyössä hyödyntää. (*Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2007*, 24.) Klusteri-idea onkin tervetullut pyrittäessä laajentamaan kehityspoliittista osallistumista ja keskustelua. Mielestäni olisi kuitenkin toivottavaa, että myös kumppanimaiden edustajat saataisiin tähän toimintaan mukaan.

4.5 Ohjelman laadinnasta ja ministeristä

Lähtiessäni tekemään tätä tutkielmaa minua kiinnosti se, minkälaisena haastateltavat näkivät kehityspoliittisen ohjelman laadintaprosessin ja ministeri Väyrysen roolin siinä. Alusta lähtien minulle oli selvää, että ohjelma ja siitä käyty keskustelu oli vahvasti henkilöitynyt Väyryseen. Tämä kävi ilmi myös haastatteluista. Vaikka itse en maininnut ministerin nimeä, lähes kaikki haastateltavat henkilöivät linjauksen Väyryseen. Ohjelmasta puhuttiin ”Väyrysen ohjelmana” ja ministerin provosoiva tyyli nähtiin vähintään osasyynä syntyneeseen keskusteluun.

”Kyllähän se vanha veijari osaa pitää itsensä otsikoissa.” (Virkamies1)

Politiikka on henkilöitynyt viime aikoina sitä mukaa, kun puolueiden väliset erot ovat tasoittuneet. Samalla persoonallisuuden rooli politiikassa on korostunut. Poliitikoiden näkyvyys tiedotusvälineissä on lisääntynyt, ja mediassa esiintyminen on nykyään tärkeä osa poliitikoiden työtä. Ministerit tarvitsevat julkisuutta osoittaakseen yksilöllistä aktiviteettiaan ja kyvykkyyttään. Viestintävälineet puolestaan tarvitsevat poliitikkoja seuratessaan julkista elämää. (Nousiainen 1992, 73.) Paavo Väyrynen on taitanut

tämän pelin jo pitkään. Minna Tiili on vertaillut ministereiden lehdistönäkyvyyttä vuosina 1986 ja 2002. Paavo Väyrynen oli yksi niistä harvoista ministreistä, jotka vuonna 1986 esiintyivät mediassa useammin kuin vuoden 2002 vertailukohtansa Erkki Tuomioja. Vuonna 1986 ulkoministerinä toimineen Väyrysen poikkeuksellisen ahkeraa esiintymistä mediassa Tiili perustelee ensisijaisesti tämän persoonalla. (Tiili 2003; 18–19.) Haastateltavani olivat hyvin perillä siitä, että Väyrynen osaa herättää tunteita julkisuudessa:

”No, eiks se oo lähinnä sitä, että mitä tahansa Väyrynen tekee niin siitä keskustellaan ja siitä syntyy kritiikkiä.” (Tutkija1)

4.5.1 ”Paavon puumerkki”

Lieneeköhän juuri Väyrysen erikoisen tyylin tiedostamisesta johtunut se, että yllättävän harva haastateltavista otti itse puheeksi ohjelman poikkeuksellisen nopean ja ministerivetoisen laadintatavan. Ainoastaan yksi haastateltavista, järjestötoimija1, mainitsi spontaanisti kehityspoliittisen ohjelman epädemokraattisen laadintaprosessin. Erikseen kysyttäessä muutkin laadintaprosessia seuranneet totesivat, ettei se ollut nykyisen laajaa osallistumista korostavan suuntauksen mukainen, vaan täysin ministeristä lähtöisin oleva.

”Mut siis kyllähän se niin oli, et Väyrynen sen ite kirjotti.” (Virkamies3)

”Että hänen sormenjälkensä, Paavon puumerkki varmasti siinä näkyy että..” (Virkamies1)

Ulkoministeriön virkamies totesi sarkastisesti, että jos tarkkoja ollaan, laadintaprosessi oli kuin olikin demokraattinen:

Haastattelija: Mutta mites tähän sitten tähän laadintaprosessiin, niin kuinka demokraattinen se sun mielestä oli?

Virkamies3: Se oli demokraattinen siinä mielessä, että tota, ministeri on demokraattisilla vaaleilla valittu. (Nauraa)

Ulkoasiainministeriön työjärjestyksessä ministerin tehtävistä todetaan ykskantaan, että ”ministeri johtaa ministeriön toimintaa apunaan ministeriön johtoryhmät” (FINLEX 2005). Esimerkiksi kansanedustajiin verrattuna ministreillä onkin paljon itsenäistä valtaa. He voivat määritellä sen, mitä asioita ministerinä ajavat, kuinka paljon ottavat osaa ministeriössä tapahtuvaan päätöksentekoon ja miten asioita

ministeriössä hoidetaan. (Tiili 2003; 16, 13.) Näin ollen voidaan mutkia hieman suoristaen todeta, että kansalaiset ovat valinneet tietyn henkilön ministeriksi ja antaneet tälle valtuudet johtaa ministeriötään, tai tässä tapauksessa osaa ministeriöstä, siten kuin hän parhaaksi näkee. Nykyään hallitus painottaa ministereiden roolia nimenomaan strategisina johtajina, ja tärkeä osa strategista johtamista on ministeriön linjausten muotoilu, toteuttaminen ja arviointi (emt. 7). Tämän perusteella ministeri Väyrynen ei tehnyt mitään väärää osallistuessaan vahvasti kehityspoliittisen ohjelman laadintaan.

Etenkin ympäristöministeriön virkamies oli kuitenkin hämmentynyt ministerin henkilökohtaisesta panoksesta ohjelman laadintaan. Aiempien ohjelmien kohdalla prosessi on ollut virkamiesvetoinen. Virkamiesten valta suhteessa poliittisiin päättäjiin onkin viime aikoina kasvanut, johtuen lähinnä laajentuneesta työkentästä ja ministereiden lisääntyneestä matkustelusta (Tiihonen 2006, 57–58). Väyrynen muutti omalta osaltaan ”Kyllä herra ministeri” -tyyppisen kuvion täysin.

”(-- ja sit mä olin hämmästynyt, et ministeri itte draftas sitä, et tää oli mulle ihan uutta. Yleensä se on, tietenkkin hänen kabinetti ja se on poliittinen ohjelma ja tietenkkin on mukana. Mut tää oli mulle aivan niinku että yllätys.” (Virkamies4)

Nykyinen ministeri käytti kehityspoliittisen ohjelman laadinnassa toimintatilaansa harvinaisen laajasti eli venytti sitä. Ville Lähteen mukaan tällaista toiminnan uusintamista voi tapahtua, jos instituution piirissä toimivan yksilön muilla elämänalueilla omaksumat ajattelutavat ovat ristiriidassa instituution käytäntöjen kanssa (Lähde 2001, 219). Väyrysen tapauksessa hänen pitkäaikaisella poliittisella kokemuksellaan on epäilemättä vaikutusta oma-aloitteiseen tyyliin hoitaa asioita. Kontrasti on suuri verrattuna edelliseen ulkomaankauppa- ja kehitysministeriin, Paula Lehtomäkeen, joka oli virkaan tullessaan ensimmäistä kertaa ministerinä (HS 16.9.2007).

”Olihan se vähän ihmeellinen suomalaisittain, et me ollaan totuttu kuitenkin siihen, tietynlaiseen kurinalaisuuteen ja näin. Mut et kyllähän virkamiehet kirjottaa mitä halutaan, et siis sillai tää on poliittisessa ohjauksessa (--).” (Virkamies4)

Kehityspoliittisen ohjelman laadinnalle rinnasteisena esimerkkinä kohua herättäneestä, suomalaisittain harvinaisesta poliittisen toimintatilan haltuunotosta voi nähdä presidentti Halosen päätöksen sivuuttaa hallituksen esitys sisäasiainministeriön kansliapäälliköksi nimitettävästä henkilöstä syksyllä 2008 (HS 16.8.2008). Tällaiset henkilökohtaiset vallan osoitukset ovat harvinaisia kulttuurissamme, jossa asiat on totuttu hoitamaan hiljaisesti ja päätösten takana on ainakin näennäinen konsensus. Halosta syytettiin

julkisuudessa parlamentarismien horjuttamisesta ja turhamaisesta tarpeesta saada viimeinen sana kiistassa. Lain mukaan hän ei tehnyt mitään väärää. (HS 10.8.2008.)

Vaikka nimityskiistassakin presidentin toimintaa perusteltiin pitkälti hänen henkilökohtaisilla ominaisuuksillaan, persoonallisuuden osuutta kussakin tilanteessa on vaikea arvioida tarkkaan. Nousiainen mukaan henkilön merkitystä vallankäytössä useimmiten liioitellaan suhteessa taustalla olevien instituutioiden ja tilannekohtaisten tekijöiden merkitykseen. (Nousiainen 1985, 19.) Esimerkiksi Väyrysen laajan medianäkyvyyden vuonna 1986 voi persoonallisuuden sijaan selittää hänen asemallaan puoluejohtajana, tuolloin medianäkyvyyttä erityisen paljon nauttineen ulkoministerin salkun haltijana ja pääministerin haastajana (Tiili 2003, 19). Samoin Tarja Halosen toimintaa nimityskiistassa saattoivat ohjata esimerkiksi puolueuskollisuus tai jo aiemmin virassa toimineen henkilön pätevyys.

Päällimmäiseksi mielikuvakseni jäi se, että suurin osa haastattelemistani toimijoista koki myös olevansa nyt jollain tavalla vallan kahvassa. Ehkä tästäkin johtuen Väyrysen persoonaa kritisoitiin vähemmän kuin etukäteen arvelin. Valtaosa haastateltavista näki hänet pikemminkin tervetulleena keskustelunherättäjänä ja liittolaisena kuin ympäristöliikkeen maineen pilaajana.

”(---) se oli kyl kieltämättä melkonen muutos, kun hän tuli kehitysyhteistyöministeriks, jolloin hän siis yhtäkkiä keskeytti kokouksen, tai pyys puheenvuoron ja sanoi, että ’mä en ymmärrä olenkaan, että mitäs täällä oikein puhutaan ylipäätään, tässä pitäis asiat laittaa tärkeysjärjestykseen ja mun mielestä tämä luonnontaloudellinen kestävyys on se ehdoton ykkönen’. Mä olin siinä, kuitenkin oon monta vuotta seurannut keketoimikunnan keskusteluja, joissa siis oli SAK:n Matti Viialainen ja MTK:n Markku Thornberg, joita ei voinut vähempää kiinnostaa nämä aiheet. Kun Väyrynen sitten totes tän ministerin ominaisuudessa, mä olin et ’jes’, vihdoinkin.” (Järjestötoimija1)

Kehityspoliittisesta ohjelmasta syksyllä 2007 syntynyt politisoitumisprosessi on esimerkki tilanteesta, jossa erilaiset toimijat ryhmittyvät uudella tavalla suhteessa toisiinsa. Kiistan myötä syntyy erilaisia koalitioita. Nämä vastakkaiset liittoutumat voivat noudattaa aiempien konfliktien asetelmia, tai kuten tässä tapauksessa, kiista voi jakaa toimijoiden ryhmän uudella tavalla. (Laine & Jokinen 2001, 55.) Tämä onkin yksi niistä seikoista, jotka mielestäni tekevät kyseisestä tapauksesta mielenkiintoisen. Vaikka ympäristöasiantuntija ei muuten Väyrysen persoonasta piittäisi, hän saattoi tässä tapauksessa todeta olevansa ministerin kanssa samalla puolella:

”(---) mun mielest Väyrynen nyt on kuitenkin aika fiksusti, en kuulu hänen suosijoihinsa, mut se, että ympäristö on ollut niin pienellä painoarvolla siellä ja ilman radikaalia toimintaa ja semmost käskyttämistä niin se olis kyllä ollut vieläkin pienemmällä painoarvolla.” (Konsultti1)

Liittolaisuus tietyssä asiassa ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että toimijoilla on samat päämäärät. Samankaltainen ongelmanmäärittäminen voi tukea jopa vastakkaisia tavoitteita. (Peltola 2001, 195.) Tästä osoituksena on se, että vaikka suurin osa haastateltavista toivotti ohjelman ajatukset lämpimästi tervetulleiksi, he samalla pelkäsivät, että käytännön toimet voivat ministerin ajatuksissa olla jotain aivan muuta kuin mitä he toivoivat.

”Ja Väyrynen on silleen ihailtavan ristiriitainen poliitikko, et hänhän on yks harvoista jotka myös näkee kuiteskin nää perusasiat, että tää kehitysmalli ei toimi, et ei kaikki maailman ihmiset voi alkaa kuluttamaan samal taval kuin me. Mut sitte ne johtopäätökset, jotka hän tästä tekee, ne on sit jotenkin vaan aika vanhanaikasia, että suomalaisosaaminen on se lähtökohta (---).” (Tutkija1)

4.5.2 Poliitikka vastaan hallinto

Tämän hetkisen hallituksen ministereistä kolmella on ulkoasiainministeriöön liittyvät vastualueet: ulkoministerillä, pohjoismaisena yhteistyöministerinä toimivalla asuntonministerillä sekä ulkomaankauppa- ja kehitysministerillä. Viimeksi mainittu vastaa kauppapolitiikasta, kehitysyhteistyöstä ja lähialueyhteistyöstä. (Ulkoasiainministeriö 2008.) Ministereiden alaisia ovat heidän johtamiensa osastojen virkamiehet. Ministerit vaihtuvat vähintään neljän vuoden välein, ja heidän johtamistyyllinsä voivat olla hyvin erilaisia. Seuraavista sitaateista voi päätellä, että virkamiehillä ei ole aina helppoa Väyrysen kaltaisen tahtoministerin alaisuudessa:

”Ku ne varsinkin, siis näyttää siltä että asiapaperit tulee takasin ministeriltä, sanoo et tehkääs uudestaan. 'Tässä ei' - mullekin on tullut yks - 'ei ole oikein sisäistetty kehityspoliittisen ohjelman henkeä'.” (Virkamies3)

Vaikka haastatteleman virkamiehet eivät tätä haastattelussa ääneen sanoneet, Väyrysen itsevarma ja ärhäkkä tyyli hoitaa asioita on epäilemättä aiheuttanut ulkoministeriön virkamiehissä ihmetystä ja jopa vastarintaa. Helsingin Sanomissa Väyrynen myöntää itsekkin, että kitkaa virkamiesten kanssa on ollut. Syyn hän näkee, ei suinkaan omassa toiminnassaan, vaan virkamiesten urautuneisuudessa ja omien reviirien varjeluissa. (HS 16.9.2007.) Näkemyksiltään poikkeavan ministerin ja vakiintuneita toiminta-

malleja noudattavan byrokratian välille syntyikin helposti ristiriitoja. Nousiaisen mukaan voimakasta ministeriä ei kuitenkaan virkamiehistön parissa välttämättä katsota pahalla: tarmokasta ministeriä myös arvostetaan, sillä hän pitää puolensa hallituksen keskinäisessä kilpailussa voimavaroista. (Nousiainen 1992, 108.) Väyrynen osoitti tämän ominaisuuden hallituksen kevään 2008 menokehysneuvotteluissa, joissa hän jätti eriävän mielipiteen ehdotukseen kehitysyhteistyön määrärahojen osuudesta (HS 14.3.2008).

Ministeri päättää viime kädessä siitä, mikä on hänen alaistensa virkamiesten asema ministeriössä. Väyrynen on, Jaakko Nousiaisen luonnehdintaa käyttäen, *politiikantekijä* -ministeri, joka ei niinkään mieti ministeriötä työyhteisönä vaan instrumenttina, jonka avulla toteutetaan poliittisia ohjelmia. Hänellä on jo etukäteen selvä visio siitä, mitä on saatava aikaan, ja hän toteuttaa asioita omintakeisella tyylillä. *Politiikantekijä* -ministeri kokee virkamiesten pyrkivän ensisijaisesti käyttämään ministeriä kumileimasimenaan, ja tämän estääkseen hän ottaa ohjaketket selkeästi omiin käsiinsä. Eräs syy ministereiden asettamiseen vahvaan asemaan ministeriön huipulle onkin estää virkamiesten suvereeni hallinta näiden omaaman asiantuntijatiedon avulla. (Nousiainen 1992; 82, 92, 121.)

Ministerit ovat kuitenkin riippuvaisia virkamiehistään ja virkamiehet ministeristään (emt. 107). Ministerit tekevät näkyvät poliittiset päätökset ja kantavat näistä vastuun, virkamiehet hoitavat jokapäiväiseen hallintoon kuuluvat tehtävät (Tiihonen 2006, 45). Se, kumpi taho ministeriössä hallitsee, riippuu tilannetekijöistä ja henkilöistä. Ministeri ei pärjää ilman alaisiaan, sillä virkamiehet valmistelevat monet ministerin päätettäväksi tulevat asiat. Viisas ministeri pitääkin suhteet virkamiehiinsä hyvinä, sillä avainasemassa olevat virkamiehet voivat vaikeuttaa ministerin työskentelyä huomattavasti. (Nousiainen 1992; 82, 108.) Myös strategioiden kohdalla on vaarana, että lojaalisuusperiaatteesta huolimatta virkamiehet vaikeuttavat asioiden toimeenpanoa, jos kokevat ohjelmien tavoitteet ja ministerin toiminnan omien näkemystensä vastaisiksi (Tiihonen 2006, 141).

4.5.3 Ministeri keskustelun herättäjänä

Ympäristöministeriön virkamiehen näkemyksen mukaan ohjelmasta noussut kritiikki johtui pikemminkin Väyrysen tavasta esittää asioita kuin ohjelman varsinaisesta sisällöstä. Virkamiehen mielestä kohua ei olisi ainakaan samassa mittakaavassa syntynyt, jos Väyrynen olisi valmistellut ohjelmaa hiljaisesti

eikä ”nyt kaikki on väärin” -tyyppisellä julistusmentaliteetilla. Myös ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston osastopäällikkö Ritva Koukku-Ronde toteaa Helsingin Sanomissa, että ministeri halusi testata linjaansa provosoimalla tahallaan eri tahoja ja kärjistämällä asioita (HS 16.9.2007). Järjestötoimija2 sen sijaan syytti paitsi ministeriä, myös ohjelmaa asioiden kärjistämisestä. Syynä kohuun oli hänen mielestään ministerin suullisesti esittämä ja ohjelmaan kirjaama köyhyyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun tahallinen vastakkainasettelu. Haastateltava myös koki, että tällainen kärjistäminen johtuu siitä, että ministeri Väyrysen näkemys kehityspoliittisen ohjelman merkityksestä poikkeaa muiden tahojen näkemyksestä.

”(---) ministeri hakee paikkaansa ja asettaa sen, tekee semmosta vastakkainasettelua, jota ei ole oikeastaan. (---) ministeri Väyrysellä on niin eri käsitys siitä, et mikä sen ohjelman tehtävä on. Et siinä on nostettu vaan yks asia esiin, eikä sit semmosta kokonaisvaltasta kehityspoliittista ohjelmaa.” (Järjestötoimija2)

Järjestötoimija pelkäsi kokonaisvaltaisuuden puutteen johtavan siihen, että jatkossa jokainen ministeri haluaa nostaa omissa nimissään kehityspoliittisiin ohjelmiin jonkin oman, yksittäisen tavoitteen, jolloin kehityspoliitiikan toteuttamisesta tulee poukkoilevaa ja siinä ei ole minkäänlaista jatkuvuutta tai johdonmukaisuutta. Tutkijal toi tähän liittyen mielenkiintoisen näkökohdan esiin todetessaan, että Väyrysen kestävä kehityksen painotus on radikaalimpi, ja toisaalta yksisilmäisempi, kuin yhdenkään vihreän kehitysyhteistyöministerin aikana.

”Tavallaan se on hauskaa, et vihreet, vihreiden ministereiden aikana sitä ympäristöpainotusta tosiaan tavallaan tuotiin mut myös sitä haluttiin ymmärtää laajasti et se perustui sit nimenomaan toimimiseen köyhien kanssa, näiden köyhien asioiden parantaminen ja ihmisoikeudet ja demokratia ynnä muut laajemmat teemat.” (Tutkijal)

Eduskunnan keskustelussakin vihreiden kansanedustajien kommentit koskivat enemmän sosiaalisia teemoja kuin ympäristöpainotusta. Kuten Helsingin Sanomissa 12.10.2007 mainitaan, vihreät myös esitti puolueista eniten kritiikkiä kehityspoliittista ohjelmaa kohtaan. Tämä ja järjestötoimija2:n voimakkaan kielteinen asenne ohjelmaa kohtaan ovat todisteita siitä, että kaikki ympäristötietoiset tahotkaan eivät nähneet ohjelmaa hyvänä ja tervetulleena. Kuten olen jo aiemmin luvussa 4.3.2 todennut, ympäristöasiantuntijoita ei voikaan niputtaa yhdeksi ryhmäksi eikä eri toimijoita voi tässä politisointiprosessissa jakaa selkeästi edellä mainittuihin ystävähollinen-ryhmittymiin.

4.5.4 Kritiikkiä ohjelman laadinnasta

Nähdäkseni valtaosa haastattemistani henkilöistä koki kuitenkin olevansa samaa mieltä Väyrysen näkemysten kanssa. Tämä subjektiivisuus näyttäytyy myös siten, että suurinta osaa ei tuntunut haittaavan laadintaprosessin ministerivetoisuus. Päinvastoin, ajatuksena tuntui olevan, että näin kestävä kehitys saatiin painotettua ohjelmassa enemmän heidän toivomallaan tavalla. Järjestötoimijan kommentti pukee tämän ajattelun sanoiksi.

”Kuten sanoin, tää alun turhautuneisuus ja epätoivo kehityspoliittisten järjestöjen asenteista on muuttunut toiveikkaaksi, ja siihen on osin ollut vaikuttamassa se, että kyllä tää, toisin kuin yleensä, niin tässä tarvittiin valtion ohjausta. Yleensä se menee toisin päin, että kansalaisjärjestöt on näyttämässä suuntaa ja sitten valtio seuraa perässä.” (Järjestötoimija1)

Järjestötoimija toi osuvasti esiin seikan, joka osaltaan tekee kehityspoliittisen ohjelman tiimoilta syksyllä 2007 käydystä keskustelusta poikkeuksellisen. Ympäristökysymyksissä muutosten vaatijoita ovat perinteisesti olleet järjestöt ja yksityiset kansalaiset, mutta tällä kertaa aloite tuli ministeriltä, muodollisen poliittisen järjestelmän ylätasolta. Useimmat haastateltavani eivät kuitenkaan ottaneet tätä seikkaa puheeksi, mikä oli mielestäni yllättävää.

Kritiikkiäkin annettiin. Ympäristöministeriön virkamies ihmetteli ohjelman laadinnan kiireellisyyttä, joka hänen mielestään näkyy huolimattomuutena työn jäljessä. Edellinen, vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma julkaistiin vasta kevätkaudella, mutta nykyinen tehtiin nopealla aikataululla syksyllä. Järjestöillä ja muilla tahoilla oli tämän ohjelman kohdalla vain viikko aikaa kommentoida ohjelmaluonnosta (HS 3.10.2007).

”Valmisteltiin hirveen nopeella aikataululla, et yleensä nää on tullu järjestelmällisesti ja on ollu hirveesti kommenttiaikaa että. Mut mä muistan, et täs oli käytännös vaan ihan muutama päivä, et mä istuin ylitöissä ja kirjotin hikenä näitä.” (Virkamies4)

Virkamies arveli, että kiireen taustalla oli ministerin tarve muuttaa politiikan suuntaa mahdollisimman pian, mikä onkin todennäköisesti syy harvinaisen ripeään toimintaan. Ministeri Väyrynen ylpeili eduskunnan keskustelussa ohjelman julkaisun nopeudella, ja hänen toivomuksenaan selvästi oli asioihin vaikuttaminen. Jaakko Nousiainen toteaa, että todellisen poliittisen muutoksen aikaansaamiseksi ministerin täytyykin toimia ripeästi ja tuntea ajamansa hanke hyvin yksityiskohtia myöten. Valmistelutyö on saatava jo pian ministerin nimittämisen jälkeen liikkeelle ottaen huomioon päätöksentekoprosessien

vaatima aika suhteessa toimikauden lyhyteen. Byrokratian vakiintuneisiin toimintatapoihin mukauttava paine on sen verran voimakas, että hyvin harva ministeri ehtii nähdä poliittisten päätöstensä tuloksia omalla ministerikaudellaan. (Nousiainen 1992; 98, 104, 83.) Tämä kuitenkin lienee Väyrysen tavoite.

Järjestötoimija2 koki laadintaprosessin epädemokraattisena myös siinä mielessä, että se oli vain osittain avoin. Hänen mielestään ongelma on tosin sama monien muidenkin suunnitteluprosessien kohdalla Suomessa.

”Kyllähän se aika siis sillai tietyllä tavalla ehkä puoliavoin prosessi (---). Kun nykyään Suomesakin kuitenkin on nyt aika monessa paikassa, tietyllä tavalla siis mikä on ihan hienoakin, että se on avointa ja järjestöiltä pyydetään kommentteja ja voi nähdä lausuntoja ja, mut ku (---) se avoimuus on vähän sinne järjestökenttään vaan (---) mut ei välttämättä niin usein keskustelutalaisuus ois niin, että siel ois sitte järjestöt, ministerit ja firmat samassa. Että kuulis samalla myös sitten ne muut tahot.” (Järjestötoimija2)

Kansalaisyhteiskunnan osallistumista painotetaan nykyään kaikessa päätöksenteossa. Kyseenalaista kuitenkin on, kuinka paljon muutosta osallistaminen on lopulta tuonut päätöksentekojärjestelmiin. Osa kansalaisjärjestötoimijoista puhuukin *näennäisosallistamisesta*. (Kontola 2005.) Näennäisosallistaminen voi olla jopa aiempaa huonompi tapa hoitaa asioita, jos päätökset lopulta kuitenkin tehdään entiseen tapaan. Kuten järjestötoimija sanoi, osallistuminen on usein myös hyvin yksipuolista. Järjestöjen oletetaan olevan avoimia, mutta muiden tahojen ei välttämättä tarvitse olla avoimia järjestöjä kohtaan.

Järjestötoimija peräänkuulutti tietoja myös hallituksen sisäisestä työskentelystä. Hän arveli, että hallituksen sisällä ei käyty todellista keskustelua ohjelman sisällöstä ennen sen julkaisua. Vaikka Helsingin Sanomissa 19.10. viitattiin hallituksen erimielisyyteen ohjelmasta, ei ulkopuolisilla ole tietoa siitä, kuinka laajaa keskustelua ministereiden kesken lopulta käytiin.

”(---) onks hallitukses sisällä, oliko siellä keskustelua vai ei, sitäkäänhän ei tiedetä, et miten vois arvioida, kuinka demokraattista se, tai siis paremmin nähdä sitten sekin, että mikä on vaikuttanut siihen ja mikä ei. (---) demokratiaan kai kuuluu avoimuus ja jos päättäjät päättää, niin sehän on, demokratiassa pitäis tietää, että millä perusteella se päätös tapahtuu.” (Järjestötoimija2)

Minna Tiilin (2008, 91) mukaan Suomessa, kuten länsimaissa yleisemminkin, hallituksen eri ministereiden kesken käydään vain vähän keskustelua. Tiili toteaa, että pääministeri Vanhanen on jopa pyytänyt ministereitään olemaan puuttumatta toistensa toimintakenttiin. Vanhasen toisessa hallituksessa nimenomaan ministeri Väyrynen on arvostellut tällaista keskustelun köyhyyttä. (Emt. 91–92.) Kehityspo-

liittisen ohjelman kohdalla puuttumattomuuden periaate kuitenkin mitä luultavimmin toimi hänen edukseen, sillä Väyrynen sai hyvin pitkälti oman näkemyksensä läpi lopulliseen versioon. Eduskunnassa ohjelman sisältöä käsiteltiin vasta sen julkaisun jälkeen. Onko oikein, että yhden ministerin määrittelyvalta ulottuu näin pitkälle?

On tosin tärkeää muistaa, että sen kansanvaltaisempi ei ole ohjelma, jonka ovat laatineet muutamat johtavat virkamiehet omien prioriteettiansa pohjalta (Tiihonen 2006, 24). Läpinäkyvyys toteutuukin mielestäni kehityspolitiikan kohdalla heikosti. Nousiaisen mukaan normaali parlamentaarinen valvonta tai avoimuus ei ulkopolitiikan kohdalla ole mahdollista, sillä ratkaisut on usein tehtävä nopeasti ja osapuolten välinen luottamus vaatii vaihteluisuutta. Yleinen mentaliteetti kehityspolitiikan kohdalla tuntuukin olevan sama kuin jo Nousiaisen lainaamalla presidentti Paasikivellä: ”Ulkopolitiikka on aivan liian vaikea ja monimutkainen asia kadun miehen ratkaistavaksi. Johtajien on rohkeasti otettava vastuu ja ohjattava yleistä mielipidettä”. (Nousiainen 1998, 372–373.) Vaikka ulkopolitiikalla eittämättä on omat erityispiirteensä, tulisi isojen strategialinjausten kohdalla kansan valitsemilla edustajilla mielestäni olla aito mahdollisuus kommentointiin ennen lopullisten päätösten tekoa.

5 Ympäristöasiantuntijoiden reseptit

Tässä viimeisessä analyysiluvussa keskityn siihen, mitä haastateltavani mainitsivat ratkaisueksi kestävä kehityksen aikaansaamiseksi kehitysyhteistyössä. Ensin tarkastelen haastateltavien mainitsemia kehitysyhteistyöinstrumentteja ja tarkemmin heidän suhtautumistaan budjettitukeen. Sitten analysoin heidän näkemyksiään köyhyyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun yhteydestä. Samalla erittelen heidän mielipiteitään kehitysavun mielekkyydestä ja tehtävistä.

5.1 Kestävän kehityksen instrumentit

Tiedustelin haastateltavilta, minkälaisia kehitysyhteistyöinstrumentteja tulisi heidän mielestään suosia kestävä kehityksen edistämiseksi mahdollisimman tehokkaasti. Hyvin pian minulle kävi selväksi, että mitään tiettyä instrumenttia ei nähty muita tehokkaampana. Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että kaikki olemassa olevat instrumentit ovat tärkeitä, eikä minkäänlaisia patenttiratkaisuja kestävä kehityksen edistämiseksi kehitysmaissa ole olemassa. Monipuolisuus nähtiinkin kehitysyhteistyön toteutuksessa tärkeänä tekijänä. Haastateltavien mukaan on myös tärkeää huomioida, että kehitysmaat eroavat toisistaan. Näin ollen jokaisen maan kohdalla tulisi perusteellisesti tutkia, millaiset instrumentit ja ratkaisut ovat toimivia. Vain kaksi instrumenttia, monenkeskinen ja institutionaalinen yhteistyö, nousi haastatteluista selkeämmin esiin.

Järjestötoimija ja ympäristöministeriön virkamies muistuttivat, että monenkeskinen yhteistyö on etenkin Suomen kaltaiselle pienelle avunantajalle tärkeä instrumentti. Kaikkea ei tarvitse eikä kuulukaan tehdä itse.

”(-- --) mä en oikein ymmärrä, kauheesti tätä kritisoidaan ja sanotaan, ku ei voi nostaa Suomen kehitysapu ku ei oo resursseja, millä toteuttaa. Et must se on ihan huuhaata. Et meillähän on hirveesti hyviä kansainvälisiä järjestöjä, joille mennyt tuki lasketaan kehitysavuks. Eli kyllä hyviä käyttötarkoituksii löytyy, ehkei kaikkee tarvii tehdä itse.” (Virkamies4)

Monenkeskisen kehitysyhteistyön osuus kaikista määrärahoista onkin hieman noussut viime vuosina ja vuonna 2007 se muodosti vajaan kolmanneksen kaikesta kehitysyhteistyöstä (*Suomen kehitysyhteistyö 2007*, 67). Monenkeskisestä yhteistyöstä kesällä 2008 laaditussa selvityksessä YK mainitaan Suomen keskeisimmäksi monenkeskisen yhteistyön välineeksi, ja sille myönnetään rahoitusta yleisavustusten

lisäksi temaattisena rahoituksena kehityspoliittisen ohjelman painotusten mukaisesti. YK:n rinnalla kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten merkitys monenkeskisessä yhteistyössä on selvityksen mukaan tärkeä. (*Monenkeskinen yhteistyö Suomen kehityspoliitikassa* 2008, 5–6.)

Tutkija1 sen sijaan ehdotti kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten rahoittamisen lakkauttamista tai vähintäänkin supistamista. Hän arvosteli näiden laitosten toimintaa, sillä niiden paradigma on haastattelavan mukaan edelleen erittäin ”modernisaatiofundamentalistinen”. Kehitysrahoituslaitosten, erityisesti Maailmanpankin, toimintaa onkin arvosteltu laajasti. Heikki Ikosen mukaan laitosten toiminta on viime aikoina kohentunut, mutta on edelleen vahvasti lyhyen tähtäimen talouskasvuun painottuva. Maailmanpankki rahoittaa etupäässä suuri julkisia hankkeita, joiden ympäristövaikutukset ovat mittavat. Taloudelliset hyödyt näistä hankkeista jakautuvat epätasaisesti, joten ne harvemmin edistävät myöskään köyhyyden vähenemistä. (Ikosen 2006a, 81–82.)

Pankin taloudellinen ja samalla poliittinen valta on merkittävä maailmanlaajuisessa kehityksessä. Konsultti2 näki yhteistyön Maailmanpankin kanssa olevan esimerkiksi Suomen kaltaiselle pienelle toimijalle myönteinen tekijä poliittisen ”vipuvarren” aikaansaamisessa. Maailmanpankin roolin voikin nähdä monella tavalla. Monenkeskistä yhteistyötä käsittelevässä selvityksessä tiedostetaan kehitysrahoituslaitoksia vastaan esitetty kritiikki, sillä niiden rahoittamista perustellaan mahdollisuudella muuttaa vallitsevia toimintatapoja (*Monenkeskinen yhteistyö Suomen kehityspoliitikassa* 2008, 5–6).

Monenkeskisen yhteistyön lisäksi yksittäisistä instrumenteista voimakkaammin nostettiin esiin kehityspoliittisessa ohjelmassa mainittu institutionaalisen yhteistyön instrumentti (IKI). Tämän melko uuden instrumentin merkitystä korostivat erityisesti konsultit. Instrumentin tarkoituksena on saada julkinen sektori mukaan kehitysyhteistyöhön niin, että Suomen ja kumppanimaan valtion laitokset ja virastot tekevät yhteistyötä. Tavoitteena on kehitysmaan valtiollisten toimijoiden osaamisen vahvistaminen. Yhteistyöhön osallistuva suomalainen instituutio vastaa hankkeen toteutuksesta. Ulkoministeriön mukaan institutionaalista yhteistyötä kokeillaan vuosien 2008 ja 2009 aikana, jonka jälkeen sitä kehitetään tarpeen mukaan. (Ulkoasiainministeriö 2008.) Konsultti1 näki instrumentin jopa potentiaalisena rekrytointivalttina tulevaisuuden valtionhallinnossa. Toinen konsulteista muistutti, että kehityspoliitiikan jatkuvuus on erittäin tärkeää myös tämän instrumentin kannalta. Hän pelkäsi, että institutionaalinen yhteistyö unohtuu, jos seuraavassa kehityspoliittisessa ohjelmassa painotukset ovat hyvin erilaiset.

Haastateltava arveli, että tämän takia suomalaiset instituutiot voivat olla epäileväisiä ja arkoja lähtemään yhteistyöhön mukaan.

Tutkija1:n mielestä nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa kaikki olemassa olevat kehitysyhteistyöinstrumentit ovat vajanaisia. Hän otti esiin globaalisti muuttuneen tilanteen ruokien hinnannousun osalta. Maailman elintarvikekriisi kärjistyi vuonna 2007 ruoan hinnan nopean kohoamisen johdosta. Ruoan hinta on noussut kehitysmaissa vuosien 2005 ja 2008 välillä yli 80 prosenttia. Hintojen nousu on kurjistanut köyhien tilannetta ja aiheuttanut levottomuuksia monissa köyhissä maissa. YK:n maatalousjärjestö FAO:n mukaan peräti 36 maassa tullaan vielä tarvitsemaan kansainvälistä elintarvikeapua. Talouden taantuma saattaa pahentaa tilannetta entisestään. (FAO 2008.) Tutkijan mielestä nykyiset kehitysyhteistyöinstrumentit eivät ole tarpeeksi joustavia tällaisiin nopeisiin muutoksiin nähden. Kehityspoliittisessa ohjelmassa mainitaan haasteiden jatkuva kasvaminen luonnonvarojen ja perusviljojen hinnannousun myötä. Ratkaisuksi ohjelmassa esitetään uusia ohjauseinoja ja teknologiaa. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 6.) Tutkijan mielestä tämä ei riitä, vaan on luotava täysin uusi yhteistyön muotoja, jotta esimerkiksi ruokaturvan takaaminen on mahdollista.

”(---) et tilanne on muuttunut yllättävän nopeesti ja sillä tavalla haasteellisempaan suuntaan. Et siks pitäis keksiä uusia tapoja toimia (---).Mutta tota, mun mielest tätä muutosta ei oo silleen ikään kuin pantu merkille et ois tehty johtopäätöksiä. Et enemminkin pysytään siinä vanhassa mallissa, jossa oli pysyvyyttä.” (Tutkija1)

Ratkaisuksi tutkija esitti abstraktilla tasolla ystävyyttä ja konkreettisemmalla tasolla etelän ja pohjoisen kansalaisjärjestöjen yhteistyötä uusien toimintamuotojen kehittämisessä. Myös toinen tutkija ja järjestötoimijat painottivat kumppanuuden ja etelästä tulevien aloitteiden merkitystä omistajuuden ja kehityksen kestävyuden takaamiseksi. Erityisesti järjestötoimija2 painotti tässä myös budjettituen merkitystä. Seuraavassa erittelen tarkemmin haastateltavien näkemyksiä kyseisestä instrumentista.

5.2 Budjettituki – haaste vai edellytys kestäväälle kehitykselle?

Suhtautuminen budjettitukeen hajotti mielipiteitä ympäristöasiantuntijoiden joukossa vähintään yhtä paljon kuin eduskunnassa. Jopa ulkoministeriön virkamiehistön sisällä oli havaittavissa erilaisia näkemyksiä. Virkamies 1:n vastauksissa oli aistittavissa kielteinen asenne, kun taas loput ulkoministeriön virkamiehet olivat vakuuttuneempia budjettituen hyödyllisyydestä.

”Mun mielest se on tehokas, koska siinä nimenomaan saadaan tää keskusteluyhteys sinne vastaanottajamaahan ja tota sitä valvotaan sitten koko donoriyhteisön toimesta eli siin on sitä vaikuttavuutta.” (Virkamies2)

5.2.1 Soveltuvuus

Kolmas virkamies perusteli budjettituen käyttöä viittaamalla brittien tutkimustuloksiin budjettituen vaikuttavuudesta ympäristöasioissa. Tutkimuksen mukaan ainakin joissain maissa maksatukset ympäristöhallinnolle ovat kasvaneet. Tämä ei niinkään ollut sen ansiota, että ympäristölle olisi budjetoitu enemmän rahaa, vaan avunantajayhteisön valvoessa rahankäyttöä ympäristöhallinnolle varatut rahat todella päätyivät oikeaan paikkaan sen sijaan, että niitä olisi käytetty väärin. Brittiläisen tutkimuslaitoksen marraskuussa 2006 julkaiseman tutkimuksen mukaan budjettituen mahdollisuudet sisältyvätkin nimenomaan sen kykyyn ohjata varoja aiempaa tehokkaammin. Tutkimus päättyi kuitenkin toteamaan, että budjettituki on riittämätön instrumentti ympäristöongelmien ratkaisemiseen, sillä ympäristöasioilla ei ainakaan toistaiseksi ole ollut paljon painoarvoa budjettitukiosapuolten agendoilla. (Overseas Development Institute 2006; 4, 29.) Konsultti2 huomauttikin, että budjettituki instrumenttina ei riitä takamaan kaikkien sektorien asianmukaista huomioimista.

”(---) budjettitukea kun annetaan niin täytyy ymmärtää, et silloin nimenomaan kasvatetaan ja vahvistetaan julkisen hallinnon roolia, ja täytyy katsoa silloin, et sitä käytetään sellasilla sektoreilla, joissa todella on sit semmonen yhteisymmärrys, että julkisella sektorilla pitää olla merkittävä ja iso rooli. (...) jos puhutaan esimerkiksi maataloussektorin kehittämisestä niin on aika iso ja kysymysmerkkejä, et onks se järkevää (---) kanavoida sitä tukee valtion budjetin kautta, vai oisko jotain vaihtoehtosii kanavia jakaa ne investoinnit (---) eikä luoda tämmösiä epäterveit riippuvuussuhteita valtionhallinnon ja näitten toimijoiden välille.” (Konsultti2)

Tällä hetkellä Suomi myöntää suoraa budjettitukea kolmelle pitkäaikaiselle yhteistyömaalle: Mosambikille, Sambialle ja Tansanialle. Myös Nicaragua oli budjettitukea saavien maiden listalla, mutta ulkoministeriö teki marraskuussa 2008 päätöksen tuen keskeyttämisestä, sillä Nicaraguan hallitus ei sitoutunut köyhyysvähentämisstrategian tavoitteisiin. (Vehnamäki 2009.) Suoraa budjettitukea ei korva-merkitä tietyille sektorille, mutta tulostavoitteista sovitaan yhdessä avunsaajamaan hallituksen ja avunantajayhteisön kanssa (Ulkoasiainministeriö 2007). Kuten haastateltavani totesivat, budjettituki yksinään ei riitä, vaan olennaista on eri apumuotojen täydentävyys ja suuntaaminen optimaalisille sektoreille. Esimerkiksi Sambiasa Suomi tekee peruspalveluita tukevan budjettitukiyhteistyön lisäksi

hanke- ja ohjelmayhteistyötä maatalouden, ympäristön ja luonnonvarojen käytön sekä yksityisen sektorin kehittämisessä (Ulkoasiainministeriö 2008).

Järjestötoimija 1, konsultit ja tutkijat suhtautuivat budjettitukeen joko jokseenkin tai täysin kielteisesti. Ainoa, joka tyrmäsi tuen käytön täysin, oli konsultti1.

“Erittäin huono. Ei, ei se tota, en mä tiedä en mä voi sanoo ettei se koidu ympäristön hyväks mutta tota eihän se millään tavalla niin, no edistä esimerkiks hyvää hallintoa.”(Konsultti1)

Konsultti oli sitä mieltä, että budjettituki on altis korruptiolle. Tukimuodossa kumppanimaalle annettu luottamus mahdollistaakin laajan väärinkäytön: keväällä 2008 Suomi jäädettiin osan Tansanialle maksettavasta budjettituesta korruptioepäilyjen vuoksi (HS 7.3.2008). Myös aiemmin mainitsemani Nicaraguan tuen lakkauttaminen kertoo siitä, että väärinkäytöksiä tapahtuu. OECD:n vuonna 2006 julkaisema budjettitukievaluatio ei kuitenkaan löytänyt todisteita siitä, että budjettituki olisi muita apumuotoja alttiimpi korruptiolle (OECD 2007, 5). Pitkällä tähtäimellä budjettituki voi pikemminkin olla tehokas ase korruptiota vastaan, sillä se ohjaa toimijoiden huomiota korruption vastaisiin toimenpiteisiin. Lisäksi budjettituki on julkista varainkäyttöä, mikä pienentää korruption mahdollisuuksia. Näin ollen budjettituki itse asiassa vahvistaa hyvää hallintoa. Useissa maissa varojen käytön ja toiminnan tulosten eli köyhyyden vähenemisen seurantaan kuitenkin vaikeuttaa asianmukaisten tilastollisten ja hallinnollisten tietojärjestelmien puuttuminen. (Ulkoasiainministeriö 2004, 28–29.)

Useimmat haastateltavat mainitsivat budjettituen olevan hyvä ja ehdottoman välttämätön tukimuoto siinä mielessä, että sen käyttö vähentää kehitysmaiden hallinnon kuormitusta. Budjettitukea myönnetään aina yhdessä muiden avunantajamaiden kanssa. Projektit taas ovat yksittäisiä, tarkoin rajattuja kokonaisuuksia, jotka on suunniteltu yhden avunantajamaan tavoitteiden pohjalta. Tällöin eri projektit voivat olla jopa keskenään ristiriitaisia, ja niiden vaatima raportointi sekä valmistelu- ja seurantamissiot ovat suuri taakka erityisesti kehitysmaan, mutta myös rahoittajamaan julkishallinnolle. (Sivonen 2003, 26.) Budjettituki kuitenkin vaatisi jo lähtökohtaisesti valtion rakenteilta enemmän kuin mitä useimmilla köyhillä mailla on tarjota.

”No jos kehitysmaissa ois demokratia lujemmalla tolalla niin sehän on hirveen hyvä idea. Et tää nykymuotonen hankehommeli niin kuormittaa ihan kipeesti niitä kehitysmaiden muutenkin hataria hallintoja. (...) Mut et nykyoloissa niin se ne demokraattiset instituutiot on aika hepposia.” (Tutkija1)

Ympäristöministeriön virkamies näki budjettituen haasteena kestäväälle kehitykselle, kun taas järjestötoimija2 koki sen olevan kestävä kehityksen edellytys. Tässäkin on selvästi kyse kestävä kehityksen erilaisista määritelmistä. Järjestötoimija2 korosti puheenvuorossaan kestävä kehityksen tarkoittavan kehitysyhteistyössä myös kestävyyttä ajallisena ulottuvuutena ja omistajuutena.

”(---) se lähtee kuitenkin liikkeelle siitä, et siellä kehitysmaissa pitäis olla ne itsellä hallussa niitä, ja kehittää niitä omia, omaa kapasiteettia ja omaa kykyä hallinnoida. Et se on se, joka on myös osa sitte kestävä kehitystä. Et se kestävä kehityshän, ei oo yhtä mallia, joka on kaikissa maissa, vaan se pitäis jokaisessa maassa löytää se oma mallinsa (---) eihän se oo kestävä, jos sitten on ulkoapäin tuotettua kaikki. Et se siinä musta on sit kestäväintä parhaimmillaan. (---) vastuu pitäis olla siellä kansallisissa käsissä.” (Järjestötoimija2)

Omistajuus on eittämättä tärkeää myös ympäristöasioiden omaksumisessa kehitysmaissa, mutta miten kestävä kehitys otetaan huomioon budjettituen suunnittelussa? Ulkoministeriön budjettitukioppaan mukaan panostus luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja ympäristön suojeluun on yhtenä kriteerinä sekä kumppanimaan kehitystahtoa että budjettituen vaikuttavuutta arvioitaessa. Oppaan mukaan Suomi myös pyrkii kehittämään köyhydenvähentämisstrategioiden sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointia. (Ulkoasiainministeriö 2004; 11, 30, 18.) Ympäristöasioiden valtavirtaistamista ei kuitenkaan painoteta ohjeissa (Kääria ym. 2006, 23).

Budjettituen tarkoituksena on lisätä yhteistyömaan päätäntävaltaa, ja kuten todettua, ympäristöasiat eivät välttämättä ole kumppanimaiden prioriteeteissa korkealla. Suomen ääni taas kuuluu budjettituessa heikkona avunantajayhteisön joukossa. Tällöin ympäristön huomioiminen vaatisi erityistä panosta tuen käyttöä seuraavilta tahoilta. Avunantajan puolelta etukäteisarviointi tuen suuntaamisesta rajoittuu lähinnä kumppanimaan köyhydenvähentämisstrategian tavoitteiden tarkastelun tasolle, joten edellä mainittu *strategisten ympäristövaikutusten arviointi* olisi vuoden 2006 ympäristöevaluaation mukaan ensiarvoisen tärkeää. Strateginen arviointi ei ole kuitenkaan toistaiseksi Suomen yhteistyössä muodostunut käytännöksi. Yksittäisen avunantajan mahdollisuudet ympäristöasioiden valtavirtaistamisen varmistamiseen etukäteen ovat siis hyvin rajalliset. (Emt; 23–24, 32.) Lisäksi aiemmin mainittu brittitutkimus toteaa, että strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin teettämisestä huolimatta ympäristö saattaa jäädä budjettituen toteutuksessa marginaaliin (Overseas Development Institute 2006, 15). Näin olen ympäristöministeriön virkamiehen näkemys budjettituesta haasteena kestäväälle kehitykselle on oikeutettu.

”(--)) mä en oo hirveen henkilökohtasesti tai meiän ministeriö (--)) budjettituen kannattaja, et mä oon ilahtunut siitä, että Väyrynen on ottanu siihen kriittisen roolin. Must se on vähän ollu sellanen, siin pitäis niin hyvin sit neuvotella ne rahankäytöt. Et se on must tyypillinen suuri haaste just tälle kestäväälle kehitykselle, et miten ihmeessä sitä kontrolloidaan. Et mä en puhues mistään väärinkäytöksistä vaan just tämmönen niinku politiikkaohjaus.” (Virkamies4)

Toisaalta säännöllinen vuoropuhelu yhteistyömaan hallituksen ja avunantajien kesken on olennainen osa yhteistyötä. Koska avunantajien rahoitusta on mahdoton irrottaa koko valtion budjetista, keskustelu koskee aina valtion kehityspyrkimyksiä kokonaisuutena. Tällöin Suomi voi helpommin ottaa puheeksi myös läpileikkaavat teemat kuten ympäristökysymykset. (Ulkoasiainministeriö 2004, 29.) Ulkoministeriön mukaan Mosambikin ja Sambian budjettitukiyhteistyössä tätä keskustelua on käytykin ”erittäin aktiivisesti” (*Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2007*, osa 2: vii).

Britannian ja Irlannin kehitysyhteistyöosastot ovat kuitenkin olleet huolissaan ympäristön unohtumisesta budjettituen suunnittelussa ja toteutuksessa. Niiden toimeksiannosta laadittiin vuonna 2007 ohjeistus budjettituesta vastaaville virkamiehille ympäristön huomioimiseen yhteistyössä. Ohjeistuksessa esitetään muun muassa käytännön esimerkkejä, hyödyllisiä lähteitä ja tarkistuslista ympäristöasioiden valtavirtaistamiseksi yhteistyössä. (Hanrahan & Green 2007; 3–4, 10, 11–15.) Ulkoministeriön talousneuvonantaja ei ollut varma, käyttävätkö budjettitukivirkamiehet kyseistä ohjeistusta, mutta hänen mukaansa ulkoministeriö on laatinut läpileikkaavien teemojen huomioimiseen ohjeistuksen, joka koskee myös budjettitukea (Vehnämäki 2009). Lienee kuitenkin virkamiehestä ja tapauksesta riippuvaista, kuinka hyvin läpileikkaavat teemat Suomen budjettitukineuvotteluissa otetaan huomioon.

Tutkijat perustelivat mielipiteitään budjettituesta käytännön esimerkeillä.

”Mä en oikeestaan henkilökohtasesti oo tän budjettituen puolustaja. (...) eli se meteorologisen koulutuksen taso on tosi alhanen Mosambikissa, ja jos me suunnataan meiän varoja budjettitueen niin näillä varoilla esimerkiks ei voida parantaa tätä koulutuksen tasoa, koska siellä maassa ei yksinkertaisesti ole porukkaa, ketkä kouluttais. Vaikka sä mihin ne rahat laitit siellä maassa, niin sä et saa ketään kouluttamaan sitä porukkaa vaan se vaatii ulkopuolista apua. Elikkä se ei ole tosiaan kaiken kattava vastaus.” (Tutkija2)

Kommentti tuo elävästi esiin sen, että budjettituen ja hallinnon tukemisen rinnalla myös koulutus ja kapasiteetin vahvistaminen ruohonjuuritasolla ovat edelleen tärkeitä asioita kehitysyhteistyössä. Tämä on totta erityisesti ympäristöasioiden kohdalla, sillä asiantuntijat ja tietoisuus hyvistä käytännöistä ovat

monessa kehittyvässä maassa edelleen vähissä. Samalla on toki hyvä muistaa, että jollei tueta myös kumppanimaan hallintoa, ei koulutusjärjestelmäkään kehity.

Vaikka taloushallinnon ja raportoinnin heikkoudet eivät sinänsä ole este budjettituen myöntämiselle, tutkija1 muistutti, että hyvän hallinnon on toimittava avunsaajamaassa ainakin jollain tavalla jo ennen tuen aloittamista (Ulkoasiainministeriö 2004, 33). Tähän viittasi käsittäkseni myös konsultti1 todetessaan aiemmassa kommentissaan, että budjettituki ei edistä hyvää hallintoa.

”(---) jos nyt vaikka Suomi rahoittais koko jonkun Tansanian ympäristöhallinnon budjetin niin sitten se voi tarkoittaa sitä, että Tansanian valtio voi sitten käyttää vähän enemmän vaikka kairostoiminnan edistämiseen. Et se kuitenkin on kokonais, tai tavallaan jos tehdään budjettitukea niin silloin tuetaan sitä valtiota. Ja jos se virkamiesten politiikka on hyvää niin sitten se on hyvää ja jos ei se oo niin sitten ei sitä millään toiveella paranneta.” (Tutkija1)

Viimeksi mainitun ongelman toteaa myös Maaria Seppänen *Kehitysmaatutkimus*-teoksessa (2007, 347). Hän huomauttaa, että loppujen lopuksi tiukastikin kohdennettu apu on ”liukuvaa” (*fungible*). Kohdentuessaan tiettyyn tarkoitukseen apu vapauttaa aina vastaavan määrän varoja käytettäväksi muualla. Näin ollen vastaanottaja voi halutessaan käyttää vapautuneet varat johonkin täysin alkuperäisen tarkoituksen vastaiseen, esimerkiksi asevarusteluun. Tämä ongelma on etenkin budjettituen kohdalla kiistämätön, mutta se koskee yhtä lailla muutakin kehitysapua.

Budjettitukea myöntäessään avunantajamailla on vastuu huolehtia siitä, että ainakaan lähtökohtaisesti ei ole suurta riskiä rahojen joutumisesta väärin käsiin. Ulkoministeriön budjettitukiohjeistuksen mukaan perusedellytys avun tuloksellisuudelle on, että konfliktit yhteistyömaassa eivät vaikeuta yhteistyötä. Tämän lisäksi tärkeää on se, että yhteistyö on ollut toimivaa aiemmin ja kumppanimaa osoittaa valmiutta kapasiteettinsa kehittämiseen. Hallinnollisen kapasiteetin tulee mahdollistaa yhteistyön tarjoamien lisäresurssien tehokas hyödyntäminen. Etukäteisarvioinnissa tarkastellaan yhteistyömaan makrotaloudellista tilannetta, köyhyydenvähentämisstrategian painotuksia, budjetointiprosessia, julkisen sektorin hallintokapasiteettia sekä taloushallinnon toimivuutta. Ohjeistuksen mukaan tärkeää Suomelle on myös yhteistyömaan demokratian toimivuus ja kansalaisyhteiskunnan, erityisesti naisten, mahdollisuus osallistua köyhyydenvähentämisstrategian laadintaan. (Ulkoasiainministeriö 2004; 10, 12, 15.)

5.2.2 Valvonta

Asiantuntijat olivat erimielisiä budjettituen suhteen myös sen valvonnasta. Konsulttien mielestä yksittäisten hankkeiden valvonta toimii budjettituen kontrollointia paremmin. Virkamies2:n näkemys oli päinvastainen.

”(---) se on pakko luoda nää valvontamekanismit, vois jopa kuvitella et se ois helpompaa järjestää näin kuin et jos se valvonta joudutaan kuitenkin järjestään niissä yksittäisissäkin interventioidissa niin tossa sitä voi kattoo kokonaisuutena ja useinkin nää on pitkälti politiikkapäätöksiä mitkä siinä aluks täytyy tehdä. Eli se on se hyvä kanava.” (Virkamies2)

Suoraa budjettitukea valvotaan avunsaajamaassa parlamentaarisesti osana normaalia budjettiprosessia. Avunsaajamaan kansalaisilla on budjettituessa hanketukeen verrattuna paremmat mahdollisuudet seurata rahavirtoja, sillä myös kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli tuen käytön paikallisessa seurannassa. (Ulkoasiainministeriö 2004, 28.) Avunantajien resurssit valvonnalle ovat ulkoministeriön mukaan budjettituessa paremmat kuin muissa instrumenteissa, koska tuen takana on suuri joukko avunantajia (Ulkoasiainministeriö 2007). Tuessa keskeisiä seurannan kohteita ovat yhteistyömaan taloudellinen vakaus, köyhien väestöryhmien elinolosuhteiden paraneminen, köyhyiden vähentämistä tukevien reformien tehokas toimeenpano ja näiden reformien vaikutukset erityisesti naisten ja tyttöjen asemaan (Ulkoasiainministeriö 2004, 30).

Tärkein valvonnan väline on avoin vuoropuhelu köyhyysvähentämisstrategian toimeenpanosta. Vuoropuhelun periaatteet on kirjattu yhteistyöasiakirjaan, jossa määritellään eri osapuolia koskevat velvoitteet. Onnistuneen budjettitukiyhteistyön mittari on ulkoministeriön mukaan keskustelun avoimuus. Lisäksi yhteistyöhallitus laatii vuosittain köyhyiden vähentämisen edistymistä kuvaavan seurantaraportin. (Emt. 24, 33–34.) Budjettituen käyttöä seurataan myös ulkoisin evaluaatioin OECD:n, avunantajamaiden ja EU:n toimesta (*Budjettituki Suomen kehitysyhteistyössä, Sambia 2007*). Toinen konsulteista oli kuitenkin vakuuttunut siitä, että budjettituen seuranta on mahdotonta.

”Noissa maissa kun annetaan suoraa budjettitukea niin kenelläkään donorilla yhdelläkään donorilla ei oo mitään mahdollisuuksia seurata sen rahavirran kulkemista. Teknisessä avussa niin sentään siihen on teoriassa ja joskus käytännössäkin mahdollisuuksia. Että budjettituki, se menee, sillä rakennetaan kivoja taloja.” (Konsultti1)

Suoriutumisarviointikehikko on budjettituessa väline, jossa määritellään eri sektoreiden edistymisen arviointiin tarvittavat arviointikriteerit ja indikaattorit. Mikäli yhteistyömaa ei kykene täyttämään yhteisesti hyväksytyssä kehikossa asetettuja ehtoja, keinoja tilanteen korjaamiseksi etsitään keskustelun kautta. Jos tämä ei auta, avunantajat voivat harkita budjettituen asteittaista vähentämistä. Rahoituksen keskeyttämistä pyritään kuitenkin välttämään, koska tällöin myös toimivat kehityskulut keskeytyvät. (Ulkoasiainministeriö 2004, 24–25.) Suomen budjettituki yhteistyötä on arvosteltu ennakoitavuuden puutteesta, koska maksatuksista päätetään vuosi kerrallaan, mutta tämä mahdollistaa väärinkäytöstopauksissa nopean puuttumisen ongelmaan (*Budjettituki köyhyyden vähentäjänä 2007*, 3).

Myös hanketukea monitoroidaan sekä sisäisesti että ulkoisesti. Seurantaan kuuluu vähintään vuosittainen raportointi sekä säännölliset seurantamatkat ja tilintarkastukset. Ulkoministeriö voi myös teettää yllätystilintarkastuksia. (Ministry for Foreign Affairs 2000; 51, 55–56.) Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2005 raportin mukaan hanketuki on tehokkaampaa ja sen ulkopuolinen valvonta on helpompaa kuin budjettituessa (VTV 2005, 64). Tämä ei tarkoita sitä, että projekteissa ei tapahtuisi väärinkäytöksiä. Haastateltavistani tutkija1 ja järjestötoimija2 ottivat esiin hanketuen korruptioalttiuden.

Myös Risto Isomäki on teoksessaan *Paljasjalkavallankumous* kiinnittänyt huomiota erityisesti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä tapahtuviin väärinkäytöksiin. Isomäen mukaan rahojen huono hyödyntäminen ja korruptio näyttäytyvät etenkin ylimitoitettujen palkkojen ja hankintojen muodossa. (Isomäki 1999; 10, 22.) Ero hanke- ja budjettituen välillä on se, että budjettituessa maksatukset ja täten myös riskit väärinkäytöksille ovat suuremmat. Toisaalta budjettituen tulokset ovat laaja-alaisempia kuin hanketuessa. Lisäksi, kuten ulkoministeriön talousneuvonantaja minulle totesi, omistajuuden lisäämisen ollessa budjettituen tavoitteena toiminnassa ei edes pyritä ulkopuolisen valvonnan ja kontrollin maksimoimiseen (Vehnämäki 2009).

Budjettituen puolesta puhunut virkamies totesi myöhemmin, että valvonta on kestävän kehityksen kannalta heikkoa. Tämä onkin selkeä puute budjettituen kokonaisvaikutusten arvioinnissa.

Haastattelija: Pystyyks sun mielestä esimerkiks Suomi valvomaan tätä?

Virkamies3: Joo-o, kyl se on nimenomaan se Pariisin deklaration aikaansaama harmonisaatio ja budjettituen yhteiset säännöt on semmosia, et kyllä siinä pystyy. Vaik siin on se, että niihin, useimmis maissa ne on yleensä siinä budjettituessahan on, olik siin korkeintaan nelkyt indikaattoria. Hyvin harvat, jos mitkään, niistä on sitte ollu näitä kestävän kehityksen jutskaa.

Suoriutumisarviointikehikkoon sisältyvien seurantaindikaattorien määrä pyritään budjettitukiyhteistyössä pitämään mahdollisimman alhaisena, mikä on johtanut ulkoministeriön mukaan useimmissa tapauksissa avunantajien erimielisyyteen tarvittavista indikaattoreista. Tämän johdosta suoriutumisarviointikehikon laatiminen on tähän mennessä osoittautunut erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. (Ulkoasiainministeriö 2004, 24.) Brittien tutkimuksen mukaan kestäväan kehitykseen ja ympäristöön liittyvät indikaattorit ovat näissä kehikoissa toistaiseksi olleet vähissä (Overseas Development Institute 2006, 14). Näin ollen kestäväan kehityksen ja erityisesti ympäristön huomioiminen budjettituessa on kyseenalaista. Ulkoministeriön talousneuvonantajan mukaan Suomi on saanut vain yhdessä budjettitukiyhteistyömaassaan suoriutumisarviointikehikkoon mukaan ympäristöindikaattorin (Vehnämäki 2009).

Edellä todetun perusteella vaikuttaakin siltä, että korvamerkitty sektoribudjettituki tai kehityspoliittisen ohjelman painottamat temaattiset hankkeet ovat tällä hetkellä suoraa budjettitukea parempia tapoja taata ympäristön suojelun ja kestäväan käytön huomioiminen kehityksessä. Toisaalta budjettituki on korvaamaton instrumentti avun harmonisoinnin sekä avunsaajamaan perustoimintojen ja omistajuuden rakentamisessa. Nämä tekijät pidemmällä tähtäimellä tuottavat kaikkein kestäväintä kehitystä.

Lähes kaikki haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että budjettitukea tarvitaan kehitysyhteistyössä. Budjettituen painoarvon haluttiin kuitenkin olevan pieni avun kokonaisuudessa. Harva haastateltava mainitsi käytännön esimerkkejä mielipiteidensä tueksi. Haastatteluista jäi sellainen tuntuma, että budjettituki on asia, josta kehityksen asiantuntijoidenkin keskuudessa liikkuu pikemminkin mielipiteitä kuin tosiasiatietoa. Näin ollen ministeri Väyrysen ehdottama perusteellinen selvitys budjettituesta lienee paikallaan, suunnattuna paitsi kansanedustajille myös kehityksen parissa työskenteleville.

5.3 Miten yhdistää köyhyyden vähentäminen ja ympäristönsuojelu?

Useimmat haastateltavani ihmettelivät julkisuudessa esitettyjä näkemyksiä, joissa köyhyyden vähentäminen ja ympäristön huomioiminen asetettiin vastakkain. He muistuttivat Jussi Ylhäisin ja Juhani Koposen (2007, 273) tavoin, että kehityksen toteutuminen eli köyhien olojen parantaminen ei ole mahdollista ottamatta huomioon myös ympäristöä. Näihin molempiin ovat YK:n jäsenvaltiot sitoutuneet vuosituhattulistuksessa. Syyn vastakkainasetteluun haastateltavat näkivät lähinnä vanhakantaisessa ajattelutavassa, jossa ympäristönsuojelu ajatellaan talouskasvua rajoittavaksi tekijäksi. Tutkija2 huomautti,

että yleensä talouskasvu perustuu nimenomaan ympäristön hyödyntämiseen, mutta näiden asioiden yhteyttä ei vielä laajasti ymmärretä tai haluta ymmärtää. Ympäristökysymykset ovat melko uusi asia, ja niiden integrointi kehityspolitiikkaan – joka sekin hakee vielä muotoaan – vaatii aikaa ja ilmapiirin muutosta.

”Se on tavallaan sellanen asenteellinenkin juttu että kun mä oon itte ollut mukana esimerkiksi Suomen ympäristöhallinnossa ja ympäristöjutuissa yli kaksikyt vuotta et tää on korvien välissä oleva juttu. Tää on ihan samanlaista kamppailua kuin silloin kun Suomessa mietittiin että pitäiskö olla tehtailta jonkinnäkösiä ympäristölupia tai ympäristösertifikaatteja, jotka on nyt tällä hetkellä ihan itsestäänselviä ja ne on myöskin kaupan ja tuotannon edellytyksiä.” (Virkamies1)

Ympäristöministeriön virkamies sen sijaan näki köyhyyden ja ympäristön vastakkainasettelun pikemminkin uudentyypisenä ajattelutapana. Tällä hän nähdäkseni viittasi aiemmin tarkasteltuun kehitysparadigmassa tapahtuneeseen muutokseen, jonka seurauksena vuosituhatjulistuksen köyhyydenpoistamistavoitteet 2000-luvun alussa syrjäyttivät Rion näkemykset.

”Koska silloin, kun mä opiskelin, niin kyllä sitte oli yleensä, et ympäristö- ja kehitysasiat nivoutu yhteen. Must se on ollu ihmeellistä kuunnella sitä, et tää on jonku ihan uuden polven ajattelua.” (Virkamies4)

Kuten sanottua, järjestötoimija2 näki kehityspoliittisen ohjelman sanamuodot ja ministerin provosoinnin syinä vastakkainasettelun syntymiseen. Monet muut haastateltavat taas kokivat vastakkainasettelun syyn taloudellisessa valtakamppailussa. He toivat esiin kehityspolitiikan *resurssienjakotaisteluna* ja poliittisena pelinä (Koponen & Seppänen 2007, 337). Kyse on lopulta määrärahojen jakautumisesta, ja nyt kun huomio on suunnattu ympäristön kestävään kehitykseen, on luonnollista, että muita asioita ajavat tahot pelkäävät menettävänsä asemansa määrärahojen jaossa.

Muutamit haastateltavat muistuttivat, että köyhyyden ja ympäristön huonon tilan välillä vallitsee vuorovaikutussuhde, jossa kumpikin vaikuttaa kumpaankin. Näin ollen ei voida eduskunnassa väitetyn mukaisesti yksioikoisesti sanoa, että köyhyyden täytyy ensin vähentyä, jotta ympäristönsuojeluun voidaan kiinnittää huomiota. Toisaalta köyhyys ei vähene, jos ympäristön huomioimisen ohella ei kiinnitetä huomiota myös pääomien saatavuuteen. Ympäristötaloustieteen professorin Markku Ollikaisen mukaan on mahdoton sanoa, tuleeko ensin kana vai muna, mutta köyhyyden lisääntymisen ja ympäristön tilan huonontumisen välillä on joka tapauksessa voimakas korrelaatio. (Ikonen 2006b, 52.)

Syy-seuraussuhteita ei ole helppo nähdä, joten myös ongelmien ratkaiseminen on hankalaa. Ongelmia on tähän mennessä ratkottu erillisinä, sillä tutkija2:n mukaan myös useissa ympäristöhankkeissa on unohdettu köyhyyden vähentämisen tavoite ja liiaksi keskitytty yksinomaan ympäristön tilan parantamiseen. Haastateltavat myönsivätkin, että köyhyyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun yhdistäminen kehitysyhteistyössä ei ole välttämättä helppoa. Se vaatisi uudenlaisia voimavaroja ja asennoitumista erityisesti poliittisen päätöksenteon tasolla.

”(---) must se voisi olla helppoakin, mutta onhan tietysti, (---) et se asettaa varmaankin (---) joitakin saavutettuja edut sitten tietyllä tavalla vaaraan (---). Et kyl se vaatii semmosta uudenlaista ajattelua, et sen ei pitäisi olla teknisessä mielessä niin vaikeeta, mut et ehkä tällai valtapoliittisesti se on sitten ainakin monesti yllättävän vaikeeta.” (Järjestötoimija2)

Kysymykseni siitä, *miten* köyhyyden vähentäminen ja ympäristönsuojelu voidaan käytännössä kehitysyhteistyössä yhdistää, oli haastateltaville yllättävän vaikea. Osa haastateltavista antoi näkemyksensä asiaan kuin apteekin hyllyltä, mutta useimmat syyttivät kysymystä liian laajaksi. On varmasti totta, että kysymykseni oli liian yleinen tai huonosti muotoiltu. Uskallan kuitenkin väittää, että syynä oli myös se, että yksiselitteisiä vastauksia kysymykseen ei ole helppo keksiä. Silmiinpistävää on se, että vastaukset olivat lopulta samoja kuin ne, joita on yleisemminkin esitetty kehitysyhteistyön tulosten parantamiseksi: vuonna 2003 Kumppani-lehti kysyi kehitysyhteistyön ammattilaisilta, minkälaista hyvä ja laadukas kehitysyhteistyö on. Lehden haastattelemat ammattilaiset nimesivät samat asiat kuin minun haastattelemani ympäristöasiantuntijat. (Rekola 2003, 22–25.) Tämän perusteella voi todeta, että ympäristöasioiden huomioiminen vaatii samanlaisia ratkaisuja kuin muutkin kehitysyhteistyön osa-alueet. Kestävän kehityksen ulottuvuudet kulkevat käsi kädessä, niin hyvässä kuin pahassa.

Köyhyyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun yhdistämisessä ympäristöasiantuntijat näkivät ensisijaisina tärkeinä asioina *kumppanuuden*, ystävyuden, paikallisyhteisöjen osallistamisen ja etelästä tulevat aloitteet. Kumppani-lehden artikkelissa Kepan koulutussihteerin Maija Sepon mukaan näiden asioiden suhteen tarvittaisiin asennemuutosta niin etelässä kuin pohjoisessa, jotta prosessista tulisi aidosti yhteinen (emt. 22). Samaa mieltä olivat haastateltavistani erityisesti järjestötoimijat ja tutkijat.

”(---) siis just et lähettäis ystävydestä, elikkä niistä köyhien ihmisten omista lähtökohdista ja miten siihen, et luovuttais kaikista meidän ikään kuin omasta osaamisesta, omista ideoista ja kuunneltas ihan.. Mä kutsun näit, tätä ryhmää niin ihmiskunnan marginalisoiduksi enemmistöksi. (...) Jos tää ihmiskunnan syrjäytetty enemmistö pääsis päättämään asioista niin se voisi sanoa

ois tällöinen yks perusratkaisu. Siinä me sitten voitais tukea, olla mukana kehitysyhteistyölläkin.” (Tutkija1)

Tutkija1:n näkemykset nykyisestä kehityspolitiikasta olivat kriittisiä: hän näki kehitysyhteistyön olevan puettu ”modernisaation pakkopaitaan”, joka on lähtökohtaisesti ympäristölle tuhoisa kehitysmalli ja hyödyttää vain kehitysmaiden eliittiä. Kehityksen sitominen loputtoman talouskasvun ajatukseen onkin ongelmallista resurssien ollessa rajallisia (Takala & Lehto 2004, 203).

”Et jotenki tällänen perusoivallus puuttuu tavallaan kokonaan yhteiskunnasta. Et aatellaan, että ihmisen toiminta on neutraalia ympäristön kannalta, paitsi joskus joku voi olla vähän haitallista. Niin tästä seuraa sit se, et kehitysyhteistyöllä niin viedään tämmöstä modernisaatiota ja sitä myötä ympäristön ja eri luonnonvarojen intensiivisempää hyödyntämistä ja sitä myötä todellisia, konkreettisempia haittoja.” (Tutkija1)

Järjestötoimija2:lla oli samanlaisia näkemyksiä kuin tutkijalla. Hän totesi, että nykyisenkaltainen kehitysapu on hyvä yritys, mutta peräänkuulutti isompaa muutosta ajattelumalleihin. Järjestötoimija kuitenkin totesi toiminnan kehittämisen olevan tärkeää. Tutkija taas kertoi, ettei ole viime aikoina kannattanut kehitysyhteistyön määrärahojen kasvattamista, sillä apu ei hänen näkemyksissään ole onnistunut lunastamaan paikkaansa. Vaikka muut haastateltavat nähdäkseni olivat pikemminkin määrärahojen lisäämisen kannalla, olivat hekin selkeästi sitä mieltä, että vähintään yhtä tärkeää kuin rahoituksen lisääminen on avun *laadun parantaminen*. Esimerkiksi ympäristöministeriön virkamies vertasi kehitysapua sosiaaliturvaan, jonka olemassaolo on välttämätöntä, mutta jonka käyttöä tulee jatkuvasti kehittää. Laadun parantamisessa haastateltavat näkivät tärkeänä aiempaa paremmin suunnitellut, kokonaisvaltaisemmat ja pitkäkestoisemmat interventiot:

”Ei pelkästään teknisiä ratkaisuja, että viedään vettä paikasta A paikkaan B, vaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja koulutuksesta ynnä muusta lähtien.” (Konsultti1)

Koulutus olikin yksi niistä asioista, jotka tulivat esiin lähes jokaisessa haastattelussa kestävän kehityksen edistämisestä puhuttaessa. Haastateltavat näkivät koulutuksen tärkeänä työkaluna paitsi kehitysmaiden köyhien, myös ulkoministeriön virkamiesten ympäristötietoisuuden lisäämisessä. Ulkoministeriö on siirtämässä päätösvaltaa enenevässä määrin lähetystöihin, joten etenkin näiden henkilökunta kaipaa lisää välineitä temaattisten asioiden hoitoon. Ongelmana ulkoministeriössä on kuitenkin henkilöstön nopea urasykli ja vaihtuvuus. Tämä nostettiin useissa haastatteluissa esiin: vaihtuvuus tuottaa ongelmia asiantuntijuuden ja tietotaidon pysyvyydelle. Vuoden 2006 ympäristöevaluaatio ehdottaa ratkaisuksi paitsi lisäkoulutusta, myös ympäristöasiantuntijuuden ulkoistamista esimerkiksi ympäristöminis-

terion hoitoon. Lisäksi evaluaatiossa painotetaan ulkoministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyön lujittamista, jotta ympäristökysymykset tulevat kehitysyhteistyössä asianmukaisesti huomioiduiksi. (Kääriä ym. 2006, 16–17.) Tähän liittyen ympäristöministeriön virkamies toi esiin tarpeen ulkoministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyön tiivistämiseen ja työnjaon selkiyttämiseen.

”Ja tota mun mielest meidän ympäristöhallinnon ja uuämmän välist yhteistyötä on pakko kyllä edelleen, vaik meil on kohtuuhvää, mut viel ehkä konkreettisemmin tiivistää. Et mä ajattelisin jopa ihan hankeideoinnissa ja rahanjaossa ja näin. (---) pitäis järkipäristää se hallinto ja sitte tiiviimpää, miettii nyt tarkkaan, kuka tekee mitä että mis on heiän vahvuudet ja osaaminen, misä meidän.” (Virkamies4)

Ympäristöministeriön virkamies oli iloinen siitä, että kansainvälisten *ympäristösopimusten* roolia on kehityspoliittisessa ohjelmassa painotettu. Hän toi esiin sopimusten roolin sekä hankkeita ohjaavina välineinä että hyödyllisinä vipuvarsina kumppanimaiden kanssa käytävissä maaohjelmaneuvoitteluisissa. Näissä neuvotteluissa Suomen tulisi haastateltavan mukaan painottaa ympäristöasioita aiempaa enemmän ja kumppanimaan allekirjoittamat sopimukset voitaisiin tässä tilanteessa ottaa esiin. Konsultti1 taas koki ympäristösopimukset erittäin huonoksi instrumentiksi kestävän kehityksen ja ympäristötietoisuuden edistäjinä kehitysmaissa. Ongelmana hänen mukaansa on se, että ulkopuolelta tuotu ympäristölainsäädäntö on jo lähtökohtaisesti niin tiukka, että köyhillä mailla ei ole minkäänlaisia valmiuksia sitä noudattaa. Näin ollen sopimukset ja lainsäädäntö normatiivisina toiminnan rajaajina ovat haastateltavan mukaan yhtä tyhjän kanssa.

”Että esimerkiks ilmastonmuutoksessa niin suurin huoli tuntuu valitettavasti olevan se että miten kehitysmaat ratifioivat ympäristösopimuksia, sil ei oo mitään merkitystä mun mielestä. (...) useimmissa maissa joita mä tunnen niin ympäristölainsäädäntö on ihan kunnossa tai se itse asiassa ei oo kunnossa mutta se on tämmönen länsimainen jota ne ei edes teoriassa pysty noudattamaan ja sen takia ne ei noudata sitä. Sinne pitäs pistää semmosta lainsäädäntöä jota pystytään noudattaa ja sitte sen jälkeen sitä pikkuhiljaa tiukentaa et sen mukaan kun pystytään noudattaa mutta eihän sellasia lakeja joita kukaan ei voi käytännössä noudattaa taikka normeja esimerkiks päästönormit, sen jälkeen ihmiset ei tee enää mitään.” (Konsultti1)

Myös Kumppani-lehden haastattelemat kehitysyhteistyöasiantuntijat ovat sitä mieltä, ettei hyvä kehitysyhteistyö itsessään luo uusia rakenteita vaan tukee ennestään olemassa olevia prosesseja (Rekola 2003, 24). *Hallinnon* rakenteiden vahvistaminen nähtiin kuitenkin erittäin tärkeäksi niin artikkelissa kuin ympäristöasiantuntijoiden haastatteluissa. Hallinnon toimivuus on lähtökohta kestäväälle kehitykselle, sillä kuten konsultti1 haastattelussa totesi: jos maassa ei ole hallinto kunnossa, niin siellä eivät ole ympäristöasiatkaan kunnossa. Ulkoministeriön virkamiehet painottivat sitä, että jos kehitysmailla olisi

voimavaroja ympäristön tilan seurantaan ja parantamiseen, ohjaisi se muutakin kehitystä kestävämpään suuntaan.

Eräs valtion hallintoon ja luonnonvarojen hyödyntämiseen olennaisesti liittyvä kysymys on maanomistus. Virkamies³ ja tutkija¹ toivat tämän seikan esiin köyhyyden ja ympäristön tilan suhteesta puhuttaessa. Virkamies muistutti, että jos köyhät ihmiset eivät omista käyttämäänsä maata, ei heillä ole mitään syytä käyttää sitä kestävästi. Vika on valtion perusrakenteissa, jotka ovat taustalla useimmissa kehitykseen liittyvissä ongelmissa. Tutkija viittasi tähän puhuessaan *maattomien ystäväistä*.

”(--) mun mielestä ikään kuin yks hauskimpia uusia aloitteita Suomessa on toi maattomien ystäväit. Et he tarvitsee niinkun ystäviä, koska heidän tavoitteenaan on päästä hyödyntämään maata.” (Tutkija¹)

Suomalaisessa kehitys- ja vientipolitiikassa maanomistusolojen merkitystä kehitykselle ei ole aina ymmärretty. Luvussa 4.3.1 kerroin tapauksesta, jossa UPM-Kymmene harkitsi yhteistyön aloittamista indonesialaisen paperiyhtiön kanssa. Yhteistyötä perusteltiin myös viittaamalla suomalaisen metsäteollisuuden menestystarinaa ja sen merkitykseen yhteiskuntamme kehityksessä sotien jälkeen. Samanlainen kehityskulku nähtiin UPM-Kymmenen johdon taholta mahdollisena Indonesiassa. Kansalaisjärjestöt kuitenkin muistuttivat, että menestystarinaa ei voi soveltaa Indonesiaan, jossa poliittiset ja maanomistusolot ovat täysin erilaiset. Tällaisissa maissa taloudelliset hyödyt eivät jakaudu tasaisesti vaan jäävät ennestään rikkaan vähemmistön haltuun. Samalla paitsi ympäristö myös paikallisten asukkaiden elinolosuhteet ja ihmisoikeudet heikkenevät. (Åkerman 2001, 116.)

Jos maanomistusolot ovat kunnossa, köyhillä ihmisillä on mahdollisuus vaurastua kestävällä tavalla omasta maastaan. Heillä on toisin sanoen mahdollisuus saada *ympäristötuloja*. Tutkija² viittasi termiin puhuessaan ympäristön kestävä hoidon merkityksestä köyhillä alueilla. Myös järjestötoimija² ja konsultti² painottivat luonnonvarojen kestävä hoidon merkitystä köyhyyden vähentämisessä.

”Mut et se ajatus pitäis ehkä lähtee siitä, että pyrittäis auttamaan ihmisiä hoitamaan ympäristöä oikein ja lisäämään ympäristötuloja (--). Eli ympäristötulot muodostaa suurimman tulonlähteen maaseudun köyhille ihmisille.” (Tutkija²)

Suurimpien kansainvälisten kehitysjärjestöjen vuonna 2005 julkaisemassa raportissa *The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty* todetaan, että ekosysteemit voivat olla ratkaisu maailmanlaajuisen köyhyyden lievittämiseen. Ympäristötulot, joilla tarkoitetaan ekosysteemituotteista tai

-palveluista saatavaa taloudellista hyötyä, ovat selvityksen mukaan avain laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Ympäristötuloja ovat esimerkiksi metsästyksestä, kalastuksesta, maanviljelystä, luonnontuotteiden keräämisestä ja ekoturismista kertyvät taloudelliset resurssit. Tärkeä edellytys tulojen kertymiseksi köyhien hyväksi on kuitenkin oikeudenmukainen maanomistusjärjestelmä, läpinäkyvä hallinto ja köyhien poliittisen päätösvallan lisääminen. Lisäksi myytävälle ympäristöhyödykkeille ja -palveluille täytyy löytää markkinat ja myyjien täytyy oppia markkinoimaan tuotteitaan. (WRI ym. 2005.) Kehitysyhteistyö voisi näyttellä merkittävää roolia näiden tekijöiden edistämässä.

Haastatteluissa ympäristösopimusten ja -tulojen lisäksi käytännön keinoiksi köyhyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun yhdistämisessä mainittiin niin strategiset kuin projektiokohtaiset *ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnit*. Arviointeja suoritetaan jo tyypillisesti isommissa kehitysyhteistyöprojekteissa (Eskelinen 2003, 30). Kaikissa edellä mainituissa käytännöissä – ympäristötuloissa, sopimuksissa ja vaikutusten arvioinneissa – on kuitenkin omat ongelmansa.

Niko Urho on pro gradu -tutkielmassaan tarkastellut Rion sopimusten tarjoamia edellytyksiä köyhydenpoistoon. Työssään Urho (2008, 70) toteaa, että sopimukset eivät nykyisellään anna tarpeeksi konkreettisia välineitä köyhien tulojen lisäämiseksi. Ympäristötulojen lisääntymisen taas on todettu sisältävän omat riskinsä: kehitysjärjestöjen raportissa mainitaan tapauksia, joissa ekologinen kestävyys on kärsinyt, kun taloudelliseen vaurastumiseen on kiinnitetty liikaa huomiota. Ympäristövaikutusten arvioinnit ovat tähän mennessä usein jättäneet paikallisten asukkaiden näkemykset huomiotta ja strateginen arviointi on vähäistä. Jopa köyhien ihmisten voimaannuttamiseksi suoritettuihin maanomistukseen liittyviin reformeihin on monissa maissa johtaneet ojusta allikkoon, kun päätösvalta on siirtynyt korruptoituneelta valtionhallinnolta yhtä korruptoituneelle aluehallinnolle tai ennestään vauraiden asukkaiden käsiin. (WRI ym. 2005.) Köyhien äänen kuuluville saaminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Ongelmien huomiointiseksi ja eritoten uusien ratkaisujen löytämiseksi haastateltavani korostivat *tutkimuksen* merkitystä kehitysyhteistyössä ja -politiikassa. Tutkija2 arveli, että ulkoministeriössä tutkimusta ei nykyisellään tarpeeksi hyödynnetä hyvien käytäntöjen löytämisessä.

”(--)) pitäis liittää enemmän tutkimusta päätöksentekoon, et mä en usko, et se linkki on kauheen voimakas ulkoministeriössä. (...) Tutkijat selvittää niitä parhaimpia tapoja toteuttaa ja esittää niitten pohjalta vaihtoehtoja niin mun mielestä niitä pitäis tavallaan sitten soveltaa, mutta missä määrin sitä tapahtuu, on kysymysmerkki.” (Tutkija2)

5.4 Kehitysapu välttämätön, mutta ei riittävä ratkaisu ongelmiin

Haastateltavani muistuttivat, että kehitysyhteistyö – tehtiin sitä missä muodossa tahansa – ei voi yksin ratkaista kehitysongelmia eikä yksikään maa ole vaurastunut pelkästään kehitysavun ansiosta. Haastateltavat olivat samaa mieltä Maaria Seppäsen kanssa siitä, että kehitysavun tulee olla mekanismi, jolla pidetään yllä köyhempien maiden perusprosesseja sinä aikana, kun maat itse hakevat kestäviä kehitysratkaisuja (Koponen & Seppänen 2007, 361). Nykyisissä puitteissa talouskasvu on väistämättä ensiarvoisen tärkeä tekijä kehityksessä. Kehityspoliittisessa ohjelmassa painotetaan kehitysmaiden yksityisen sektorin merkitystä köyhyyden vähentämisessä. Ohjelmassa korostetaan kansainvälistä kauppaa, integroitumista kansainväliseen talouteen ja kansallisen toimintaympäristön muutosta avaintekijöinä kehitysmaiden talouskasvun nopeuttamisessa. (Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 12.)

Edellä mainittujen tekijöiden edistämiseksi kestäväällä tavalla haastateltavat peräänkuuluttivat kehityspoliittista johdonmukaisuutta. Kehitysavun volyymit ovat minimaalisia verrattuna moniin muihin globaaleihin rahavirtoihin, kuten maailman sotilasmenoihin tai teollisuusmaiden maataloustukiaisiin. Tutkija1 oli sitä mieltä, että niin kauan kuin nämä rahavirrat jatkavat kasvamistaan, kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamisessa ei ole järkeä. Hän vertasi tilannetta nykyiseen energiapolitiikkaan.

”Kysymys on suhteessa muuhun, et jos, tämmönen vähän sama, et mä en kannata uusiutuvien energialähteiden lisäämistä niin kauan kuin energian kulutus lisääntyy, koska ei siitä synny mitään todellista hyötyä. (...) Ikään kuin et niin kauan kuin yheksäkytyheksän prosentti meidän toiminnasta jotenkin on kehitysyhteistyön tai ikään kuin sen kehitysavun perusjengin hyvinvoinnin tavoitteita vastaan, myrkytetään ilmakehää ja dumpataan maataloustuotteita, niin se mitä silloin prosentuaalisesti tehään, vaikka se ois kuinka hyvää, niin ei se tunnu siinä kokonaisuudessa.” (Tutkija1)

Erityisesti edellä mainittu kansainvälinen kauppapolitiikka on sektori, jonka käytännöissä on tarkistamisen varaa kehitysmaiden tilanteen helpottamiseksi. Teollisuusmaiden tuotteilleen antamat vientituet asettavat kehitysmaat epätasa-arvoiseen asemaan globaalissa kaupankäynnissä. Vaikka teollisuusmaat esiintyvät kehitysavun kautta suurina hyvän tekijöinä, samaan aikaan ne asettavat köyhät maat altavastaja-asemaan, josta on mahdotonta pysyvästi nousta. Kehitysavun on tarkoitus olla itsensä tarpeettomaksi tekevä mekanismi, mutta nykyisen toiminnan valossa se on tullut jäädäkseen. Avun ollessa ulkopoliittikan väline ja suuri liiketoiminta-areena vaikuttaa siltä, että siitä ei edes haluta luopua. Kehitysyhteistyössä pitkään toiminut Börje Mattsson onkin todennut, että kehitysyhteistyön ja -politiikan toi-

mijoilla tulisi olla rohkeutta tehdä itsensä tarpeettomiksi (suullinen tiedonanto 20.11.2008). Toistaiseksi tätä rohkeutta ei ainakaan suuressa mittakaavassa ole löytynyt.

Suurin osa haastateltavistani oli kuitenkin sitä mieltä, että oppimista on kehitysyhteistyön puitteissa tapahtunut ja tapahtuu koko ajan. Muutokset ovat olennainen osa tätä oppimisprosessia. Konsultti2 totesi kehityspolitiikan sisältävän yhtä paljon ja samanlaisia ongelmia kuin mikä tahansa kansainväliseen yhteistyöhön perustuva järjestelmä. Hän ihmetteli intohimoa, joka kehitysyhteistyöhön suhtautumiseen sisältyy.

”Että samanlaisii ongelmia kuin on YK-järjestelmässä ja kaikkes muussa tässä kansainvälisessä toiminnassa, niin samanlaista tehottomuutta ja omien intressien ajamista ja kilpailua ja poliittista peliä ja näin pois päin, mutta kyllä mä pidän sitä ihan välttämättömänä ja mä uskon, et siin on kuitenkin hirveen paljon opittu tästä, et on mahdollisuuksia koko ajan tätä systeemiä kehittää, et se on.. Ei se poikkee mistään muusta inhimillisestä toiminnasta hirveesti, että siihen vaan suhtaudutaan hirveen tunteenomasesti ja kriittisesti eikä ymmärretä, että ei joku kunnallispolitiikkakaan hirveen ongelmatonta ole tai monet muut asiat, mitkä me vaan jotenkin otetaan annettuina (---).” (Konsultti2)

Haastateltava on oikeassa siinä, että kehityspolitiikalle asetetaan usein kohtuuttomia vaatimuksia. Tämä johtuu kuitenkin nähdäkseni siitä, että kehitys ei lopulta ole aivan samantyyppinen toiminta-alue kuin useimmat muut politiikan alat. Olen samaa mieltä Juhani Koposen ja Maaria Seppäsen (2007, 360) kanssa siitä, että kehityspolitiikkaan sisältyy voimakkaan idealistinen ulottuvuus, sillä kehitysavun viralliset päämäärät ovat erityisen hyvät ja epäitsekkiät. Näin ollen kehityspolitiikassa omien intressien ajaminen, kilpailu ja poliittinen peli näyttävät tavallista räikeämpinä ja niihin liittyen esitetään tavallista voimakkaampaa kritiikkiä. Tämä kehitysyhteistyöhön ja -politiikkaan sisältyvä moraalinen lataus näkyy mielestäni niin kehityspoliittisten ohjelmien sisällöissä, kansanedustajien argumenteissa kuin ympäristöasiantuntijoiden näkemyksissä.

6 Johtopäätökset

Ympäristö. Kehitys. Nämä kaksi sanaa kiehtovat minua erikseen, mutta eritoten yhdessä. Tässä pro gradu -tutkielmassa olen tarkastellut sanaparia suomalaisen ulkopoliitiikan kontekstissa. Toisin sanoen olen pyrkinyt määrittelemään ympäristön roolia Suomen nykyisessä kehityspoliitikassa. Tutkielmani kohteena on toiminut syksyllä 2007 julkaistu kehityspoliittinen ohjelma, joka niin yleisen kuin oman näkemykseni mukaan poikkeaa aiemmista kehityspoliittisista ohjelmista vahvan ympäristöpainotuksensa johdosta.

Näkökulmani ohjelmasta käydyn keskustelun ja laajemmin kehityspoliitiikan tarkasteluun on näihin liittyvistä käsitteistä jatkuvasti käytävä määrittelykamppailu. Tärkeimpänä lähteenä työssäni ovat toimineet ympäristön ja kehityksen asiantuntijoiden haastattelut. Näiden haastattelujen kautta olen selvittänyt ympäristöasiantuntijoiden näkemyksiä ohjelmasta, sen käytännön merkityksestä, kehitysyhteistyöinstrumenteista sekä köyhyden vähentämisen ja ympäristönsuojelun suhteesta. Työni merkittävin teoreettinen käsite on kestävä kehitys, johon lähes kaikki käsittelemäni asiat linkittyvät. Kestävän kehityksen lisäksi olen tutkinut kehityspoliitikkaan liittyvää vallankäyttöä ja politisoitumista.

Helsingin Sanomissa ja eduskunnassa keskustelu ohjelmasta pyöri kestävä kehitysten painotusten ympärillä. Moni henkilö, järjestö ja puolue arvosteli ohjelmaa ekologisen ulottuvuuden liiallisesta painottamisesta. Suurin osa haastateltavistani oli sitä mieltä, että tällainen ajattelu on vanhanaikaista. Toisaalta he totesivat vastakkainasettelun johtuvan myös taloudelliseen valtaan liittyvistä seikoista. Määrittelykamppailua ei siis käydä vain käsitteiden käytön tasolla, vaan kyse on myös valtaosuuksien jaosta (Laine & Peltonen 2003, 30).

Koponen ja Seppänen (2007, 361) toteavat, että kehitysavulla onkin kaksi puolta: se on kansainvälistä resurssiensierrosta ja ylevistä tavoitteista koostuva kehitysinterventio, mutta samalla myös yhteiskunnan sisällä rakentuva neuvotteluprosessi ja resurssienjakotaistelu. Niin ministerillä kuin muillakin tahoilla voi olla omia raadollisempia intressejä, joiden toteutumisen välineenä käytetään ”pyyteetöntä” kehityspoliitikkaa. Mielenkiintoista on se, että jälkimmäinen puoli ei sulje edellistä pois, vaan niin sanottujen omien etujen ajamisen takana voi olla aito huoli tärkeiden asioiden unohtumisesta.

Suurin osa haastateltavista näki ohjelman ympäristöpainotuksen myönteisenä asiana. Ainoastaan toinen järjestötoimijoista koki ohjelman liian yksipuoliseksi. Hänen mielestään ohjelmassa kestävän kehityksen ulottuvuudet esitetään harhaanjohtavasti toisensa poissulkevinä. Nämäkin argumentit havainnollistavat kestävästä kehityksestä käytävää määrittelykamppailua, jossa oikeita vastauksia on erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta antaa.

Myös muut haastateltavat esittivät kritiikkiä ohjelman liiallisesta yleisyydestä ja ristiriitaisuudesta, omistajuuden unohtamisesta sekä suomalaisen osaamisen korostamisesta. Ohjelman konkretian puutteen voi todetakin siitä, että haastateltavien tulkinnat ohjelmasta vaihtelivat suuresti. Täytyy tosin muistaa, että tällaiset periaatepäätökset kirjoitetaan aina melko yleiseen muotoon, jolloin päätelmiä niistä voi tehdä monenlaisia. Selkeä johtopäätös on kuitenkin se, että ympäristöasiantuntijat eivät ole homogeeninen joukko toimijoita, vaan heidän näkemyksensä voivat olla hyvinkin erilaisia. Erilaiset näkökannat kertovat myös siitä, että ympäristöasiantuntijoiden keskuudessa esiintyy vaihtelevia näkemyksiä kehityspoliittisten ohjelmien perimmäisestä tarkoituksesta: ohjelmat voidaan nähdä joko kokonaisvaltaisina kehityspolitiikan päämäärien kehystäjinä tai tiettyjen yksittäisten, tarkkaan rajattujen tavoitteiden edistäjinä.

Ohjelman tiimoilta syntyneen julkisen keskustelun eli kehityspolitiikan ympäristöulottuvuuden poliittisoitumisen näkivät kaikki haastatellut myönteiseksi, jo toteutuneeksi ohjelman käytännön tulokseksi. Ministerin rooli ohjelman laadinnassa ja keskustelussa nähtiin pääosin myönteisenä. Ministerin vahva osallistuminen tosin herätti hämmennystä, mutta lopputuloksen kannalta tällainen suomalaisittain epätyypillinen toimintatilan haltuunotto nähtiin hyvänä asiana. Nähdäkseni ministeri Väyrysen toiminta kirvoitti vain vähän pahennusta myös siksi, että hänen räväkkä ja epätyypillinen tapansa hoitaa asioita tunnetaan entuudestaan. Sitä osataan jo odottaa.

Usko ohjelman tavoitteiden ja ympäristöpainotuksen näkymiseen käytännön työssä oli nähdäkseni heikkoa. Painokkaista tavoitteista huolimatta vasta rahojen ohjautuminen johtaa käytännön tuloksiin. Haastateltavat toivoivat, että käytännössä ohjelma merkitsisi paitsi ympäristöhankkeiden, myös yleisen ympäristö- ja kehitystietoisuuden lisääntymistä. Ennakkokäsityksistäni poiketen vain muutama mainitsi todennäköiseksi käytännön seuraukseksi ympäristöteeman läpileikkaavuuden, eli ympäristön huomiointien kaikessa kehityspoliittisessa toiminnassa. Tulkintani mukaan tällainen käsitteellinen oppimi-

nen nähtiin liian suurena haasteena yhdelle ohjelmalle ja ulkoministeriön kehitysyhteistyöstä vastaavalle virkamiehistöille, kun tähän mennessä sekä ympäristön erityinen huomioiminen että läpileikkaavuus ovat toteutuneet huonosti.

Vaarana nähtiin, että ohjelmasta seuraa kielteisiä vaikutuksia: kestävästä kehitystä voi perustella hyvin monentyyppisillä käytännöillä, joista kaikki eivät pitkällä tähtäimellä toimi ympäristön tai ihmisten hyväksi. Kehityspolitiikan tekeekin haasteelliseksi se, että sen tulisi voida ottaa huomioon sekä ihmisen että ympäristön hyvinvointi. Tämän onnistumiseen on haastateltavieni mukaan vielä matkaa. Hollanti, Norja ja Iso-Britannia mainittiin esimerkkeinä maista, joiden kehitysyhteistyöstä Suomella olisi paljon opittavaa tässä suhteessa.

Suhtautuminen budjettitukeen hajotti mielipiteitä sekä kansanedustajien että ympäristöasiantuntijoiden keskuudessa. Valtaosa haastateltavista oli sitä mieltä, että budjettituki on välttämätön instrumentti kehitysmaiden hallinnon kuormituksen vähentämiseksi, mutta he halusivat tuen osuuden säilyvän pienenä. Useimmat haastatellut totesivat tietävänsä budjettituesta vain vähän, mutta tästä huolimatta kaikilla oli tuesta jonkinlainen mielipide. Vain harva tunsu tuen vaikutuksia ympäristöön. Kirjallisten lähteiden ja haastattelujen analyysin perusteella uskallan väittää, että nykyisellään suora budjettituki ei tarpeeksi huomioi ympäristökysymyksiä. Tämän johdosta sektorituki ja temaattiset hankkeet paremmin varmistavat ekologisen ulottuvuuden huomioimisen.

Budjettituen vaikutuksia ympäristöön on kuitenkin tutkittu vain vähän, ja mielestäni tukimuoto tarjoaa edellytyksiä ympäristöteeman integroimiseen laajasti kumppanimaissa. Toivon, että tähän asiaan kiinnitetään tulevaisuudessa enemmän huomiota, sillä budjettituen kehittäminen ja lisääminen on nähdäkseni välttämätöntä. Vain sen kautta on mahdollista pureutua laajoihin kehitysongelmiin ja lisätä kumppanimaiden omistajuutta. Omistajuuden vahvistaminen on ensiarvoisen tärkeää, jos kehitysavun halutaan olevan sitä, mitä sen väitetään olevan – väliaikaista.

Omistajuuden voidaan katsoa olevan tärkeä tekijä myös avunantajan puolella. Nykyisen ohjelman herättämän arvostelumyrskyn johdosta sen kohdalla pelkona on aidon konsensuksen puuttuminen ohjelmaa toteuttavien toimijoiden keskuudessa. Kumppanimaiden kohdalla on nähty, että omistajuuden ja todellisen kiinnostuksen puuttuminen hidastaa ja pahimmillaan jopa pysäyttää kehityspolitiikan tavoit-

teiden toteutumisen. Kuten ministeri Väyrynen itse totesi, vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman kohdalla sen tavoitteiden käytäntöön vieminen ja kehityspoliittikan ”laivan” suunnan muuttaminen onkin iso urakka.

Kun puhuttiin ratkaisusta köyhyyden vähentämisen ja ympäristön suojelun yhdistämiseksi kehitysyhteistyössä haastateltavat toivat esiin köyhien maiden laajat kehitysongelmat. Ratkaisuksi köyhyyden vähentämisen ja ympäristön suojelun yhdistämiseen mainittiin kumppanuus, kehitysyhteistyön kokonaisvaltaisuuden ja laadun parantaminen, koulutus, tutkimus ja hallinnon vahvistaminen. Näiden tekijöiden puute linkittyy laajaksi kokonaisuudeksi, josta kaikki kehitysongelmat juontavat juurensa. Käytännönläheisempiä ratkaisuehdotuksia olivat köyhien ympäristötulojen lisääminen, ympäristösopimukset, ympäristövaikutusten arvioinnit sekä maareformit. Valitettavasti näidenkin toimien tehokkuus riippuu laajempien rakenteiden toimivuudesta. Voidaan siis sanoa, että kaikki kestävä kehityksen ulottuvuudet kulkevat käsi kädessä. Vaikka lähes kaikki haastateltavat pitivät köyhyyden ja ympäristön vastakkainasettelua käsittämättömänä ajatuksena, he myönsivät, että ekologisen elementin huomioiminen kehitysyhteistyössä vaatisi poliittisella tasolla päätöksiä, joita ei ole välttämättä helppo saada aikaan.

Onko ajatus ympäristön ja kehityksen yhdistämisestä siis lopulta täysin epärealistinen? Toinen tutkijoista totesi haastattelussa, että kehitys valtaviirran omaksumassa talouskasvun merkityksessä on aina tuhoisaa ympäristölle. Tätä seikkaa hyvin harva ympäristöasiantuntija pohti haastattelun aikana, mikä oli mielestäni yllättävää. Itseäni tämä ristiriitaisuus on aina kiusannut. On irrationaalista väittää, että kehitysyhteistyö voi olla kestävä, jos sitä harjoittavien maiden oma toiminta on jotain aivan muuta. Ivan Illichin (1991,187) mukaan nykyinen korkea energiankulutukseen perustuva kehitys onkin pohjoisen ”kaikkein vaarallisin lähetyspyrkimys”.

Jos kestävä kehityksen mahdollisuus otetaan huomioon vasta siinä vaiheessa, kun saavutetaan luonnonvarojen kannalta kestävä elintaso – kuten tähän asti näyttää käyneen – on todellisen kestävyysaikaansaaminen mahdotonta. Tuija Takala ja Ilkka Lehto (2004, 202) huomauttavat, että tässä arvosidonnaisuudessa kiteytyy kestävä kehityksen paradoksaalinen luonne: niin kauan kuin kehitys määritellään inhimillisen hyvinvoinnin materiaalien edellytysten lisääntymiseksi, ja kestävä kehitys sidotaan ajatukseen jatkuvasta kasvusta, on kestävä kehityksen ajatus yhteensopimaton maapallon kokonaiskantokyvyn ja luonnonvarojen rajallisuuden kanssa.

Gary C. Bryner (2004, 88) jakaa kestävän kehityksen määritelmät kahteen ryhmään. Ensimmäistä hän nimittää heikoksi tai ”ohueksi” kestävän kehityksen muodoksi, jonka kannattajien mukaan taloudelliset ja ekologiset tekijät tulee saattaa tasapainoon. Tämän vallalla olevan näkemyksen mukaan voimme jatkaa toimintaamme kuten tähänkin asti, kunhan olemme vain ”herkempiä” ympäristöarvoille. Kuten todettua, tämä käsitys on riittämätön tulevien sukupolvien hyvinvoinnin varmistamiseen.

Kestävän kehityksen vahva tai ”paksu” muoto, jota Bryner kutsuu myös *ekologiseksi kestävyudeksi*, sitä vastoin katsoo, että ympäristön säilyttämisen tulee olla toiminnan ensisijainen tavoite. Talouden ja ympäristön tasapainottaminen ei riitä, vaan ekologisten arvojen tulee toimia reunaehtona taloudelliselle toiminnalle. Vahvan kestävän kehityksen muodon omaksuminen edellyttää nykyaikaisen kehityksen ideologian ja käytäntöjen perinpohjaista muutosta. Ajatus jatkuvasta kasvusta tulee kyseenalaistaa. Tämä ”voimakas” kestävä kehitys on se, jonka kannalle meidän tulisi asettua. Tämäkin tutkielma osoittaa, että huolimatta joistakin edistysaskelista vahvaa kestävän kehityksen määritelmää ei ole todellisuudessa vielä poliittisten päätösten tasolla omaksuttu. (Emt. 88–89.)

Uskon ja toivon, että elämme muutoksen aikoja. Ilmastonmuutoksen myötä sana *yhdessä* saa uuden merkityksen. Viimeistään nyt on ilmiselvää, että nykyiset rikkaat maat eivät ole millään tavalla kehitysmaita viisaampia ympäristökysymyksissä, päinvastoin. Oppimisprosessi on yhteinen. On tärkeää muuttaa pohjoisen kulutustottumuksia ja arvoja, sillä ne toimivat esikuvina ja päämäärinä muulle maailmalle (Myllyvirta 2009). Kasvun sijasta tulisi pyrkiä riittävyteen (Eskelinen 2006, 75). Tässä kehitysyhteistyö voisi toimia lähettiläänä, puolin ja toisin. Arvot ja ihanteet istuvat kuitenkin tiukassa ja niiden kyseenalaistaminen on vaikeaa. Kuka tietää, ehkäpä seuraava kehityspoliittinen ohjelma antaa vastauksia tähänkin. Jään odottamaan.

Lähteet

- Adams, W.M.: *Green development. Environment and sustainability in the Third World. 2nd edition.* Routledge. 2001.
- Bryner, Gary C.: *Global Interdependence.* Teoksessa Durant, Fiorino & O’Leary (toim.): *Environmental Governance Reconsidered. Challenges, Choices, and Opportunities.* The MIT Press 2004. Ss. 69–104.
- Budjettituki köyhyyden vähentäjänä.* Ulkoasiainministeriö 2007.
- Budjettituki Suomen kehitysyhteistyössä, Sambia.* Esite. Ulkoasiainministeriö 2007.
- Development Assistance Committee Peer Review: FINLAND.* OECD 2007.
- Durant, Robert; Fiorino, Daniel J. & O’Leary, Rosemary (toim.): *Environmental Governance Reconsidered. Challenges, Choices, and Opportunities.* The MIT Press 2004.
- Eskelinen Teppo: *Huonossa ympäristössä ei mikään kehity.* Kumppani 5/2003.
- Eskelinen, Teppo: *Mihin kehityksellä pyritään?* Teoksessa Ikonen Heikki & Antti Kivimäki (toim.): *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Edita, Helsinki. 2006. Ss. 72–75.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Vastapaino, Tampere. 1998.
- Finland’s Development Co-operation in the 1990s. Strategic goals and means.* Ministry for Foreign Affairs. Helsinki 1993.
- Gylling, Heta: *Kehityksen etiikka ja filosofia.* Yliopistopaino, Helsinki 2004.
- Haila, Yrjö: *Mikä ympäristö?* Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka.* Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 9–20.
- Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka: *Tulkintoja ympäristöpolitiikasta.* Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka.* Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 273–289.
- Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka.* Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 273–289.
- Hakkarainen, Outi & Onali, Anja (toim.): *Suomi ja köyhdytetyt. Kehityskaaliike vuosituhatvuoden vaihteissa.* Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry, Helsinki. 2005.
- Hakkarainen, Outi; Tammilehto, Olli & Wallgren, Thomas (toim.): *Imperiumin ulkopuolelta. Kehityskriittisiä puheenvuoroja.* Gaudeamus 1991.
- Halonen, Ilpo & Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa: *Argumentaatioanalyysi ja hyvän argumentin ehdot.* Teoksessa Kakkuri-Knuuttila Marja-Liisa (toim.): *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot.* Gaudeamus, Helsinki. 1999. Ss. 60–113.
- Heino Erja-Outi: *Kovien poikien pöytäseurassa.* Kehitys–Utveckling 1/2007. Ss. 4–9.
- Hildén, Primmer, Varjopuro: *Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Co-operation. Policy Issues and General Management.* The Ministry for Foreign Affairs of Finland. 1999.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Yliopistopaino, Helsinki. 2001.
- Ikonen, Heikki (a): *Rahoittaja määrää kehityksen suunnan.* Teoksessa Ikonen, Heikki & Kivimäki, Antti (toim.): *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Edita, Helsinki 2006.
- Ikonen Heikki (b): *Vaurastumisen ehdot.* Teoksessa Ikonen, Heikki & Kivimäki, Antti (toim.): *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Edita, Helsinki 2006. Ss. 41–76.

- Ikonen, Heikki & Kivimäki, Antti (toim.): *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Edita, Helsinki 2006.
- Illich, Ivan: *Yhteiskunnallisten valintojen kolme ulottuvuutta*. Teoksessa Hakkarainen, Tammilehto & Wallgren (toim.): *Imperiumin ulkopuolelta. Kehityskriittisiä puheenvuoroja*. Gaudeamus 1991. Ss.174–195.
- Isomäki, Risto: *Paljasjalkavallankumous – Kymmenen vuotta myöhemmin: kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnat ja ulkomainen rahoitus Ympäristö ja kehitys Ry:n projektiyhteistyön valossa*. Gummerus, Jyväskylä. 1999.
- Jakobson, Linda: *Kiinan vaikeat valinnat. Yhteiskunnallisen murroksen tiellä*. Edita Prima Oy, Helsinki. 2005.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa: *Retoriikka*. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila Marja-Liisa (toim.): *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Gaudeamus, Helsinki. 1999. Ss. 233–272.
- Kakkuri-Knuuttila Marja-Liisa (toim.): *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Gaudeamus, Helsinki. 1999.
- Kansainväliset ympäristösopimukset ja Suomen kehityspolitiikka*. Ulkoasiainministeriö 2007.
- Karjalainen, Jenni: *Kehityspolitiikan tavoitteet julkisessa keskustelussa: Kehityskysymysten argumentointi viiden suomalaisen sanomalehden kantaottavissa kirjoituksissa vuonna 2005*. Helsingin yliopisto 2007.
- Kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä*. Valtioneuvoston periaatepäätös 22.2.2001.
- Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004. Ulkoasiainministeriö 2004.
- Kehityspoliittinen ohjelma 2007 – *Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Ulkoasiainministeriö 2007.
- Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004–2006*. Ulkoasiainministeriö 2007.
- Kehitysyhteistyön periaatepäätös*. Valtioneuvosto 12.9.1996.
- Kirkas Tiina: ”*Gloaaleja ongelmia ei pidä ratkoa kehitysavulla*” *Kehitys–Utveckling* 4/2007, s. 6–7.
- Kirkas, Tiina & Heino, Erja-Outi: *Kuka kukin on Suomen kehityspolitiikassa*. *Kehitys–Utveckling* 1/2008. Ss.4–9.
- Kivimäki, Antti: *Kansainvälinen politiikka ja ympäristö*. Teoksessa Ikonen, Heikki & Kivimäki, Antti (toim.): *Suuri harppaus. Miten kehitysmaiden talouskasvu vaikuttaa ympäristöön?* Edita, Helsinki 2006. Ss. 94–120.
- Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia*. Valtioneuvoston kanslia. 2006.
- Koponen, Juhani: *Kehityksen merkitykset*. Teoksessa Koponen, Lanki & Kervinen (toim.): *Kehityskaupoliittisuus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki 2007. Ss. 49–66.
- Koponen, Juhani; Lanki, Jari & Kervinen, Anna (toim.): *Kehityskaupoliittisuus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki 2007.
- Koponen, Juhani & Seppänen, Maaria: *Kehitysyhteistyön monet kasvot*. Teoksessa Koponen, Lanki & Kervinen (toim.): *Kehityskaupoliittisuus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki 2007. Ss. 335–363.
- Kultanen Marja-Leena: *Väyrynen: Ihmiskuntapolitiikka vastaa globalisaation haasteisiin*. *Kehitysuutiset* 9/2007. s. 9.
- Kääriä, Tauno; Piispa, Päivi & Mikkola Kristiina: *Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Cooperation*. Final Report. Ministry for Foreign Affairs of Finland. April 2006.
- Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka: *Tapauksittaisen käytäntö ja teoria*. Teoksessa

- Laine, Bamberg & Jokinen (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki. 2007. Ss. 9–38.
- Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki. 2007.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka: *Politiikan ulottuvuudet*. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 41–65.
- Laine, Markus & Peltonen, Lasse: *Ympäristökysymys ja aseveliaksi. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopistopaino 2003.
- Laitinen, Hanna: *Kenen ehdoilla? Osallistaminen kehitysyhteistyössä*. Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry, Helsinki. 2002.
- Lappalainen, Pertti: *Poliittinen toiminta tapauksena*. Teoksessa Laine, Bamberg & Jokinen (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki. 2007. Ss.191–213.
- Lähde, Ville: *Instituutit toimintatapojen lähteenä*. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 218–222.
- Marsh, David & Stoker, Gerry: *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave MacMillan 2002.
- McAnulla, Stuart: *Structure and Agency*. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry: *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave MacMillan 2002. Ss. 271–291.
- Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation: *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation*. Helsinki 2000.
- Monenkeskinen yhteistyö Suomen kehityspolitiikassa*. Ulkoasiainministeriö 2008.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K. J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon*. WSOY 1985.
- Nousiainen, Jaakko: *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentarisessa järjestelmässä*. WSOY 1992.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY 1998.
- Palonen, Kari: *Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta*. Jyväskylän Yliopistopaino 1997.
- Palonen, Kari: *Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization*. Alternatives. Global, Local, Political. Volume 28, Number 2/2003: 171–186.
- Peltola, Taru: *Verkostosuhteet ja toiminnan muotoutuminen*. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere. 2001. Ss. 182–197.
- Raumolin, Jussi: *Overview of Finnish Development Co-operation Policy in the area of Environment and Development Since the mid 1980s*. Teoksessa Hildén, Primmer, Varjopuro: *Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Co-operation. Policy Issues and General Management*. The Ministry for Foreign Affairs of Finland. 1999. Ss. 26–34.
- Rekola, Juha: *Hyvä kehitysyhteistyö syntyy yhdessä oppimisesta*. Kumppani 1/2003.
- Sivonen, Janne: *Onko kehitysyhteistyöprojektien aika ohi?* Kumppani 3/2003.
- Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus*. Valtioneuvosto 15.10.1998.
- Suomen kehityspolitiikan tila 2006*. Kehityspoliittisen toimikunnan arvio valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Ulkoasiainministeriö 2006.
- Suomen kehityspolitiikan tila 2007*. Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle vuonna 2007.
- Suomen kehityspolitiikan tila 2008*. Kehityspoliittisen toimikunnan arvio valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Ulkoasiainministeriö 2008.
- Suomen kehitysyhteistyö 2005*. Ulkoasiainministeriö 2006.
- Suomen kehitysyhteistyö 2006*. Ulkoasiainministeriö 2007.
- Suomen kehitysyhteistyö 2007*. Ulkoasiainministeriö 2008.

- Takala Tuija & Ilkka Lehto: *Ympäristö ja kehitys*. Teoksessa Gylling, Heta: *Kehityksen etiikka ja filosofia*. Yliopistopaino, Helsinki 2004. Ss. 194–211.
- Tiihonen, Seppo: *Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampereen yliopistopaino, Tampere. 2006.
- Tiili, Minna: *Ministerit strategisina johtajina*. Tutkimushankkeen loppuraportti. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. 2003.
- Tiili, Minna: *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Acta Politica 34. University of Helsinki, Department of Political Science. 2008.
- Tuomi, Jouni: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus, Jyväskylä. 2003.
- Ulkoasiainministeriö: *Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä. Ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten*. Kehityspoliittinen osasto 2004.
- Urho, Niko: *Rion sopimukset ja köyhyydenpoisto – kolme tapaustutkimusta Suomen kahdensivisestä kehitysyhteistyöstä*. Helsingin yliopisto 2008.
- Virkkunen, Suvi: *Suomi köyhdyttäjänä? Johdonmukaisuus suomalaisessa kehityspolitiikassa*. Teoksessa Hakkarainen & Onali (toim.): *Suomi ja köyhdytetyt. Kehityskaali vuosituhannen vaihteessa*. Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry, Helsinki. 2005. Ss. 51–65.
- VTV (2005): *Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä*. Tarkastuskertomus 99/2005. Edita Prima Oy 2005.
- Ylhäisi Jussi & Koponen Juhani: *Ympäristö ja kestävä kehitys*. Teoksessa Koponen, Lanki & Kervinen (toim.): *Kehityskaatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki 2007. Ss. 257–282.
- Ympäristö ja Suomen kehitysyhteistyö 2008*. Ulkoasiainministeriö 2008.
- Åkerman, Maria: *Investointi ympäristöpoliittisena toimintana: UPM-Kymmenen ja kansalaisjärjestöjen välinen määrittelykamppailu*. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen Pekka (toim.): *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Vastapaino, Tampere. 2001. Ss.101–117.

Helsingin Sanomien artikkelit

- 22.8.2007, Kotimaa. *Paavo Väyrynen: Kestävä kehitys unohdettu kehitysavussa*.
- 24.8.2007, Mielipide. *Kehitysavun vaikutuksista tiedotettava*.
- 27.8.2007, Kotimaa. *Asiantuntijat suhtautuvat ristiriitaisesti Väyrysen linjauksiin kehitysavusta*.
- 16.9.2007 Sunnuntai. *Paavo palaa tulevaisuuteen*.
- 3.10.2007, Kotimaa. *Järjestöt huolissaan Väyrysen kehityspolitiikan linjasta*.
- 10.10.2007, Pääkirjoitus. *Kehityspolitiikan uudet painotukset kovin vaativia*.
- 12.10.2007, Kotimaa. *Väyrysen kehityspolitiikka herättää laajaa arvostelua*.
- 16.10.2007, Mielipide. *Kehityspolitiikan ytimessä on oltava ihminen*.
- 19.10.2007, Kotimaa. *Hallitus pääsi sopuun kehityspoliittisesta ohjelmasta*.
- 19.10.2007, Mielipide. *Onko kehitysavun antaminen mielekäästä?*
- 15.11.2007, Kotimaa. *Eduskunta ohjeisti Väyrystä kehityspolitiikassa*.
- 7.3.2008, Kotimaa. *Suomi aikoo jädäyttää kahden miljoonan tuen Tansanialle*.
- 14.3.2008, Kotimaa. *Pääministerin sijainen Väyrynen jätti kehyspäätökseen eriävän mielipiteen*.
- 10.8.2008, Pääkirjoitus. *Halonon horjuttaa parlamentarismia*.
- 16.8.2008, Uutiset sivu. *Presidentti nimitti odotetusti Viljasen kansliapäälliköksi*.
- 1.12.2007, Kotimaa. *Väyrynen haki Tansaniasta tuntumaa kehitysyhteistyöhön*

Elektroniset lähteet

Eduskunta (2007): *Ajankohtaiskeskustelu 14.11.2007: Suomen kehityspolitiikan painopisteet*. Pöytäkirja 80/2007 vp. Julkaistu verkossa

<[http://www.parliament.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${APPL}=utpptk&\\${BASE}=faktautpPTK&\\${THWIDS}=0.4/1229443264_494234&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.parliament.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=utpptk&${BASE}=faktautpPTK&${THWIDS}=0.4/1229443264_494234&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)>, viitattu 16.12.2008.

Eduskunta (2007): *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 4/2007 vp*. 25.10.2007.

Julkaistu verkossa

<[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${APPL}=utpvm&\\${BASE}=utpvm&\\${THWIDS}=0.44/1227264284_70873&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=utpvm&${BASE}=utpvm&${THWIDS}=0.44/1227264284_70873&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)>. Julkaistu 9.11.2007, viitattu 21.11.2008.

Eronen, Eeva (a): *Eduskunta ei lisännyt kehitysrahoja*.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Globaaliuutiset 19.6.2008. Julkaistu verkossa

<<http://www.kepa.fi/uutiset/6522>>, viitattu 14.12.2008.

Eronen, Eeva (b): *Väyryselle terveisiä Sambiasta: Unohda metsät, luota meihin!*

Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Globaaliuutiset 2.6.2008. Julkaistu verkossa

<<http://www.kepa.fi/uutiset/6469/?searchterm=None>>, viitattu 11.11.2008.

FAO (2008): *Number of hungry people rises to 963 million*.

<<http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>>. Julkaistu 9.12.2008, viitattu 12.12.2008.

FINLEX (2005): *Ulkoasiainministeriön työjärjestys*.

Saatavilla verkossa <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20051174>>. Julkaistu 22.12.2005, viitattu 13.11.2008.

Global.finland (2006)

<<http://global.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15866>>, viitattu 15.1.2009.

Hanrahan, David & Green, Ken: *Environmental Review of Budget Support Programmes: Guidance for Non-Specialists*. Draft. October 2007. Julkaistu verkossa

<<http://www.povertyenvironment.net/?q=filestore2/download/1492/HanrahanGreen-EnvironmentalReviewofBudgetSupportProgrammes.doc>>, viitattu 3.12.2008.

Ilmasto.org (2008): *Jokaisella ihmisellä yhtäläinen oikeus tuottaa päästöjä?*

<<http://www.ilmasto.org/media/ilmari/Ilmarikalvot2007.pdf>>. Päivitetty 28.10.2008, viitattu 30.10.2008.

Kehityspolitiikkaa ja –yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2007. Ulkoasiainministeriö 2008.

Julkaistu verkossa

<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=131137&nodeid=34648&contentlan=1&culture=fi-FI>>. Julkaistu 31.3.2008, viitattu 14.11.2008.

Kepa ry (2008)

<http://www.kepa.fi/mika_kepa>, viitattu 29.9.2008.

Kepan lausunto kehityspoliittisen ohjelman luonnoksesta. 9.10.2007.

Julkaistu verkossa

<http://www.kepa.fi/kampanjat/vaikuttaminen_paattajiin/kehityspoliittinen_ohjelma/jarjestojen_lausunnot/pdf/kepan%20lausunto.pdf>, viitattu 1.10.2008.

Kestävä kehitys. Raportti määritelmää pohtineen työryhmän keskusteluista. 18. huhtikuuta 1994.

Julkaistu verkossa <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=85409&lan=fi>>, viitattu 19.1.2009.

Kontola, Sami: *Kuulemista vai kumppanuutta? Ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö kansainvälisissä prosesseissa.* Selvitys kansalaisjärjestöjen kuulemisesta Euroopan unioniin ja muuhun kansainväliseen hallitustenväliseen monenkeskiseen yhteistyöhön liittyvässä valmistelussa. Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan kansainvälisyys- ja globalisaatiotyöryhmän toimeksianto. 1.4.2005. Julkaistu verkossa <www.kansalaisfoorumi.fi/tiedoston_katsominen.php?dok_id=302>, viitattu 19.11.2008.

OECD (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability.* Julkaistu verkossa

<<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>>, viitattu 15.1.2009.

OECD (2007): *Evaluation of General Budget Support. Policy Questions and Answers 3 & 5.*

Julkaistu verkossa

<http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_21571361_34047972_36556979_1_1_1_1,00.html>, viitattu 21.1.2009.

OECD (2009)

<http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586>, viitattu 15.1.2009.

Overseas Development Institute (2006): *Addressing Environmental Objectives in the Context of Budget Support.* Julkaistu verkossa

<<http://www.odi.org.uk/fecc/resources/reports/EnvObj&BudgSupport.pdf>>, viitattu 28.11.2008.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Edita Prima Oy, Helsinki. 2007.

Saatavilla verkossa

<<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>>. Päivitetty 4.5.2007, viitattu 14.11.2008.

RioNyt(t) 1/2005: *Suomi kestävän kehityksen mallimaa.*

Julkaistu verkossa <<http://www.environment.fi/default.asp?contentid=123825&lan=fi>>. Päivitetty 17.3.2005, viitattu 30.10.2008.

Selin Tove: *Aasian ystävät ry:n kommentti kehityspoliittisen ohjelman luonnokseen 02102007.*

8.10.2007. <213.214.146.28/public/download.aspx?ID=21976&GUID=%7B77715FB8-B103-4859-AA0E-959D98FDFD51%7D>, viitattu 24.3.2008.

Taloustutkimus Oy (2008): *Kehitysyhteistyön mielipidemittaus 2008*.

Julkaistu verkossa

<<http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=38613&contentlan=1&culture=fi-FI>>. Julkaistu 19.6.2008, viitattu 12.11.2008.

Ulkoasiainministeriö (2007): *Kysymyksiä ja vastauksia kehitysyhteistyöstä*.

<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=37041&contentlan=1&culture=fi-FI>> Päivitetty 12.2.2007, viitattu 27.11.2008.

Ulkoasiainministeriö (2008)

<<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?>>, viitattu 22.1.2009.

UNDP (2005): *Monitoring Country Progress Towards MDG7: Ensuring Environmental Sustainability*.

Julkaistu verkossa

<<http://www.undp.org/fssd/docs/monprogmdg7.doc>>. Julkaistu 3/2005, viitattu 6.11.2008.

United Nations (2002)

<<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>>, viitattu 13.3.2007.

United Nations Division for Sustainable Development (2004): *Agenda 21*.

<<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>>. Päivitetty 15.12.2004, viitattu 5.11.2008.

The World Bank (2008): *News&Broadcast: Poverty*

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040961~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>>. Päivitetty 9/2008, viitattu 31.10.2008.

World Resources Institute, United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, The World Bank: *The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty*. WRI, September 2005. Julkaistu verkossa

<<http://www.wri.org/publication/world-resources-2005-wealth-poor-managing-ecosystems-fight-poverty>>, viitattu 11.12.2008.

Yale University: *Environmental Performance Index 2008*.

Julkaistu verkossa <<http://epi.yale.edu/Contents>>, viitattu 30.10.2008.

Julkaisemattomat lähteet

Mattsson, Börje: *Keski-ikäisen kehitysyhteistyön kasvot eilen, nyt ja huomenna*. Puheenvuoro TAMY:n Kehy-viikon luennolla. Tampere 20.11.2008.

Myllyvirta, Lauri: *Ajaako ilmastolaki päästöt Kiinaan?* Luento. Polttava kysymys -ilmastokampanjan koulutus. Helsinki 11.1.2009.

Vehnämäki, Mika. Puhelu 2.1.2009.

Ylhäisi, Jussi. Suullinen tiedonanto. Ympäristö ja kestävä kehitys -kurssi, Helsingin Yliopisto 31.1.2008.

Liite 1: Haastattelurunko

1. Nimi, nykyinen työpaikka/toimi ja lyhyt työnkuvaus. Kerrotko vähän taustastasi ja siitä, millä tavalla olet toiminut ympäristön ja kehityksen parissa?
2. Millä tavalla kehityspoliittinen ohjelma liittyy tähän työhösi? Kuinka paljon olet perehtynyt ohjelmaan?
3. Miten kuvailisit nykyistä kehityspoliittista ohjelmaa?
4. Miksi mielestäsi kehityspoliittisesta ohjelmasta heräsi niin paljon keskustelua ja kritiikkiä?
5. a) Eduskunnan keskustelussa kehityspoliittisesta ohjelmasta todettiin muun muassa, että köyhyyden poistaminen on maailmanlaajuisesti tärkeimpiä ympäristötekoja. Mitä mieltä olet toteamuksesta/väitteestä?
b) Miksi uskot, että köyhyys ja ympäristö nähdään vastakkaisina?
6. Millä tavalla Suomen kehitysyhteistyössä on mielestäsi tähän asti otettu ympäristö huomioon? (hyvin-huonosti) (verrattuna muihin avunantajiin)
7. Millä tavalla köyhyyden vähentäminen ja ympäristönsuojelu voitaisiin mielestäsi kehitysyhteistyössä yhdistää? (Vai voidaanko niitä yhdistää?)
8. a) Onko köyhillä mailla mielestäsi varaa kestävään kehitykseen? Miksi?
b) Jos vastaus kyllä: Uskotko, että kehitysmaat ovat itse oivaltaneet tämän?
9. Millainen kehitysyhteistyöinstrumentti budjettituki on mielestäsi kestävä kehityksen kannalta? Uskotko, että budjettitukirahoitus jakautuu myös ympäristön hyväksi? (Pystyykö esim. Suomi valvomaan tätä?)
10. Minkälaisia kehitysyhteistyön muotoja tulisi mielestäsi suosia kestävä kehityksen edistämiseksi? Miksi?
11. a) Kuinka paljon uskot kehityspoliittisella ohjelmalla olevan käytännön merkitystä? (Kehitysyhteistyössä painotetaan pitkäjänteisyyttä. Kuinka pitkäjänteistä toiminta voi olla, jos painotukset muuttuvat neljän vuoden välein?)
b) Millaista käytännön merkitystä uskot kehityspoliittisella ohjelmalla olevan?
12. Osallistuitko kehityspoliittisen ohjelman laadintaan? Kuinka demokraattinen nykyisen ohjelman laadintaprosessi oli mielestäsi?
13. Paavo Väyrynen on painottanut luonnontaloudellista kestävyyttä. Mitä ajatuksia termi herättää?
14. Yleisempi kysymys: Miten hyvin kehitysapu mielestäsi toimii nykyisellään?
15. Muita ajatuksia? Keitä muita voisi haastatella asiaan liittyen?

Liite 2: YK:n vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärät vuoteen 2015

1. Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen
2. Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille
3. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen
4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen
5. Odottavien äitien terveydentilan parantaminen
6. Hiv/aidsin, malarian sekä muiden tautien vastainen taistelu
7. Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen
8. Globaalin kumppanuuden luominen kehitykselle

(Kehityspoliittinen ohjelma 2004, 6.)