

Kestävän kehityksen käsite ja sen muutos Maailmanpankin Saharan eteläpuolisen
Afrikan maastrategiaraporteissa vuosina 1995–2015

Tiia-Maria Kankaanpää

Pro gradu -tutkielma

Turun yliopisto

Filosofian, poliittisen historian ja
valtio-opin laitos

Poliittinen historia

Kevät 2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

KANKAANPÄÄ, TIIA-MARIA: Kestävän kehityksen käsite ja sen muutos

Maailmanpankin Saharan eteläpuolisen Afrikan maastrategiaraporteissa vuosina 1995–2015

Pro gradu -tutkielma, 89 sivua.

Poliittinen historia

Toukokuu 2022

Tiivistelmä

Tutkimus analysoi Maailmanpankin tulkintaa kestävän kehityksen käsitteestä osana sen Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan sijoittuvia maastrategiaraportteja vuosina 1995-2015. Metodologisena lähestymistapana toimii käsitehistoria.

Tutkimuksen aikarajaus alkaa vuodesta 1995, jolloin Maailmanpankkiin valittiin uuden kestävän kehityksen aikakauden aloittanut pääjohtaja James D. Wolfensohn ja päättyy kestävän kehityksen merkkivuoteen 2015, jolloin YK:n vuosituhattavoitteet päättyivät ja määriteltiin useita uusia kestävän kehityksen toimenpideohjelmia. Suurin ajallinen muutos tutkimuksen aikarajauksen puitteissa oli kestävän kehityksen valtavirtaistuminen osaksi yleistä kehityskäsitystä ja Maailmanpankin lainatoimintaa.

Maailmanpankki käyttää kestävän kehityksen määrittelyn pohjana ns. Brundtlandin komission vuonna 1987 laatimaa määritelmää, jossa kestävä kehityksen nähdään kehityksenä, joka tyydyttää nykyajan tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Käsitettä lähestytään myös kestävyuden pilarimallin kautta, jossa kestävä kehitys jaoteltu ympäristölliseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyYTEEN. Näiden lisäksi Maailmanpankki liittää siihen maastrategiaraporteissa myös hallinnollisen kehityksen ulottuvuuden.

Eniten kestävä kehitystä liitetään raporteissa ympäristölliseen kestävyYTEEN. Luonto nähdään raporteissa samanaikaisesti suojeltavana itseisarvona ja taloudellisen kehityksen mahdollistava raaka-aineresurssina. Myös ilmastonmuutoksen ympäristöllinen konteksti lisää kestävän kehityksen mainintoja raporteissa.

Sosiaalinen ja taloudellinen kehitys kuuluvat Maailmanpankin perinteisempään kehityskäsitykseen, eikä niihin näin liitetä kestävyuden ulottuvuutta yhtä usein. Maailmanpankki lähestyy kuitenkin kestävä kehitystä omien kaksoistavoitteidensa, köyhyyden vähentämisen ja vaurauden lisäämisen, kautta.

Maailmanpankki pohjaa kestävän kehityksen tulkintansa myös YK:n vuosituhattavoitteisiin ja niiden tavoittelu toi kestävän kehityksen käsitteen systemaattisemmaksi osaksi maastrategiaraportteja.

Alueellisesta näkökulmasta Maailmanpankki käsittelee kestävä kehitystä lähinnä osana maaseudun kehitystä. Erityisesti maatalouden tilalla nähdään vaikutus kestävän kehitykseen sen taloudellisen ja köyhyyttä vähentävän merkityksen kautta.

Asiasanat: Maailmanpankki, kestävä kehitys, Saharan eteläpuolinen Afrika, käsitehistoria, kehityspoliittikka

Sisällys

| | |
|--|----|
| 1. Johdanto | 1 |
| 1.1. Lähtöasetelma | 1 |
| 1.1.1. Maailmanpankki..... | 2 |
| 1.2. Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja metodologia | 4 |
| 1.2.1. Käsitehistoriallinen analyysi | 6 |
| 1.3. Lähdeaineisto ja muu tutkimus | 9 |
| 1.4. Keskeiset käsitteet..... | 13 |
| 2. Maailmanpankin kehityskäsitys..... | 15 |
| 2.1. Yleinen kehitysajattelu..... | 15 |
| 2.2. Kestävä kehitys osaksi Maailmanpankin kehitysajattelua | 17 |
| 2.2.1. Kestävän kehityksen esiintyminen raporteissa..... | 23 |
| 2.3. Maailmanpankin rooli Saharan eteläpuolisen Afrikan kehitystoiminnassa | 25 |
| 2.3.1. Lainansääjamaan tulotason vaikutus kestävän kehityksen tulkintaan..... | 28 |
| 3. Ympäristökestävyys..... | 32 |
| 3.1. Ympäristökestävyyden ajallinen kehitys osaksi Maailmanpankkia..... | 32 |
| 3.2. Ympäristökestävyyden merkitykset maastrategiaraporteissa | 35 |
| 3.3. Luonnonsuojelu vs. resurssiajattelu | 39 |
| 3.4. Ilmastonmuutos..... | 43 |
| 4. Sosiaalinen kestävyys | 47 |
| 4.1. Sosiaalinen kehitys kestävän kehityksen ulottuvuutena | 47 |
| 4.2. Köyhyys ja kestävä kehitys..... | 51 |
| 4.3. YK:n vuosituhatavoitteet | 54 |
| 4.4. Kestävän kehityksen sosiaalinen tila..... | 58 |
| 4.4.1. Maaseutu | 59 |
| 4.4.2. Kaupunkitila..... | 62 |
| 5. Taloudellinen kestävyys..... | 65 |
| 5.1. Taloudellinen kehitys..... | 65 |
| 5.2. Kestävä talouskasvu..... | 68 |
| 6. Hallinto ja toimijuus | 74 |
| 6.1. Hyvän hallinnon ideaali | 74 |
| 6.2. Hallinto osana kestävä kehitystä | 76 |
| 6.2.1. Ympäristöhallinto..... | 78 |
| 6.3. Toimijuus | 80 |
| 6.3.1. Maailmanpankki..... | 81 |
| 6.3.2. Hallitukset | 84 |
| 7. Johtopäätökset..... | 87 |

| | |
|-----------------|----|
| Lyhenteet | 90 |
| Lähteet | 91 |

1. Johdanto

1.1. Lähtöasetelma

Ympäristönäkökulmat ovat ilmastonmuutoksen myötä nousseet kansainvälisen poliittisen keskustelun agendalle akuutin ja globaalin luonteensa vuoksi. Vaikka suhtautuminen niihin on monin paikoin jakautunutta, on ympäristönäkökulmien huomioonottamiseen ollut kasvavaa painetta politiikassa niin kansainvälisille kuin kansallisilla tasoilla. Yhtenä reaktiona nykyiseen ilmastokriisiin voidaan pitää kestävän kehityksen ajatuksen valtavirtaistumista. Kestävästä kehityksestä on tullut yksi ilmastokriisin värittämän ajan ominaisista käsitteistä, jota käytetään laajasti erilaisissa yhteyksissä. 1980-luvun lopulla määritelty käsite on muotoutunut nykyisen ilmastokeskustelun mukana ja sille annetuista merkityksistä välittyy suhtautuminen ilmaston ja kehityksen väliseen suhteeseen.

Käsitteen jatkuvan valtavirtaistumisen myötä kestävän kehityksen ajatus on rantautunut merkittäviin poliittisiin ja taloudellisiin toimijoihin niin paikallisilla ja kansainvälisillä areenoilla, myös Maailmanpankkiin. Kansainvälisenä kehityspankkina sillä on merkittävää taloudellista ja poliittista valtaa määritellä millaista kehitystä se rahoittaa ja miten kestävä kehitys näkyy osana tätä. Maailmanpankin valta näkyy etenkin alueilla, joissa sillä on vahva läsnäolo, kuten Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa. Alueen merkittävimpänä multilateraalisenä kehityksen rahoittajana¹, organisaatiolla on valta-asema määritellä, millaista kestävä kehitys alueella taloudellisesti tuetaan.

Tämä tutkielma lähestyy kestävä kehitystä monitulkintaisena ja ajassa muuttavana käsitteenä, sekä tarkastelee Maailmanpankin roolia sen määrittelyssä. Lähtökohtana on tarkastella Maailmanpankin laatimien maastrategiaraporttien avulla, miten valtaa käyttävä globaali toimija itse ymmärtää käsitteen, joka sisältyy sen toimenpideohjelmiin, sekä miten käsite on näkynyt organisaation toiminnassa vuosina 1995–2015 yhdellä pankin suurimmista toiminta-alueista, Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Käsitteet ovat vahvasti käyttäjistään ja käyttöolosuhteistaan riippuvaisia, ja niitä tarkastellessa on mahdollista tehdä havaintoja käsitteisiin liitettävistä arvoista ja muista merkitysisällöistä. Maailmanpankin suhtautumista kestäväan kehitykseen ja siinä

¹ "Development at a Glance – Statistics by a Region. 2. Africa." OECD.
<<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>> [sivu luettu 9.4.2022]

mahdollisesti tapahtuneita muutoksia voi näin tarkastella sen perusteella, miten se on itse käyttänyt käsitettä toiminnassaan.

1.1.1. Maailmanpankki

Virallisesti Maailmanpankilla tarkoitetaan Kansainvälisestä jälleenrakennus- ja kehityspankki IBRD:tä (International Bank for Reconstruction and Development) sekä Kansainvälistä kehitysjärjestöä IDA:a (International Development Association). Ne muodostavat Maailmanpankin päätoiminnan, sekä jakavat yhteiset toimintalinjaukset ja henkilökunnan. Lisäksi Maailmanpankkiryhmään kuuluvat Kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC (International Finance Corporation), Monenkeskisten investointien takauslaitos MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) ja Kansainvälisten investointiriitojen sovittelulaitos ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes).² Maailmanpankki on itsenäinen osa Yhdistyneitä kansakuntia (YK). Organisaatioilla on jaettuja kehitystavoitteita, kuten köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehityksen edistäminen. Tässä tutkimuksessa edellä mainittuihin järjestöihin viitataan kattonimityksellä Maailmanpankki, sillä maastrategiaraportit on laadittu sen toimijuuteen vedoten. Raporteissa ei juuri nimetä näitä Maailmanpankin alajärjestöjä, mutta niistä useimmiten yksittäisestä ja itsenäisenä toimijana mainitaan kansainvälinen kehitysjärjestö IDA.

Maailmanpankki on kansainvälinen kehityspankki, jonka toiminnan tarkoituksena on köyhyyden vähentäminen ja taloudellisen kehityksen edistäminen. Organisaatio rahoittaa jäsenmaiden kehitysuudistuksia, toimii neuvonantajana hallituksille, antaa teknistä apua projekteissa ja toimii yhteistyössä niin yksityisten kuin julkisten yhteisöjen ja rahoituslaitosten kanssa. Maailmanpankin tarjoama apu maissa on pääsääntöisesti pitkäaikaista ja rahoitettu jäsenvaltioiden maksuilla, sekä joukkovelkakirjojen liikkeellelaskuilla.³

Maailmanpankki perustettiin toisen maailmansodan loppupuolella vuonna 1944 liittoutuneiden Bretton Woods -konferenssissa, jossa perustettiin myös kansainvälinen valuuttarahasto IMF (*International Monetary Fund*). Konferenssin tarkoitus oli ehkäistä tulevia konflikteja lisäämällä vakautta ja järjestystä maailmantalouteen. Maailmanpankin

² Organization. The World Bank. <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>> [sivu luettu 5.11.2021]

³ Patomäki & Teivainen 2003, 75–77.

alkuperäinen tarkoitus olikin Euroopan jälleenrakennuksen edistäminen. Pian Maailmanpankin fokus kuitenkin laajeni käsittämään myös Latinalaisen-Amerikan, Afrikan ja Aasian. Aluksi instituutio keskittyi rahoittamaan suuria infrastruktuuriprojekteja, kuten patoja ja teitä, mutta 1970- ja 1980-luvuilta lähtien Maailmanpankin toiminnan keskiössä on ollut enenevässä määrin köyhyyden poistaminen ja sosiaalinen kehitys. Pankin itsestään käyttämä diskurssi muuttuikin hiljalleen sijoituspankista kehitysavuksi,⁴ kun sen kehitystoiminta monipuolistui. Samoihin aikoihin myös ympäristökehitys alkoi nousta sen kehitysendalle.

Tällä hetkellä organisaatiolla on 189 jäsenmaata. Äänivalta Maailmanpankissa ei kuitenkaan jakaudu demokraattisesti jäsenmaiden kesken, vaan päätöksenteossa käytetty varallisuuteen suhteutettu äänimäärä suosii rikkaita jäsenmaita. Maailmanpankin jäseniä on kuvattu ikään kuin osakkeenomistajiksi, joista rikkaimmat eli “eniten osakkeita omistavat” määrittelevät ylivoimalla organisaation agendan. Pankin sisällä valta on näin kasautunut rikkaille kansallisvaltioille, minkä takia esimerkiksi G7-mailla on huomattava ylivoima sen päätöksenteossa.⁵ Maailmanpankkia onkin tämän perusteella kritisoitu epäedustukselliseksi organisaatioksi.⁶ Lisäksi vallitsevana käytäntönä Maailmanpankissa on perinteisesti ollut valita suurimman osakkeenomistajan Yhdysvaltojen nimeämä pääjohtaja⁷, mikä korostaa organisaation länsijohtoisuuden jatkumoa. Näin Maailmanpankin valtasuhteet korostavat rikkaan globaalien pohjoisten asemaa köyhemmän globaalien etelän kustannuksella, vaikka organisaation toiminnan pääpiste sijoittuukin jälkimäiselle alueelle.

Lisäksi Maailmanpankin toimijuutta arvioitaessa on hyvä huomioida, että instituution henkilökunnan on sanottu olevan jopa ylikorostuneen ekonomistipainotteista, minkä on kritisoitu kaventavan pankin ymmärrystä erityisesti sosiaalisen kehityksen ulottuvuudesta.⁸ Maailmanpankin työntekijöiden koulutuksellisen taustan homogeenisuus auttamattomasti heijastuu organisaation toimintaan ja sen käytännön toteutukseen. Suurimmalla osalla pankin työntekijöistä on perinteisesti ollut taloustieteellinen tai rahoitusalan koulutus Isosta-Britanniasta tai Yhdysvalloista, eikä

⁴ World Bank History. The World Bank. <<http://www.worldbank.org/en/about/archives/history>> [sivu luettu 5.11.2021]

⁵ Ylönen 2012; 130, 199.

⁶ Patomäki & Teivainen 2003, 116.

⁷ “The U.S. Has Always Chosen World Bank Presidents—Will It This Time?” The Wall Street Journal. <<https://www.wsj.com/articles/the-u-s-has-always-chosen-world-bank-presidents-will-it-this-time-11546989351>> [sivu luettu 7.11.2021]

⁸ Ylönen 2012, 27.

ympäristö ei ole perinteisesti ollut osa pankissa yleistä uusklassiseen koulukuntaan kuuluvaa taloustieteellistä koulutusta.⁹

Maailmanpankin lainanannon ehtona on hyvän hallinnon toteutuminen kehittyvässä maassa, mutta samaan aikaan sen omaa toimintaa on kritisoitu puutteelliseksi päätöksenteon avoimuuden, päättäjien tilivelvollisuuden ja vastuunkannon osalta. Maailmanpankin onkin sanottu vaativan lainansaajilta tiukkoja ehtoja kuten hallinnollista avoimuutta, joita se ei omassa toiminnassaan toteuta.¹⁰ Maailmanpankkia on lisäksi kritisoitu liian länsijohtoiseksi, sillä Yhdysvaltojen määrittelemän pääjohtajan lisäksi organisaatio voi lainaehtojen tiukkojen kautta ohjata usein kehittyvään maailmaan kuuluvan lainaajamaan talouspolitiikkaa haluamallaan tavalla.¹¹

Maailmanpankki instituutiona on Suomessa melko heikosti tunnettu¹², joka tekee sen toiminnan ja vaikutusvallan tutkimisesta perusteltua. Suomi on Maailmanpankin jäsen ja siihen liittyvät asiat sijoittuvat valtiovarainministeriön vastuualueelle. Suomessa Maailmanpankkia ovat tutkineet etenkin Heikki Patomäki, Teivo Teivainen ja Matti Ylönen, jotka ovat keskittyneet Maailmanpankin tutkimiseen globaalien vallan kontekstissa. Opinnäytetasolla Maailmanpankin kehitysajattelua on aiemmin tutkinut esimerkiksi Laura Jalasjoki gradussaan *Maailmanpankki ja kehityksen demokratisuus*, jossa teemaa lähestytään alkuperäisväestöjen vaikuttamismahdollisuuksien kautta.

1.2. Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja metodologia

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten Maailmanpankki on itse ymmärtänyt kestäväen kehityksen käsitteen omassa toiminnassaan vuodesta 1995 lähtien vuoteen 2015 asti. Tarkoituksena ei ole arvioida kestäväen kehityksen strategioiden ja projektien onnistumisia alueella, vaan tarkastella niiden kautta käsitteeseen liitettyjä merkityksiä ja siinä tapahtuneita muutoksia.

Tutkimuskysymyksiä on kaksi:

⁹ Patomäki & Teivainen 2003, 75–78; Goodland 2000, 2.

¹⁰ Patomäki & Teivainen 2003, 83.

¹¹ Ylönen 2012, 63–67.

¹² Ibid., 8–9.

- Miten Maailmanpankki määrittää kestävän kehityksen ja millaisia merkityksiä se antaa käsitteelle?
- Onko käsitteen käytössä ja tulkinnassa havaittavissa ajallisia muutoksia?

Maantieteellisenä rajauksena toimii Saharan eteläpuolinen Afrikka, sillä organisaationalla on perinteisesti ollut vahva läsnäolo alueella. Maailmanpankki on Afrikan suurin kehitysavun rahoittaja, joten erityisesti Saharan eteläpuolisella alueella Maailmanpankin tavoitteet ja vaatimukset ovat alueen kehityksen kannalta määrittäviä tekijöitä.¹³ Ilmastomuutoksen vastainen työ on yksi Maailmanpankin prioriteeteista alueella. Nykyään Maailmanpankin *Africa Climate Business Plan* (ACBP) rahoittaa lähes 200 ilmastoprojektia noin 17 miljardilla dollarilla keskittyen erityisesti Saharan eteläpuolisiin maihin.¹⁴ Organisaatiolla on taloudelliset mahdollisuudet määrittää, millaisia projekteja kehityksen nimissä alueelle tuetaan. Näin myös kestävän kehityksen toteutumiseen alueella vaikuttaa Maailmanpankin toiminta ja sen käsitteelle antamat merkitykset. Maailmanpankin valta kehityksen rahoittajana ja näin määrittelijänä on tosin viime aikoina kaventunut kiinalaisten investointien lisääntyessä alueella.

Aikarajaus perustuu osittain Maailmanpankin omaan määrittelyyn, jonka mukaan sen toiminnassa alkoi 1995 uusi kestävän kehityksen kausi, joka jatkuu edelleen.¹⁵ Ulkoisesti katsottaessa vuotta 2015 voi pitää eräänlaisena kestävän kehityksen vedenjakajavuonna, sillä tällöin määriteltiin useita uusia tavoiteohjelmia, kuten YK:n Agenda2030-tavoitteet, jotka ovat vaikuttaneet huomattavasti käsitteen tulkintaan myös Maailmanpankissa. Onkin perustelua katsoa yhden kestävän kehityksen aikakauden päättyvän tällöin. Vuosien 1995–2015 voi näin katsoa muodostavan eräänlaisen kestävän kehityksen aikakauden.

Analyysin metodisena kehikkona tutkielmassa on aatehistorialliseen tutkimuskenttään sisältyvän käsitehistoria, joka tutkii teksteihin ja käsitteisiin sisältyviä piilotettuja oletuksia ja muita merkityssisältöjä. Käsitehistoria on kiinnostunut siitä, miten käsitteet samanaikaisesti viittaavat johonkin ulkopuoliseen todellisuuteen ja ovat osa kieltä, jolla tämä todellisuus käsitetään ja kategorisoidaan. Tutkimusala tutkii etenkin poliittisesti ja sosiaalisesti merkittäviä käsitteitä, joiden käyttöyhteydet ovat osa niihin sisältyviä

¹³ Sender 2002, 185–187.

¹⁴ Africa Climate Business Plan. The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/programs/africa-climate-business-plan>> [sivu luettu 6.11.2021]

¹⁵ "Explore History." The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/archive/history#>> [sivu luettu 6.11.2021]

merkityksiä. Varsinaisena käsitehistoriallisen analyysin metodina käytetään laadullista sisällönanalyysia.

Tarkastelun kohteena on myös käsitteen sisällä tapahtuva muutos. Käsite on aina kontekstisidonnainen ja ajalleen ainutlaatuinen, joten sen merkitys muuttuu jatkuvasti ajan ja käyttöyhteyksien muutosten mukana.¹⁶ Käsitteiden muutoksien tutkimisesta huolimatta käsitehistoriaan ei kuulu ajatus vääjäämättömästä kehityksestä. Käsitehistoria ei arvostele asetelmien ja suhdanteiden muutosta.¹⁷ Se tarkastelee käsitteiden sisältämiä oletuksia, mutta ei itsessään arvota niitä. Tutkimuksessa ei siis arvoteta Maailmanpankin kestäväen kehityksen politiikan sen toimivuuden kannalta, vaan ollaan puhtaasti kiinnostuneita Maailmanpankin omasta käsitteen hahmottamisesta ja siihen organisaation sisällä liitetystä arvoista, sekä mahdollisista ajallisista muutoksista.

Kestäväen kehityksen liittyviä merkityksiä analysoidessa tulee ottaa huomioon, että alueen valtioiden välillä on merkittäviä eroja kehityksen tasossa ja vallitsevissa yhteiskunnallisissa oloissa, mikä näkyy myös Maailmanpankin yksilöidyissä maastrategioissa. Maailmanpankki jaottelee Afrikan maat matalan, matalan keskitason, ylemmän keskitason ja korkean tulotason maihin. Erikseen on huomioitu myös konflikteista kärsivät maat ja pienet valtiot.¹⁸ Maiden välillä on eroja myös Maailmanpankin läsnäolon merkittävydessä ja eriävät kontekstit vaikuttavat hieman käsitteen käyttöön ja tulkintaan.

Tutkielma etenee aineistosta esiin nousseiden temaattisten kokonaisuuksien mukaan, joiden sisällä on käsitelty kronologisesti mahdollista ajallista muutosta.

1.2.1. Käsitehistoriallinen analyysi

Käsitehistoriassa ollaan kiinnostuneita siitä, miten käsitteitä luodaan ja miten niille annetaan merkityksiä, sekä siitä millaista kamppailua niiden käytöstä käydään. Käsitteet elävätkin jatkuvassa muutoksen tilassa, sillä kielen käytön myötä niitä määritellään

¹⁶ Hyrkkänen 2002, 111–122.

¹⁷ Hyvärinen et al. 2003, 10–12.

¹⁸ The World Bank in Africa. The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>> [sivu luettu 14.4.2022]

jatkuvasti uudelleen. Käsitehistoria mahdollistaa itsestään selvinä pidettyjen käsitteiden merkitysten näkemisen poliittisesti tuotettuina kokonaisuuksina.¹⁹

Käsitehistorian traditio jakaantuu pitkälti saksalaiseen ja englantilaiseen koulukuntaan, jotka eroavat toisistaan lähestymistavoissaan ja painotuksissaan. Saksalainen käsitehistoria (*Begriffsgeschichte*) on historioitsija Reinhart Koselleckin johdolla kiinnostunut yhteiskunnallisesti merkittävässä käsitteistä toiminnan, rakenteiden ja aatteiden kohtaamispaikkana. Saksalainen käsitehistoria tutkii käsitteiden pitkän aikavälin muotoutumista, mikä heikentää yksilön valtaa käsitteen historialliseen määrittelyyn.²⁰ Koselleckin mukaan kuitenkin instituutioilla ja rakenteilla on merkittävä rooli käsitteiden muovaantumisen ohjaamisessa. Käsitteet ovat käytössään subjektiivisesti uniikkeja, mutta ne silti ilmentävät toistettavia ja instituutioiden ylläpitämiä rakenteita.²¹

Tämän tutkimuksen kannalta erityisen olennaista saksalaisessa käsitehistoriassa on Koselleckin näkemys, jonka mukaan organisaation puheita ei voi pitää identtisinä sen toiminnan kanssa, vaikka todellisuutta luodaankin kielessä. Historiaa ei voi tämän perusteella palauttaa kieleen²² vaan kielen ja toiminnan välillä on ero. Kielessä organisaation toiminnalle annetaan vaihtoehtoisia merkityksiä. Esimerkiksi Maailmanpankin kestävän kehityksen puhe ja toiminta eivät ole suoraan verrannollisia keskenään, vaan Maailmanpankki antaa kielessä, kuten lausunnoissa ja toimenpideohjelmissa, toiminnalleen näkemystään tukevia merkityssisältöjä.

Englantilainen käsitehistoria (*Conceptual history*) on muotoutunut pitkälti historioitsija Quentin Skinnerin ajatusten pohjalle ja se on saksalaista vertailukohtaansa kiinnostuneempi käsitteiden yhteyksistä aikansa poliittiseen kieleen ja keskusteluun, sekä niissä tapahtuvista äkillisistä merkityssisältöjen muutoksista. Skinnerin näkemys on se, että käsitehistoriaa on pohjimmiltaan käsitteiden käytön historiaa. Englantilaisessa koulukunnassa käsitteissä tapahtuva muutos tapahtuikin ennen kaikkea niiden kielellisessä ilmauksessa. Se tarkastelee mitä normatiivisia merkityssisältöjä käsitteeseen kielessä liitetään.²³

¹⁹ Hyvärinen et al. 2003, 10.

²⁰ Ibid., 11–12.

²¹ Koselleck 2002, 34.

²² Ibid., 24.

²³ Skinner 2002, 178–180.

Skinnerin ja Koselleckin näkemyksiä kuitenkin yhdistää ajatus käsitteistä niiden käyttöaikaan sidottuna normatiivisina ja ideologisina tuotteina ja työkaluina, eikä niinkään faktuina maailman tilasta.²⁴ Tämä tutkielma painottaa käsitehistoriallisessa analyysissä enemmän saksalaista käsitehistoriaa, sillä se on erityisen mielekäs organisaatioihin ja rakenteisiin liittyvien käsiteanalyysien laatimiseen.

Käsitehistoriallisessa tutkimuksessa on myös olennaista määritellä mitä itse käsitteen käsiteellä tarkoitetaan. Käsitteet ovat ”monien merkityssisältöjen kiteytymiä”, jotka nähdään käsitehistoriassa niin asiahistoriallisina ilmauksina kuin todellisuuden käsittämisen apuvälineinä. Ne viittaavat johonkin ulkopuoliseen asiaan, todellisuuteen, mutta ovat myös osa kieltä, jolla tämä todellisuus käsitetään ja kategorioidaan. Käsitteiden voikin sanoa liittävän todellisuuden ja kielen yhteen. Käsitteiden merkitykset voivat olla kiistanlaisia, mutta kielenkäytön edellytyksenä niiden merkityksistä on oltava jonkintasoinen yleisesti hyväksytty ymmärrys.²⁵

Käsitteiden merkitykset ovat aina ajalleen ainutlaatuisia, joten ne voidaan täysin ymmärtää vain niiden käyttöaikana vallitsevissa yhteiskunnallisissa ja kielellisissä olosuhteissa. Tiettyyn käyttöyhteyteen sitoutumisen ohella käsitteillä on myös oma ajallinen kesto ja koko käsite tai sen tiettyyn ajalliseen jaksoon sidottu merkitys saattaa unohtua, jos käsitteen käyttökonteksti muuttuu merkittävästi. Käsitteen käytön kontekstin muuttuessa myös itse käsitteen merkitys muuttuu.²⁶ Kuitenkin, kun käsitettä käytetään, on siihen edelleen kielellisesti sisällytetty myös sellaisia pitkän ajan kokemuksia, jotka ovat olleet käsitteenluonnin pohjana, mikä mahdollistaa käsitteen ajallisen vertailun. Koselleckin mukaan historialliset kokemukset ovatkin tallennettuja käsitteestä käytettyyn kieleen, minkä lisäksi muutokset käsitteessä ja sen käytössä heijastavatkin aina lopulta yhteiskunnallista muutosta.²⁷ Käsitteen alkuperä on kuitenkin vain tutkimuksellinen lähtöpiste.²⁸

Haasteena käsitehistoriallisessa tutkimuksessa on välttää sortuminen liialliseen anakronismiin analyysissä. Koselleck varoittaakin, ettei nykyhetkessä ole enää mahdollista saavuttaa menneisyyden intuitiota.²⁹ Tässä tutkielmassa pyrin välttämään liiallisen anakronistisen selittämisen turvautumalla analyysin tukena aikalaislähteisiin ja

²⁴ Skinner 2002, 177.

²⁵ Hyrkkänen 2002; 117, 121.

²⁶ Ibid., 122.

²⁷ Koselleck 2002, 34–36.

²⁸ Hyvärinen et al. 2003, 11.

²⁹ Koselleck 2002, 102.

muuhun tutkimuskirjallisuuteen. Tulee kuitenkin huomioida, että kestävä kehitys ymmärretään tänä päivänä analyysin tarkasteluajankohtaa eriävällä tavalla, vaikka käsitteen määrittelyn pohjana käytetään siihen määrittelyssä liitettyjä arvoja. Määrittelyn samankaltaisuudesta huolimatta käsitteelle annetut arvot ovat eläneet ajassa tapahtuneiden muutosten mukana.

1.3. Lähdeaineisto ja muu tutkimus

Tutkimuksen primääriaineisto ovat Maailmanpankin asiakirjat. Yhdysvalloissa sijaitsevan fyysisen arkiston lisäksi aineisto on saavutettavissa myös verkkoarkistossa. Tarkemmin aineistona toimivat *Country Partnership Strategy* (CPS) ja *Country Partnership Framework* -raportit (CPF), sekä niitä edeltäneet maan avustusstrategiat (eng. *Country Assistance Strategy*, CAS), joita on CPS-raportteihin nähden heikommin saatavilla. Raporteissa on toimenpideohjelma seuraavalle neljästä kuuteen vuodelle. Niiden kesto ja ilmestymisajankohdat määrittyvät maanolosuhteiden mukaan, johon vaikuttavat esimerkiksi poliittiset syklit ja raporttien pohjana toimivan kansallisen kehitysstrategian valmistelu.³⁰ Aineiston aikarajauksena on raportit, jotka on tehty vuosina 1995–2015. Tällä aikavälillä raporttien laajuus vaihtelee huomattavasti. 1990-luvulla raporttien pituus oli pääsääntöisesti noin 50 sivua, mutta 2000-luvulta eteenpäin niiden keskimääräinen pituus on ollut noin 90–150 sivua.

Maastrategiaraporteissa määritellään maakohtaisesti kehityksen päätavoitteet, joilla Maailmanpankki pyrkii tukemaan kehitystä ja köyhyyden vastaisia toimenpiteitä jäsenmaassa. CPS-raporttien avulla Maailmanpankin hallinto suunnittelee ja arvioi järjestön maakohtaista toimintaa ja sen tehokkuutta. Raportit eivät itsessään ole analyttisiä dokumentteja, vaan tarjoavat viitekehyksen toiminnalle ja päätöksenteolle. Niiden sisältöön ja laajuuteen vaikuttavat jäsenmaan kehitystilanne ja siihen kohdistuvat haasteet, sekä Maailmanpankin eri instituutioiden läsnäolo maassa. Raportteja laadittaessa pyritäänkin ottamaan jäsenmaan omat tavoitteet kehityksestä ja köyhyyden vähentämisen huomioon, ja välttämään ristiriitoja maan oman kehityssuunnitelmaan. Raporteissa hahmotellaan valikoiva ja joustava ohjelma, jonka tavoite on auttaa maata

³⁰ World Bank Group Directive 2014, 3.

saavuttamaan maastrategiaraportissa määritellyt tavoitteet.³¹ Vaikka lainansaajamaan omat tavoitteet ohjaavatkin raporttien sisältöä jonkin verran, ne on aina kuitenkin laadittu Maailmanpankin näkökulmasta ja heijastavat näin ennen kaikkea sen suhtautumista maan kehitykseen.

Maastrategiaraportit erittelevät maan merkittävimmät kehityshaasteet, joiden saavuttamisessa Maailmanpankki pyrkii auttamaan, sekä esittelee toimenpideohjelmahdotuksen niiden ratkaisemiseen. Näiden kehitystavoitteiden perusteella maastrategialle määritellään tarkemmat tavoitteet, joita seurataan ja arvioidaan maastrategiaraporttikauden aikana. Strategian tavoitteet määritellään vastaamaan maan omia kehitysprioriteetteja, Maailmanpankin maadiagnostiikkaa ja Maailmanpankinryhmän vahvuuksia.³²

Maailmanpankin maastrategiaraportit edustavat hyvin selkeästi strategisten raporttien tyyllilajia, mikä määrittää niiden sisällön ja reunaehdot hyvinkin tarkasti. Vaikka strategiset raportit ovat aina uniikkeja instituutioilleen, niiden sisältöä ja rakennetta määrittää samanaikaisesti vakiintunut strategisten raporttien normisto. Raportit on laadittu edustamaan Maailmanpankin agenda, eikä niissä kuulu raporttien todellisten kirjoittajan ääntä. Raportit ovat avoimesti saataville, mutta tyyllilajista johtuen niiden todellinen kohdeyleisö on varsin rajattu joukko ammatillisia toimijoita.

Yleisesti raporttien tyyllilajinen kieli on usein tarkoituksellisen monitulkintaista, mikä mahdollistaa moninaisten intressien tunnistamisen tekstistä. Tekstejä voi näin tulkita ja hyödyntää useilla eri tavoilla lukijasta riippuen. Strategioiden kielessä myös vältetään liiallisia negatiivisuuteen viittaavia sanoja, jotka merkitsisivät mm. syyllisyyttä ja vastoinkäymisiä. Positiivista korostaan negatiivisen kustannuksella. Lisäksi teksteissä pääsääntöisesti korostetaan yhteisöllisyyttä ja tulevaisuususkoa.³³

Raporteilla on eri todelliset kirjoittajat, mikä saattaa selittää jonkin verran eroja sanavalinnoissa tai muissa sävyeroissa. Maailmanpankillä on kuitenkin ollut käytössään tietyt toimintaohjeet, joiden perusteella raportit on laadittu. Tekstit ovat näin yhä käsitettävissä yhden toimijan kirjoittamaksi ja julkaisemaksi. Raporttien todellisten kirjoittajien roolit ovat häivytetty raporteista.

³¹ "Country Partnership Frameworks". The World Bank Group – Open Knowledge Repository. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23100>> [sivu luettu 11.10.2021]

³² "Country Engagement". The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/country-strategies>> [sivu luettu 12.4.2022]

³³ Cornut et al 2012; 22, 25, 33–34.

Maaraportit on haettu Maailmanpankin internet-arkistoista tarkennetulla haulla. Dokumenttityyppien reunaehdoiksi on määritelty Country Assistance Strategy Document ja Country Partnership Framework, kieleksi englanti ja maantieteelliseksi rajaukseksi Afrikka, josta on manuaalisesti rajattu pois Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan kuulumattomat maat. Raporttien aikaväliksi on merkitty 1995–2015. Nämä ehdot täyttäviä dokumentteja löytyi noin 110. Kaikissa raporteissa ei kuitenkaan esiinny käsitettä 'kestävä kehitys', ja lopulta relevanttien käyttöyhteyksien perusteella tutkimuksen aineistoksi päätyi 58 varsinaista maastrategiaraporttia. Suurin osa maastrategiaraporteista on saatavilla PDF-muodossa muutamia txt-muotoisia tiedostoja lukuun ottamatta.

Aineistoa on pääasiallisesti kerätty tekemällä arkistohakuja verkkoarkistosta termillä ”sub-saharan sustainable development”, sekä hyödyntämällä verkkoarkiston Saharan eteläpuoleisen Afrikan -teemasivua. Raporteissa haut on suoritettu käyttämällä hakusanaa ”sustainable development” ja sen eri muotoja, kuten pelkkä ”sustainable” ja ”sustainability”. Hakutuloksista on tämän jälkeen manuaalisesti eroteltu pois epäolennaiset esiintymisyhteydet. Tämän jälkeen hakutulokset on jaoteltu temaattisesti hyödyntäen Nvivo-ohjelmistoa.

Raportit on kerätty Maailmanpankin arkistojen saatavuuden mukaan, mistä syystä ne eivät jakaudu tasapuolisesti maantieteellisesti tai ajallisesti. Raportteja ei esimerkiksi ole kaikista Saharan eteläpuoleisen Afrikan maista, sillä Maailmanpankilla ei ole ollut laajaa toimintaa kaikissa alueen maissa. Ajallisesti aineistossa painottuvat vuodet 2010–2015, jolloin raportteja on saatavilla hieman enemmän kuin 1990- ja 2000-luvuilla. Mahdollisia syitä tähän ovat raporttien parempi saatavuus verkkoarkistossa, sekä raporttien kattavampi julkaisu tänä aikana.

Raporteista ilmestyi välillä myös tilapäisiä raportteja (*Interim Country Assistance Strategy, I-CAS*), jotka on suunniteltu toimimaan tilanteissa, jossa CAS-raporttien välille jää tauko.³⁴ Tilapäiset raportit on huomioitu analyysissä varsinaisia raportteja tukevana lähdeaineistona, mutta tutkimuksen primääriaineisto ja näin pääpaino on varsinaisissa maastrategiaraporteissa. Aineiston ulkopuolelle on jätetty maastrategiaraporttien seurantaraportit, sillä niissä esitetty kehityspolitiikka pohjautuu varsinaisiin raportteihin.

Maailmanpankilla on lisäksi erinäisiä vain kestäväan kehitykseen liittyviä raportteja, joissa avataan käsitteen roolia pankin toiminnassa. Maakohtaiset raportit ovat kuitenkin

³⁴ Esim. Interim country assistance strategy of the World Bank Group for the Republic of Benin 2001.

näissä vähemmistöissä, eikä niistä saa yhä yhtä systemaattista ja laajaa maakuvaa kuin maastrategiaraporteista, joissa tiivistyy Maailmanpankin toimenpiteet jäsenmaissa. Maastrategiaraporteista on mahdollista tarkastella, miten kestävän kehityksen toimenpiteet näkyvät osana pankin ”arkitoimintaa”, joskin nekään eivät sisällä tarkkoja projektisuunnitelmia.

Maastrategioiden tukena analyysissa käytän kuitenkin myös kyseisiä kestävää kehitystä käsitteleviä raportteja ja toimintasuunnitelman päivityksiä, joissa käsitellään kestävän kehityksen toiminnan suuria kokonaisuuksia ilman esimerkitapauksia, sekä *Climate change and the World Bank Group* -julkaisuja. Lisäksi analyysin tukena on tarkasteluaikana julkaistuja Maailmanpankin tilaamia sen ulkopuolisia eri kehitysteemoja käsitteleviä raportteja, jotka erittelevät sen toimintaan niin niin maastrategioiden kuin kestävän kehityksen parista.

Toissijaisina lähteinä toimivat Maailmanpankkia sekä kestävän kehityksen käsitettä käsittelevät tutkimus- ja muu kirjallisuus, jota on tehty runsaasti useasta eri näkökulmasta. Erityisen paljon on tutkittu Maailmanpankin kehityspolitiikkaa vallankäytön välineenä, josta ovat kirjoittaneet esimerkiksi Heikki Patomäki ja Teivo Teivainen kirjassa *Globaali demokratia*. Lisäksi aiheesta on julkaistu merkittävä määrä journaliartikkeleja. Patomäen ja Teivaisen tavoin tällainen tutkimus lähestyy Maailmanpankkia usein muiden Bretton Woods -instituutioiden kontekstista ja keskittyy erityisesti niiden kehityslainojen myöntämisen ehtoihin. Maailmanpankkia onkin tutkittu sen toimintapolitiikan kehittymisen kontekstissa keskittyen erityisesti taloudellisten ja hallinnollisten vaatimusten muotoutumiseen. Esimerkiksi Jonathan R. Pincusin ja Jeffrey A. Wintersin toimittama *Reinventing World Bank* erittelee tarkasti instituution sisäistä kehitystä ja tämän vaikutuksia sen toteuttamaan globaaliin kehitystoimintaan.

Tutkimusta on tehty myös hyvin globaalikriittisestä näkökulmasta, josta hyvä esimerkki on Matti Ylösen teos *Mahti kukkarossa*. Teos on ensimmäinen laaja suomenkielinen Bretton Woods -instituutioita käsittelevä historiakatsaus ja se edustaa Maailmanpankkia käsittelevää kirjallisuutta, jossa organisaation toimintaa ja länsikeskeisyyttä lähestytään avoimen arvottavasti. Kestävän kehityksen näkökulmasta Maailmanpankkia on lähestytty tutkimuskirjallisuudessa harvemmin, mutta sitä käsittelevissä artikkeleissa keskitytään useimmiten erityisesti pankin kehitystoiminnan sosiaaliseen ja ympäristölliseen ulottuvuuteen ja niiden ajalliseen kehitykseen.

1.4. Keskeiset käsitteet

Tutkielman kannalta keskeisin käsite on *kestävä kehitys*. Usein synonyymina sille käytetään myös pelkkää *kestävyys* käsitettä, jota käytetään etenkin tarkentaessa kestävyuden tyyppiä, esimerkiksi puhuttaessa sosiaalisesta kestävyydestä.

Kestävän kehityksen käsite määriteltiin ensimmäisen kerran vuonna 1987 Yhdistyneiden kansakuntien Ympäristö ja kehitys -maailmankomission, eli niin sanotun Brundtlandin komission raportissa *Yhteinen tulevaisuutemme* (eng. *Our Common Future*). Komissio määritteli kestävä kehityksen ”kehityksenä, joka tyydyttää nykyajan tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa”. Tämä on edelleen vallitseva määritelmä alan toimijoiden keskuudessa, eikä sitä ole juuri kyseenalaistettu. Brundtlandin komission raportin myötä käsite levisi laajaa tietoisuuteen kansainvälisen kehitysyhteisön sisällä, minkä lisäksi kestävästä kehityksestä tehty tutkimus ja muu kirjallisuus lisääntyi merkittävästi.

Kestävän kehityksen tutkimuksessa on yleisesti hyväksytty ns. pilarimalli (eng. *Triple Bottom Line*), jonka mukaan kestävä kehitys jaetaan kolmeen tasa-arvoiseen pilariin; ekologiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen. Pilarimallin mukaan kestävä kehitystä on mahdollista jäsentää näiden ulottuvuuksien kautta. Kolmen pilarin lisäksi neljänneksi pilariksi on ehdotettu kehityksen kulttuurista ulottuvuutta, mutta sen roolista osana kestävä kehitystä ei vallitse konsensusta tutkijoiden keskuudessa,³⁵ eikä se ole vakiintunut osaksi laajaa käsitteen käyttöä. Myös hallintoa on ajoittain ehdotettu neljänneksi pilariksi.

Muita tapoja jäsentää kestävä kehitystä ovat yleiseen kehitystoimintaan vakiintuneet kestävä kehityksen toimintaohjelmat. Etenkin YK:n vuonna 2015 laatima kestävä kehityksen Agenda2030-toimintaohjelma, joka määritteli kestävyystavoitteet ajalle 2016–2030, on nykyään merkittävä käsitteellinen tulkintaohje. Toimintaohjelmassa määritellään 17 eri osa-alueille sijoittuvaa kestävä kehityksen tavoitetta, joista jokainen sisältää useamman konkreettisemmän tavoitteen. Tavoitteet pyrkivät äärimmäisen köyhyyden poistamiseen ja kestäväan kehitykseen, joka huomioi tasapuolisesti ja pilarimallin mukaisesti ympäristön, talouden ja ihmisen.³⁶ Käsitteet ovat levinneet laajalti käyttöön myös YK:n ulkopuolisiin toimijoiden pariin. Näihin tavoitteisiin myös

³⁵ Waas et al. 2011, 1651.

³⁶ Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030. Kestävä kehitys. <<https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>> [sivu luettu 5.11.2021]

Maailmanpankki on YK:n alaisena toimijana sitoutunut ja se on myös määritellyt omia rinnakkaistavoitteita.³⁷ Nämä ohjaavat nykypäivänä kestävän kehityksen tulkintaa, mutta eivät vaikuttaneet tutkimuksen aikarajauksen aikana.

Käsitteen merkitys syntyy termien ”kestävä” ja ”kehitys” yhdistämisestä, sillä molemmilla on myös itsenäiset ja toisistaan riippumattomat merkitysisällöt. Kestävyydellä, varsinkin etuliitteenä käytettäessä, viitataan kuitenkin usein kestävään kehitykseen. Esimerkiksi kestävällä maataloudella viitataan useimmiten juuri kestävä kehityksen mukaiseen maatalouteen. Kestävä kehitys ja kestävyys välillä on kuitenkin sävyeroja, jotka erottavat käsitteet toisistaan. Eroja nähdään esimerkiksi siinä, että kestävyys koetaan painottavan ekologiaa, kun taas kestävä kehitys antaa enemmän painoarvoa taloudelle. Lisäksi joidenkin tutkijoiden mukaan kestävyys nähdään maalina ja kestävä kehitys enneminkin prosessina, joskin tiedeyhteisön sisällä ei ole konsensusta tästä jaottelusta.³⁸ Termejä käytetäänkin kielessä jatkuvasti ristiin.

Vaikka kestävällä kehityksellä on vakiintunut ja yleisesti sen käyttäjien hyväksymä määritelmä, sitä käytetään usein sen vakiintuneesta määritelmästä irrallisena kokonaisuutena erilaisissa yhteyksissä. Osin tämä selittyy käsitteen monitulkintaisuudesta. Selkeästä määritelmästä huolimatta käsite ei suoraan rajaa mitkä asiat ovat osa kestävä kehitystä ja mitkä eivät. Käsitettä kuitenkin käytetään myös omien tarkoitusperin hyödyntämiseen, mikä lisää tarvetta sen käytön ja ymmärtämisen tutkimiseen. Kestävällä kehityksellä onkin selkeä, mutta leveä määritelmä, mikä sallii käsitteen käytön eri konteksteissa.³⁹ Kestävä kehitys on lisäksi luonteeltaan multidisiplinäärinen käsite, eikä ole näin suoraan palautettavissa mihinkään tiettyyn tieteeseen, kuten ekologiaan tai taloustieteeseen, mikä lisää kehityspuheen monitulkintaisuutta.

Käsite on osaltaan myös normittava, sillä siihen ajatus tietystä kehityssuunnasta tavoittelemisen arvoisena asiana. Kehityksen myös perinteisesti nähdään olevaan sitoutunut talouskasvun tavoitteluun, eikä kestävä kehitys ei juuri haasta nykyistä talousjärjestelmän ideaalia vaan lähinnä ottaa vain ympäristönäkökulman huomioon.⁴⁰

³⁷ Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda. The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/programs/sdgs-2030-agenda>> [sivu luettu 5.11.2021]

³⁸ Waas et al. 2011, 1639.

³⁹ Sartori 1970, 1041.

⁴⁰ Waas et al. 2011, 1639.

2. Maailmanpankin kehityskäsitys

2.1. Yleinen kehitysajattelu

Maailmanpankin toiminta perustuu ajatukseen kehityksestä, joka ilmenee köyhyyden vähentämisenä ja jaetun varallisuuden lisäämisenä.⁴¹ Se tavoittelee kehitysapuorganisaatiolle tyypillisesti talouskasvun kautta lainansaajamaan yhteiskunnassa ja taloudessa tapahtuvaa pysyvää ja positiivisena nähtyä muutosta, toisin sanoen kehitystä. Se mitä kehityksellä Maailmanpankissa tarkoitetaan ei kuitenkaan ole itsessään selvää vaan osa historiallista jatkumoa.

Vaikka käsittehistorialliseen tarkasteluun ei sisälly ajatusta vääjäämättömästä edistyksestä,⁴² ajatus kehityksestä on syvällä yleisessä historiallisessa ajattelussa. Se on ensimmäinen historiallinen käsitys ajasta, joka ei perustu myytteihin tai uskontoon ja on näin syvällä tavassa, jolla käsitetään yhteiskuntia ja niissä tapahtuvaa ajallista muutosta. Ajan käsite on hahmotettu juuri kehityksen ideaalin kautta, sillä sen avulla on luotu eroa menneisyyteen.⁴³ Tämä kuvastaa myös Maailmanpankin toimintaa, jota ohjaa sen sisäistämä kehitysideaali. Kehityksen tavoittelu ohjaa sen toiminnassaan tekemiä valintoja, mutta niiden luonteeseen vaikuttaa laajemmin Maailmanpankin arvomaailma. Maailmanpankin kehitystavoitteet eivät ole kuitenkaan syntyneet vain organisaation sisällä, vaan ne ovat muotoutuneet laajemmassa kehitysajattelun kansainvälisessä kontekstissa.

Maailmanpankkiinkin vaikuttava vallitsevaa kehitysajattelu eli ns. kehitysnarratiivi on ikään kuin kehityksestä kerrottu tarina, jota pidetään totena ja johon liittyvät yhteiskunnalliset ja taloudelliset olosuhteet on nimitetty kehitykseksi. Kehityskentällä vallitsevassa kehitysajattelussa tällaisen kehityksen tulokseksi lasketaan länsimaisten yhteiskuntien ominaispiirteet, jotka esitetään ainoana totuutena globaalin kehityksen suunnasta ja muodosta. Jo globaalista pohjoisesta käytetty nimitys ”kehittynyt maailma” asettaa länsimaisen yhteiskuntamallin tavoitteenomaiseen asemaan, jota kohtaan globaalin etelän kehittyvät valtiot pyrkivät.⁴⁴ Käyttämällä länsimaisten yhteiskunnan

⁴¹ World Bank History. The World Bank. <<http://www.worldbank.org/en/about/archives/history>> [sivu luettu 5.11.2021]

⁴² Hyvärinen et al. 2003, 11.

⁴³ Koselleck 2002, 120.

⁴⁴ Tässä gradussa käytetään osittain problematisoitua ja kiistanalaista jaottelua kehittyneeseen ja kehittyvään maailmaan niissä yhteyksissä, jossa termejä on käytetty lähdeaineistossa.

ominaispiirteitä kaiken kehityksen tavoitteina, Maailmanpankki vahvistaa länsimaista kehityskäsitystä.⁴⁵

Maailmanpankin on luonteva edistää länsimaisen kehityksen tavoittelua globaalisti, sillä vallitsevan kehityskäsityksen myötä se näyttäytyy luontevana kehityssuuntana, vaikka sen edistäminen on tietoinen valinta. Kansainvälisen politiikan tutkija R.B.J. Walkerin mukaan länsimaat näkevät oman maailmankatsomuksensa universaalina, eikä niiden näkökenttään mahdu muita mahdollisia kehityskulkuja tai tulevaisuuksia. Walkerin mukaan kansainvälisen politiikan paradoksi on se, että se pyrkii käsittelemään globaaleja ilmiöitä vain yhdestä, länsimaisesta, näkökulmasta, eikä vaihtoehtoisille näkökulmille anneta tilaa. Maailmanpankin onkin arvioitu toisintavan tätä paradoksia.⁴⁶

Vallitsevaa kehitysjattelua onkin kritisoitu liian länsikeskeiseksi ja jopa kolonisoivaksi. Maailmanpankin toiminnassa voikin nähdä edelleen jälkikolonialistisia valtasuhteita, kun se vaatii länsimaiseen kehitysjatteluun pohjautuvien tiukkojen lainaehtojen noudattamista rahallisen tuen edellytyksenä. Rikkaiden toimijoiden, kuten Maailmanpankin, hallitsemat maailmankaupan ja rahoituksen mekanismit ovat kritiikin mukaan jopa estäneet globaalin etelän maita kehittymästä. Jotkin historioitsijat ovatkin esittäneet väitteen, että imperialismi, kolonialismi ja paternalismi ovat ajan saatossa kehittyneet kehitysavuksi ja taloudelliseksi kehitykseksi. Maailmanpankin kehityspolitiikan muotoutumista on esimerkiksi ohjannut paljon erityisesti Yhdysvaltojen ulkopolitiikka, mikä on korostanut länsimaisen ajattelun hegemonista asemaa pankin ajattelussa.⁴⁷

Maailmanpankin tapauksessa kehityskulun ohjaus tapahtuu sen asettamilla tiukoilla mm. makrotaloudellisia ehtoja sisältävillä lainaehdoilla, jotka ohjaavat lainansaajamaita laatimaan vallitsevan kehityskäsityksen mukaisia poliittisia ja taloudellisia päätöksiä. Globaalin etelän maat suostuvat osittain olosuhteiden pakosta ehtoihin, sillä niiden on vaikea saada lainaa muista lähteistä kohtuullisemmilla ehdoilla.⁴⁸ Mailla ei näin välttämättä ole aitoa halua suostua Maailmanpankin kehitysjattelua toisintaviin lainaehtoihin vaan ne katsomaan välttämättöminä toimintatapoina heikoissa taloudellisissa tilanteissa. Pankki itse tunnistaa valta-asemansa kehityspolitiikan määrittelyssä ja kokee velvollisuudekseen tuottaa ja jakaa siihen liittyvää tietoa

⁴⁵ Jalasjoki 2005; 10, 18.

⁴⁶ Ibid., 11–12.

⁴⁷ Ylönen 2012, 29; Goodland 2000, 3.

⁴⁸ Patomäki & Teivainen 2003, 77.

avoimesti.⁴⁹ Maailmanpankin tuottama data on kuitenkin laadittu sen kehitysnarratiivisesta viitekehyksestä katsottuna.

Kehityksen käsitteeseen on perinteisesti sisällynyt talouskasvun ideaali. Talouskasvu on kehityksen pohja ja monia kehityspoliittisia päätöksiä on Maailmanpankissa perusteltu sen tavoittelulla. Maailmanpankissa vallitsee uusliberalistinen talouspolitiikka, joka ohjaa sen toimintaa ja lainansaajamaille asetettuja vaatimuksia.⁵⁰ Kestävä kehitys ei haasta tätä ajatusta, vaan lisää siihen ajatuksen ekologisesta hyvinvoinnista. Maailmanpankin raporteissa kestävä kehitys liitetäänkin kielellisesti osaksi talouskehityksen tavoittelua.⁵¹

Vallitsevan kehityskäsityksen sisäistäminen heijastuu maastrategiaraporttien perusteella myös Maailmanpankin kestävä kehityksen käsittämiseen, sillä käsitettä lähestytään vallitsevaan kehityskäsitykseen pohjautuvan ajatusmaailman kautta. Kestävä kehitys on muovautunut osaksi yleistä kehityksen ideaalia. On mahdotonta täysin erottaa perinteinen kehitysajattelu kestävä kehityksen yleisesti hyväksytyistä määritelmistä, sillä jo Brundtlandin komission alkuperäinen määritelmä luotiin vallitsevan kehityskäsitteen päälle.

2.2. Kestävä kehitys osaksi Maailmanpankin kehitysajattelua

Kestävä kehityksen käsitteen määrittelyn voi nähdä laajentaneen vallitsevaa kehitysajattelua. Ympäristöasiat ja ekologinen hyvinvointi on tuonut uuden ulottuvuuden kehitysajatteluun ja synnyttänyt uusia tunnistettuja vuorovaikutussuhteita kehityksen osalueiden välille. Myös niihin sisältyy ajatus tavoiteltavuudesta, joka tuo kestävyuden ulottuvuudelle arvoa osana kehitystä.

Vaikka kehityksen eri trendit ilmenevät rinnakkaisina ajassa, Maailmanpankin sisäistä käsitystä kehityksen ja erityisesti kestävä kehityksen muutoksesta on mahdollista tarkastella ja jäsentää myös kronologisesti. Kestävä kehityksen käsite tuli osaksi Maailmanpankin toimenpideohjelmia hiljalleen ympäristöasioiden valtavirtaistuessa

⁴⁹ Sender 2002, 188.

⁵⁰ Ylönen 2012, 32–44.

⁵¹ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Burundi 1995, 2.

kansainvälisellä kehitysapukentällä. Käsitteen omaksuminen osaksi toimintaa on kuitenkin ollut pitkä prosessi organisaation sisällä ja on ajoittain kokenut jopa vastustusta.

Maailmanpankkiin perustettiin ensimmäinen ympäristöosasto vuonna 1970 ja pian tämän jälkeen pankissa määriteltiin viralliset ympäristöarvioitien suuntaviivat. Ympäristöarvioinnit tulivat kuteinkin pakolliseksi osaksi Maailmanpankin projekteja vasta melkein kaksi vuosikymmentä vuotta myöhemmin vuonna 1989, eikä niihin tällöinkään sisältynyt ulkopuolista arviointia, vaan Maailmanpankki arvioi sisäisesti omien projektiansa ja sijoitustensa ympäristövaikutukset.

Maailmanpankkiin kohdistuva paine ympäristöasioiden sisällyttämisestä toimintaan tuli jäsenmaiden hallitusten, etenkin Yhdysvaltojen, ja kansalaisjärjestöjen ohella ennen kaikkea vuonna 1992 Rio de Janeirossa järjestyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin (*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*) suunnalta. Kritiikin kohteena oli erityisesti Maailmanpankin lainaportfolio, joka tuki ympäristöllisesti tai sosiaalisesti haitalliseksi katsottuja projekteja. Tarve muutokseen esitettiin suurena ja konferenssissa esimerkiksi Maailmanpankin ympäristökestävyyden pilottihanke eriytettiin organisaatiosta itsenäiseksi Maailman ympäristörahostoksi (*Global Environment Facility, GEF*). UNCED:issä esitetty kritiikki ylettyi myös Maailmanpankin ulkopuolella ja se vaikutti myös IMF:n ympäristöohjelmiin.⁵²

Maailmanpankki kuitenkin jatkoi kestävän kehityksen näkökulmasta kestäättömiä toimenpideohjelmiä. Se esimerkiksi aloitti pankin sisäisestä vastustuksesta huolimatta Norsunluurannikossa suuren infrastruktuuriprojektin, vaikka ympäristöarvioinnit ennustivat projektin aiheuttavan metsäkatoa, työttömyyttä ja väestönsiirtoja. Pankki on kuitenkin nähnyt itsensä osittain immuuniksi kansainvälisten standardien asettamille vaatimuksille.⁵³

Maailmanpankki itse määritellee kestävän kehityksen aikakauden organisaatiossa alkaneen vuonna 1995, jolloin pankin uuden pääjohtajan James Wolfensohnin kausien (1995–2005) myötä alkoi edelleen jatkuva ”kestävän kehityksen ja globaalien partneruoksien” aikakausi, jolloin myös sosiaalisten tavoitteiden merkitys osana pankin toimintaa korostui entisestään.⁵⁴ Aikakautta edelsi 80-luvun alusta alkanut struktuuristen muutosten aika, jolloin organisaatio pyrki vastaamaan globaalin talouden muuttuviin

⁵² McAllister 1993, 668–702.

⁵³ Ibid. 1993, 702–703, 743–744.

⁵⁴ Ylönen 2012, 169.

olosuhteisiin kuten öljykriisiin, velkakriiseihin ja ympäristönsuojelun nousuun. Kestävän kehityksen aikakausi oli osa tätä organisatoristen muutosten jatkumoa, jolloin organisaation kehityskäsitys oli jatkuvassa liikkeessä sen pyrkiessä vastaamaan toimintakentällä tapahtuviin olosuhteiden muutoksiin. Kestävän kehityksen sekä laajemmin ympäristö- ja sosiaalteemojen nousu vahvemmasi osaksi kehitysajattelua 90-luvulla ei rajoittunut vain Maailmanpankkiin vaan oli osa laajempaa ajan hengen ilmiötä. Maailmanpankki oli kuitenkin ensimmäinen kehityspankki, joka otti kestävän kehityksen osaksi agendaansa suuressa mittakaavassa.⁵⁵

Maailmanpankin silloinen Saharan eteläpuolisen Afrikan teknillinen johtaja Ismail Serageldin määriteli kestävän kehityksen jo vuonna 1990 seuraavasti ”*Kestävä kehitys tarkoittaa sitä, että jätämme tuleville sukupolville yhtä paljon mahdollisuuksia kuin meillä on ollut – ellei jopa enemmän.*”⁵⁶ Määritelmä on pitkälti Brundtlandin komission määritelmän mukainen, mutta eroaa sisältämällä vahvemmin ajatuksen tulevaisuuden kehittyvistä mahdollisuuksista. Tämä sopii hyvin kehityspankin ajatusmaailmaan ja Maailmanpankin toiminta-ajatuksen talouskasvun mahdollistamisesta. Maailmanpankissa olikin tuolloin kiinnostusta päivittää vanhat taloudelliset kehitysmallit uusiin kestäviin malleihin,⁵⁷ joskin ne eivät radikaalisti haastaneet esimerkiksi talouskasvun ideaalia.

Kriitikkojen mukaan ympäristön yhteys ihmisten terveyteen, taloudelliseen turvaan ja yleiseen kansantalouteen oli kuitenkin pitkään jätetty kehityspolitiikan ulkopuolelle. 90-luvun lopulla ympäristönäkökulmat alkoivat esiintyä systemaattisemmin osana maastrategiaraportteja, mutta kestävän kehityksen käsite oli tällöin vielä harvinainen. Käsitteen sijaan saatettiin puhua vain toiminnan ympäristövaikutuksista ja sanallistaa se esimerkiksi ympäristöllisesti kestäväksi kehitykseksi. Kestävä kehitys ei vielä 90-luvulla näyttäytynyt Maailmanpankin toiminnalle niin olennaisena käsitteenä, että sitä olisi käytetty systemaattisesti raporteissa. Tulee myös huomioida, että maiden tilanteet ovat eläneet jatkuvassa muutoksessa, joten kestävää kehitystä ei nähty niin relevanttina ohjenuorana toiminnalle ennen kehityskentän laajenemista nykyisenlaiseksi kehityshaasteiden muuttuessa ja esimerkiksi ilmastouhkien noustessa.

1990-luvulla Maailmanpankki julkaisi yksittäisiä ympäristöarviointiin keskittyviä maakohtaisia arviointeja ja katsauksia, mutta ne käsittelivät teemaa pääsääntöisesti melko

⁵⁵ McAllister 1993, 714.

⁵⁶ Serageldin 1996, 188.

⁵⁷ McAllister 1993, 743.

lyhyesti ja suppeasti. Se esimerkiksi teetti 90-luvun lopulla selvityksen siitä, miten ympäristöterveys näkyy sen omissa infrastruktuuriprojekteissa. Kyseinen selvitys tunnistaa hyvin kestävän kehityksen välisiä vuorovaikutussuhteita ja se käsitteleeekin termiä monimuotoisesti, mutta tunnustaa Maailmanpankin kokemuksen ympäristöterveydestä olevan rajattua, vaikka sillä onkin merkitystä kestäväälle kehitykselle.⁵⁸ Katsausten pohjana saattoi olla myös esimerkiksi maan itsenäisesti laatima ympäristöarviointi, eikä niinkään Maailmanpankin alun perin tuottama arviointi. Ympäristöarvioinnit eivät ole olleet aina Maailmanpankki lähtöisiä, eikä niitä oltu täysin integroitu yleiseen maastrategiakehitykseen, sillä ympäristöarvioinnit tulivat tulleet virallisesti osaksi maastrategiaraportteja vasta vuonna 1992 Maailmanpankin sisäisen vastustuksen jälkeen.⁵⁹ Ympäristöarviointien vakiintuminen osaksi pankin maatoimintaa kestitkin koko vuosikymmenen.

Ympäristöteemalla annetun merkityksen kasvu alkoi kuitenkin hiljalleen näkyä myös maastrategiaraporteissa. Esimerkiksi vuonna 1996 laaditussa Kenian raportissa todetaan, että ympäristöteemojen tulee nousta Maailmanpankin lainatoiminnan prioriteeteiksi.⁶⁰ Muutos kehitysjattelussa on siis nähtävissä jo Wolfensohnin kauden alkuvaiheessa.

Maailmanpankki omien sanojen mukaan siirtyi uudelle vuosituhannelle korostamalla yhteisökeskeistä kehitystä ja avun koordinoitua, erityisesti pyrkien suojaamaan haavoittuvia ryhmiä ja lieventämään ilmastonmuutoksen vaikutuksia. 2000-luvulla idea Maailmanpankista tietoinstituutiona korostui ja pankki pyrki kohti hallinnollisesti läpinäkyvämpää kehitysohjelmaa.⁶¹ Pankin ympäristöstrategia keskittyi etsimään ympäristön, köyhyyden ja kehityksen välisiä yhteyksiä. Erityistä painoarvoa annettiin köyhien väestöryhmien terveydelle, elinoloille ja haavoittuvuuksille.⁶² Kestävä kehitys alkoi näyttäytyä Maailmanpankille monitahoisena ilmiönä, jonka saavuttamisessa tuli ottaa huomioon taloudellinen, fyysinen, inhimillinen, sosiaalinen ja luonnollinen pääoma. Näiden perspektiivien yhdistäminen oli olennaisesta siihen, että kehitys olisi kestävä.⁶³

2000-luvulla kestävän kehityksen esiintymistä Maailmanpankissa määrittivät ennen kaikkea YK:n Kööpenhaminassa järjestetyssä yleiskokouksessa vuonna 2000 hyväksytyt

⁵⁸ The World Bank 1997, 1–4.

⁵⁹ Goodland 2000, 6.

⁶⁰ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Kenya 1996, 9.

⁶¹ "Explore History." The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/archive/history#>> [sivu luettu 6.11.2021]

⁶² The World Bank 2005, 53.

⁶³ Di Leva 2004, 14.

kehityksen vuosituhattavoitteet (*Millenium Development Goals*, MDG), joissa määriteltiin erityisesti inhimilliseen hyvinvointiin keskittyneet kehitystavoitteet vuoteen 2015 asti. Vuosituhattavoitteissa kestävä kehitys sisällytettiin ensimmäistä kertaa osaksi korkean tason kehityksen toimenpideohjelmaa. Myös Maailmanpankki sitoutui noudattamaan tavoitteita osana toimintaansa auttamalla maita saavuttamaan asetetut tavoitteet, ja niiden myötä kestävän kehityksen maininnat yleistyivät maastrategiaraporteissa. Kehityskäsitystä laajentaneiden tavoitteiden myötä myös Maailmanpankin rakenneohjelmat laajenivat kapean uusliberalistisesta kehitysnäkemyksestä kattamaan enemmän myös sosiaalisen kehityksen tavoitteita.⁶⁴ Tavoitteiden käyttöönoton kautta kestävyys tietoisesti rakennettiin osaksi kehitysajattelua liittämällä siihen tavoitteellisuuden merkityksiä. Ne ohjasivatkin kestävän kehityksen ymmärtämistä organisaatiossa huomattavasti, mitä eritellään tarkemmin myöhemmin tässä tutkielmassa.

Kestävän kehityksen periaatteet alkoivat levitä kaikkialle pankin toimintaan. Ne sisäistettiin esimerkiksi osaksi Maailmanpankin hankintaohjeita, kun vuonna 2001 julkaistiin pankin ympäristöllisesti ja sosiaalisesti vastuullinen hankintaohjelma (*World Bank's Environmentally and Socially Responsible Procurement Program*, ESRP), jonka tarkoituksena oli vahvistaa ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia niin pankin sisäisessä toiminnassa kuin lainansaajamaissa rahoitetuissa projekteissa.⁶⁵

Wolfensohnin pääjohtajakausilla ympäristöajattelu tulikin lopullisesti osaksi Maailmanpankin agendaa, joskin todellisten ympäristötoimenpiteiden kritisoitiin jääneen pitkälti vain symboliselle tasolle. Wolfensohnin pääjohtajakausien jälkeen tämän seuraajien Paul D. Wolfowitz (2005–2007), Robert B. Zoellick (2007–2012) ja Jim Yong Kim (2012–2019) kausilla kestävä kehitys jatkoi kasvamistaan pankissa, mutta pankin toiminta ei muuttunut yhtä radikaalisti kuin ”renessanssipankkiiri” Wolfensohnin kausilla. Wolfensohn onkin tärkeimpiä yksittäisiä Maailmanpankin kehityskäsitykseen vaikuttaneita henkilöitä sen perustamisvuosien jälkeen muiden erityisen merkittävien pääjohtajien, kuten Robert S. McNamaran (1968–1981) rinnalla.⁶⁶

2010-luvulla YK:n kestävän kehityksen periaatteiden edistäminen kehittyvissä maissa jatkoi Maailmanpankin agendalla osana sen päätavoitteita aina vuoteen 2015 asti.⁶⁷

⁶⁴ Ylönen 2012, 167.

⁶⁵ The World Bank 2005, 10.

⁶⁶ Ylönen 2012, 169.

⁶⁷ Maailmanpankki. Valtiovarainministeriö. <<https://vm.fi/kansainvaliset-rahoitusasiat/maailmanpankki>> [sivu luettu 5.11.2021]

Vuosituhattavoiden ohella kestävän kehityksen hahmottamiseen vaikutti erityisesti ilmastonmuutoksen kasvava paine, jonka kiireellinen luonne vaikutti pankin kehityspolitiikkaan.⁶⁸ Tämän tutkimuksen aikarajaus päättyy vuoteen 2015, jolloin hyväksyttiin YK:n uudet kestävän kehityksen Agenda2030-tavoitteet, joita Maailmanpankki myös kannattaa. Uudet tavoitteet ovat korvanneet vuosituhattavoitteet pankin kestävän kehityksen politiikan ohjenuorana. Samana vuonna Maailmanpankki oli osana YK:n kehitysrahoituskokousta mukana laatimassa kestävän kehityksen huomioon ottavaa kehitysrahoituksen toimintasuunnitelmaa Addis Abeban sopimusta.⁶⁹ Vuosi 2015 voidaankin perustellusti määritellä kestävän kehityksen vedenjakaavuodeksi ja aloittaneen uuden, vielä käynnissä olevan aikakauden, jota ei vielä voida käsitellä valmiina kokonaisuutena.

Kestävää kehityksen osalta tärkeimpiä Maailmanpankin toimenpideohjelmia on ympäristö- ja sosiaaliviitekehys (*Environmental and Social Framework, ESF*), jossa määritellään mm. pankin kestävän kehityksen visio ja toimintaohjeet. Sen tarkoitus on tehostaa ihmisten ja ympäristön suojelua, sekä edistää kestävää kehitystä osana instituutioiden kehittämistä. Viitekehityksen laatimisen tukena on käytetty asiantuntijakonsultaatioita, jotka laajenivat määrällisesti ja laadullisesti tarkasteluvälin aikana.⁷⁰

Käsittehistoriaan kuuluvaa kamppailua kestävän kehityksen tulkinnasta tai käytöstä ei ole käyty huomattavalla tasolla Maailmanpankin sisällä, sillä länsijohtoisena ja ekonomistipainotteisena organisaationa sen lähestymistapa teemaan on huomattavan homogeeninen, eikä vaihtoehtoisille tulkinnoille ole ollut tilaa tai kysyntää. Myöskään äänivallan jakautumisperiaate ei ole antanut tilaa kehitysnäkemyistä haastaville näkemyksille pankin sisällä. Maailmanpankin hegemonisen aseman ansiosta sen tulkinta kestävästä kehityksestä on laajentunut kehityskentällä myös sen oman organisaation ulkopuolelle, kun muut kehitysrahoittajat noudattavat sen asettamia suosituksia ja samalla omaksuvat Maailmanpankin kehityspuheen osaksi toimintaansa.

⁶⁸ The World Bank 2010, 1–2.

⁶⁹ Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda. The World Bank.
<<https://www.worldbank.org/en/programs/sdgs-2030-agenda>> [sivu luettu 5.11.2021]

⁷⁰ "Review and Update of the World Bank Safeguard Policies". The World Bank.
<<https://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>>
[sivu luettu 18.4.2022]

2.2.1. Kestävän kehityksen esiintyminen raporteissa

Kestävää kehitystä Maailmanpankissa lähestytään pitkälti sen omien päätavoitteiden, köyhyyden vähentämisen ja vaurauden lisäämisen kautta. Pankin ulostuloissa kestävä kehitys määritellään sen yhdeksi päätehtäväksi, mutta maastrategiaraporteissa ei viitata kestäväan kehitykseen tällaisena strategisena päämääränä osittain raporttien tekstilajista johtuen. Maakohtaiset strategiaraportit ovat käytännönläheisempiä, mutta niistä voi nähdä Maailmanpankin kestäväan kehityksen strategian ilmentymistä.

Kestäväan kehityksen esiintyminen raporteissa ei noudata tiettyä kaavaa ja järjestelmällisyyttä tutkimuksen tarkasteluvälillä. Sen käsittely tietyssä maastrategiaraportissa ei takaa käsitteen esiintymistä saman lainansaajamaan seuraavissa raporteissa tai esiintyvyyttä tutkimuksen aikarajauksen puitteissa.⁷¹ Maailmanpankki onkin käsitellyt kestäväan kehityksen tematiikkoja epätasaisesti maastrategiaraporteissa.⁷² Käsite alkaa vakiintua osaksi raportteja vuosituhattavoitteiden myötä, kun niiden etenemistä aletaan seurata säännöllisesti. Mallia kestäväan kehityksen käsitteen käyttöön otetaankin selkeästi paljon organisaation ulkopuolelta YK:sta, jonka ohjeisiin oma käsitteen tulkinta perustetaan.

Käsitettä ei aina nimetä raporteissa, vaikka se olisi kontekstisidonnaisesti perusteltua. Maastrategiaraporteissa saatetaan yhdistää esimerkiksi kestäväyden ja ympäristön tematiikka ilman, että suoraan nimetään kestävä kehitys käsitteellisesti. Toisinaan myös käsitellään kaikkia kestäväan kehityksen teoreettisia osa-alueita yhdessä ilman käsitteen nimeämistä.⁷³ Tämän voi tulkita selittyvän ainakin kahdella syyllä. Tarkastelun ajankohtana käsite alkoi vasta vakiintua yleiseen kehityspuheeseen, mikä selittää sen puuttumiset. Raporttien tekstilaji ei myöskään ole teoreettinen, eikä niiden voi näin olettaa tunnistavan ja nimeävän käsitteellisiä ilmiöitä. Kestäväan kehityksen käsitteen nimeämisen ei ole näissä yhteyksissä nähty tuottavan tekstille erityistä lisäarvoa.

Kestävä kehitys ei vakiintunutkaan heti johtavaksi käsitteeksi, vaan sen sijaan saatettiin puhua sen osa-alueiden kestäväydestä. Esimerkiksi sosiaalista kehitystä käsiteltäessä käytettiin tarkasteluaikana ennemminkin termejä kestävä inhimillinen kehitys

⁷¹ Esim. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Madagascar 1994, 4 vrt. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Madagascar 1997.

⁷² Eerikainen & Redwood 2008, 23.

⁷³ Esim. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Mauritius 2002.

(*Sustainable Human Development*) tai. inhimillisten resurssien kehittäminen (*Human Resource Development*)⁷⁴, jotka ovat vakiintuneempia sosiaalisen kehityksen käsitteitä. Sosiaalisen kehitys on yksi Maailmanpankin toiminnan pääprioriteeteista, joten sen käsittely edellyttää tarkkojen, selkeiden ja vakiintuneiden kehitystermien käyttöä.

Kehityksen ympäristönäkökulmaa nimitetään usein ympäristöllisesti kestäväksi kehitykseksi (*Environmentally Sustainable Development*), joka voidaan katsoa jo kestäväksi kehitykseksi nimeämiseksi. Tämän lisäksi raporteissa määritellään teemat yhdistävä ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys (*Environmentally and Socially Sustainable Development*), jota käytetään etenkin maastrategiaraporttien lopussa olevissa kehityksen seurantataulukoissa. Näissä yhteyksissä käsitteeseen sisällytettiin seuraavat osa-alueet: maaseudun kehitys, ympäristö ja sosiaalinen kehitys, joita ei eritelty tämän tarkemmin.⁷⁵

Kestävyys-termi esiintyykin raporteissa useasti. Sitä käytetään osittain kielellisenä keinona korostaessa toimenpideohjelmien vaikutuksia ja synonyyminomaisesti kestävästä kehityksestä tarkasteltaessa. Esimerkkinä kestävyys sanan käyttöyhteyksistä, jotka eivät suoraan liity kestävään kehitykseen on mm. raporteissa usein esiintyvä ja vakiintunut termi velkakestävyys (*Debt sustainability*), jolla viitataan valtion kykyyn suoriutua nykyisistä ja tulevista maksusitoumuksista ilman poikkeuksellista taloudellista tukea tai velkojen laiminlyöntiä.⁷⁶

Kestävä kehitys aletaan nähdä raporteissa tärkeänä maan pitkän aikavälin kehitykselle. Kiihtyvän ilmastokriisin muokkaamassa maailmassa kestävä kehityksen tavoiteaikaväli on jatkuvasti pidentynyt. Jonkin verran raporteissa liikutaankin ajallisesti tulevaisuudessa. Tätä esiintyy etenkin ympäristön tilaan liittyvien uhkakuvien yhteydessä. Esimerkiksi teollisuudella nähdään olevan potentiaalisesti ympäristöä heikentäviä seurauksia.⁷⁷

Jonkin verran kestävästä kehityksen esiintymisyhteyksissä käytetään normittavaa kieltä, esimerkiksi miten lainansaajamaassa on *tarve* ympäristöllisesti kestäväälle kehitykselle. Kestävä kehitys onkin käsitteenä hierarkioita luova, sillä se asettaa erilaiset kehitykset eri

⁷⁴ Suomeksi termistä käytetään pääsääntöisesti käännoistä henkilöstön kehittäminen, jolla viitataan lähinnä yritysten henkilöstön osaamisen kehittämiseen, mutta maastrategiaraporteissa käsitettä käytetään laajemmassa koko väestön käsittävässä kontekstissa.

⁷⁵ Esim. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Guinea 2003, annex B10.

⁷⁶ "What is Debt Sustainability?" IMF. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm>> [luettu 21.3.2022]

⁷⁷ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Congo 1996, 10.

arvoasemaan. Kestävyyden huomioiva kasvu on määritelmällisesti sen mukaan muita kehitysskenaarioita tavoiteltavampaa. Kestävä kehitys näyttäytyykin raporteissa tavoiteltava kehityksen suuntana, jonka saavuttamisen suhteen on tehtävä erityisiä toimenpiteitä.⁷⁸

2.3. Maailmanpankin rooli Saharan eteläpuolisen Afrikan kehitystoiminnassa

Saharan eteläpuolisessa Afrikassa on Maailmanpankin laskutavan mukaan nykyään 46 valtiota. Tarkasteluajankohtana määrä on hieman lisääntynyt uusien kansallisvaltioiden itsenäistymisen myötä. Rajaus Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan on pääosin maantieteellinen muutamilla poikkeuksilla. Osa alueeseen laskettavista maista, kuten Eritrea, katsotaan osaksi aluetta, vaikka se sijaitsee Saharassa, ei sen alapuolella. Samaan aikaan sen eteläistä naapuria Djiboutia ei kuitenkaan pidetä osana aluetta, vaan se lasketaan pääosin kulttuurisista syistä osaksi Pohjois-Afrikkaa.

Maantieteellistä rajausta ja käsitettä 'Saharan eteläpuolinen Afrika' on jonkin verran kritisoitu julkisessa keskustelussa, eikä esimerkiksi Afrikan unioni käytä termiä vaan puhuu alueellisemmin esimerkiksi itä- ja länsi-Afrikasta. Nimitystä on kritisoitu epämääräisyyden ohella myös rasistiseksi, sillä se korvasi aiemmin käytetyt termit "musta Afrika" ja "trooppinen Afrika", joilla pyrittiin luomaan eroa "kehittyneempään valkoiseen" Pohjois-Afrikkaan. Tästä huolimatta nimitys on vakiintunut osaksi globaalia kehityskenttää, sillä suuret kansainväliset organisaatiot kuten Maailmanpankki ja YK käyttävät sitä edelleen. Tämän seurauksena nimitys on vakiintunut myös laajemmin, sillä organisaatioiden tarjoaman valtavan datan myötävaikutuksesta myös tutkijat ja journalistit jatkavat sen käyttöä. Myös alueen valtiot käyttävät jonkin verran nimitystä itsestään, sillä rahoitusorganisaatiot käyttävät sitä jakaessaan varoja alueelle.

Tässä tutkimuksessa termiä käytetäänkin siitä syystä, että Maailmanpankki käyttää itse käsitettä toiminnassaan alueen hahmottamisen linssinä. Vaikka jako Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan onkin maantieteellisesti laaja, alueen maat jakavat kolonialistisen historian, samankaltaiset instituutiot, kielet ja yleisesti hyvät suhteet

⁷⁸ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Rwandese Republic 1998, iii.

toisiinsa⁷⁹, mikä tekee nimityksen käytöstä tässä yhteydessä jokseenkin mielekäästä. Tarkastelun kohteena on nimenomaan Maailmanpankin alueeseen kohdistama käsitteellinen määrittelyvalta, ei alue sinänsä.

Lähes kokonaisen maanosan kehitystä on kuitenkin mahdotonta tarkastella monoliittisena kokonaisuutena, jossa kehitystrendit ilmenevät tasaisesti ympäri aluetta. Maailmanpankin onkin kritisoitu käsittelevän Saharan eteläpuolista Afrikkaa liian yhtenäisenä kokonaisuutena, jolle tarjotaan samanlaisia tiukkoja kehitysratkaisua maiden uniikeista olosuhteista riippumatta. Maailmanpankin sisäistämä kehityskäsitys lähestyy kuitenkin kehitystä yhdestä länsimaisesta näkökulmasta käsin, mikä vaikuttaa siihen, miten se lähestyy kehitysmalleja ja tarjoaa vaihtoehtoja siihen liittyville haasteille.⁸⁰

Afrikan rooli Maailmanpankin toiminnassa alkoi kasvaa 1960-luvun lopussa, kun maanosaan alettiin myöntää enemmän lainoja.⁸¹ Organisaation kasvu alueella vahvistui 70-luvun lopussa ja 80-luvun alussa, jolloin sen läsnäoloa määritteli vuonna 1981 julkaistu ns. Bergin raportti (*Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: A Plan for Action*), jossa analysointiin Afrikan kehityshaasteita. Raportissa suositellaan vahvojen liberaalien talouspolitiikan keinojen käyttöönottoa, kuten yksityistämistä, keinona Afrikan kehityksen edesauttamiseen. Maailmanpankin lainojen alkoivat tällöin tiukentua, mikä tuli esiin myös raportissa.⁸²

Pankilla on Bergin raportin julkaisun jälkeen ollut hegemoninen asema Saharan eteläpuolista Afrikkaa koskevien poliittisten ja taloudellisten analyysien tuottamisessa. Muut kehitystoimijat ja jopa alueen valtiolliset toimijat itse ovat hyödyntäneet pankin tuottamaa dataa kehitystoimintansa tukena. Kaikkein kehitysapuun liittyvät tavoitteet, perustelut ja vaatimukseen ovat näin muotoutuneet Maailmanpankin kehityskäytäntöjen vaikutuksesta, mikä lisää organisaation valtaa määrittellä laajempaa globaalia kehityspoliittista agendaa alueella. Maastrategiaraporttien ohella pankki tuottaa maanosassa dataa mm. kyselytutkimusten, suoritusarviointien ja sektorikohtaisten analyysien kautta.⁸³

Maailmanpankin ja IMF:n rakenneohjelmat (*Structural Adjustment Programmes, SAP*) ovat integroineet Afrikan tiiviisti kansainväliseen talouteen, joten organisaatiot ovat

⁷⁹ "Why do we still use the term "sub-Saharan Africa"?" Quartz Africa.

<<https://qz.com/africa/770350/why-do-westill-say-subsaharan-africa/>> [sivu luettu 14.4.2022]

⁸⁰ Dembele 2005, 390.

⁸¹ Ylönen 2012, 25.

⁸² Dembele 2005, 389.

⁸³ Sender 2002, 187.

merkittävä voima alueen kehityskulussa. 1990-luvulla Saharan eteläpuolisen Afrikan kaupan osuus BKT:stä kasvoi 78.1 prosentista 95.6 prosenttiin ja 175 miljardista Yhdysvaltojen dollarista 187 miljardiin dollariin. Tästä ei kuitenkaan seurannut Maailmanpankin toivomaa kasvua, vähentynyttä velkaa tai alhaisempaa köyhyyttä. Alueen taloudet perustuvat edelleen pitkälti raaka-aineiden tuottamiseen ja vientiin.⁸⁴ Kaupan kasvusta huolimatta 1990-luvun lopulla jopa 28 prosenttia Saharan eteläpuolisten Afrikan maiden bruttoinvestoinneista rahoitettiin kehitysavun kautta.⁸⁵

2000-luvulla Maailmanpankin ohjeita noudattaneet lainansaajamaat kuitenkin kokivat talouskasvua, kun niiden lisäksi maissa implementoitiin köyhyyden vastaisia toimenpiteitä.⁸⁶ Vuosituhannella koko maanosan taloudet ovatkin jatkaneet kasvua ja nykyään Maailmanpankki näkee Saharan eteläpuolisessa Afrikan valtavan taloudellisen potentiaalin, sillä se on maailman laajin vapaakauppa-alue, sekä 1,2 miljardin ihmisen markkina-alue. Sillä on valtavat inhimilliset ja luonnolliset resurssit, joilla on potentiaalia saada aikaan osallistavaa kasvua ja vähentää köyhyyttä alueella.⁸⁷

Maailmanpankki ei kuitenkaan ole nauttinut erityistä suosiota monissa Saharan eteläpuolisen Afrikan maissa, jossa sillä on ylimielinen maine afrikkalaisia lainaajamaita kohtaan. Maailmanpankki ei ole myöskään onnistunut etäännyttämään itseään tarpeeksi IMF:n epäsuosituista lyhyistä vakautustoimista alueella. Lisäksi Maailmanpankki ajaa alueella ns. Washingtonin konsensukseksi nimettyjä kehityspoliittisia toimia, joiden avulla pyritään tiukkojen uusliberalistisin keinoin vapauttamaan taloutta, uudistamaan politiikkaa ja houkuttelemaan ulkomaalaista pääomaa alueelle.⁸⁸ Onkin perusteltua pohtia kenen Afrikkaa Maailmanpankki on todella kehittänyt, jos se ei ole onnistunut saavuttamaan suosiota lainansaajamaissa. Se on epäonnistunut ottamaan huomioon maiden talouspoliittiset erityispiirteet lähestyessään aluetta liian monoliittisena kokonaisuutena ja monet maat ovat joutuneet olosuhteiden pakosta hyväksymään Maailmanpankin lainavaatimuksia.⁸⁹ Maailmanpankin avun hakeminen saattaa olla

⁸⁴ Ismi 2004, 11.

⁸⁵ Sender 2002, 186.

⁸⁶ "How have the Washington Consensus reforms affected economic performance in sub-Saharan Africa?" Brookings. <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/02/19/how-have-the-washington-consensus-reforms-affected-economic-performance-in-sub-saharan-africa/>> [luettu 22.4.2022]

⁸⁷ "The World Bank in Africa - Overview." The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>> [sivu luettu 14.4.2022]

⁸⁸ Sender 2002, 185.

⁸⁹ "How have the Washington Consensus reforms affected economic performance in sub-Saharan Africa?" Brookings. <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/02/19/how-have-the-washington-consensus-reforms-affected-economic-performance-in-sub-saharan-africa/>>

lainanhakijamaassa tiukan poliittisen väännön takana, osittain juuri tiukkojen ehtojen takia, joten kiinnostus ja tarkkuus implementoida tiukkoja lainaehdoja vaihtelee maittain. Muutosten implementoinnin nopeus on kuitenkin pitkälti ulkopuolisten toimijoiden vallassa, eikä lainojen sopimuskumppaneilla ole tasavaltaista asemaa, vaan valta-asetelma niin rahan, vaikutusvallan kuin asiantuntijuuden perusteella suosii pitkälti Maailmanpankkia. Tämä valta-asema saattaa saada Maailmanpankin myös itse uskomaan omien toimiansa oikeellisuuteen suhteettoman paljon.⁹⁰

Maantieteellisesti Saharan etäpuolinen Afrikka on erityisen altis niin kuivuudelle kuin tulville, joiden esiintyvyyttä ilmastonmuutos vauhdittaa. Maailmanpankki onkin kokenut erityisesti kehittyvien maiden tarvitsevan apua ilmatoriskeihin sopeutuessa.⁹¹ Tälle annetaan maastrategiaraporteissa erityinen uhkakuvan asema, jolla perustellaan Maailmanpankkilähtöisten ympäristötoimien tarpeellisuutta lainansaajamaissa. Saharan eteläpuolisen alueen valtiot ovatkin erityisen alttiita sään ääri-ilmiöille ja muille ilmastonmuutoksen seurauksille.

2.3.1. Lainansaajamaan tulotason vaikutus kestävän kehityksen tulkintaan

Vaikka Maailmanpankin alueellisesta lähestymistapaa on kritisoitu monoliittiseksi, kategorisoi se kuitenkin Saharan eteläpuolisen Afrikan valtiot tarkemmin erilaisten ominaisuuksien ja yhteiskunnallisten tilanteiden mukaan. Tarkempien maantieteellisten kategorioiden ohella valtiot jaotellaan esimerkiksi tulotason perusteella matalan, alemman keskitason, ylemmän keskitason ja korkean tulotason maiksi. Erikseen on määritelty myös esimerkiksi konflikteista kärsivät maat. Maastrategiaraportit laaditaan aina lainansaajamaan kehitystason pohjalta, joten ne eivät ole suoraan verrannollisia keskenään, mutta tämän myötä on mahdollista eritellä kehitystason vaikutuksia kestävän kehityksen käsitteen käyttöön maastrategiaraporteissa.

Saharan eteläpuolisen alueen maastrategiaraporteissa kestävä kehitys liitetään osaksi hyvin erilaisten valtioiden kehitysprosessia. Karkeasti käsitteen käyttö on eroteltavissa jakautuvan kahden hyvin erilaisen maaprofiilin kontekstiin. Kestävä kehitys liitetään joko alueellisesti verrattain kehittyneisiin korkean tulotason valtioihin, kuten Etelä-Afrikkaan

[washington-consensus-reforms-affected-economic-performance-in-sub-saharan-africa/](#)> [luettu 22.4.2022]

⁹⁰ Loxley 1987, 50.

⁹¹ The World Bank 2010, 5–6.

ja Keniaan tai vastakohtaisesti käsite esiintyy matalan tulotason maiden, kuten Ruandan ja Sudanin, raporteissa osana konfliktinjälkeistä yhteiskunnan rakentamista. Näiden ääripäiden väliin jäävien lainansaajamaiden raporteissa kestävän kehityksen käsitettä käytetään selkeästi vähemmän.

Maailmanpankki käyttää käsitettä maan tulotasosta riippuen raporteissa eri tavoin. Pitkälle kehittyneissä maissa kestävä kehitys on ikään kuin kehityksen lisä ja kehityksen ympäristöllinen ulottuvuus painottuu matalamman kehitystason maita enemmän. Kestävä kehitys näyttäytyy laaja-alaisempana ja siihen liitetyt merkitykset muistuttavat enemmän Brundtlandin komission määritelmää. Kehittyneemmällä maalla on enemmän taloudellisia ja instituutionaalisia valmiuksia monipuolistaa kehitystavoitteita perustarpeiden tyydyttämistä pidemmälle.

Esimerkiksi Kenian kontekstissa talouskasvu on ollut jatkuvaa maan itsenäistymisestä vuonna 1963 lähtien, minkä ansiosta sitä onkin nimitetty yhdeksi Afrikan ”leijonatalouksista.” Tästä huolimatta köyhyiden taso maassa on ollut korkea vielä 2010-luvun vaihteessa, jolloin se oli jopa noussut 1990-luvusta.⁹² 2010-luvulla maassa toteutettiin useita merkittäviä poliittisia ja taloudellisia uudistuksia, jotka vaikuttivat talouskasvun ohella sosiaaliseen kehitykseen ja yhteiskunnalliseen vakauteen.⁹³ Haasteista huolimatta Kenian kehitys näyttäytyy suunnitelmallisena ja alueellisesti korkeana, mikä on mahdollistanut korkeamman tason kehitystoimenpiteiden käytön. Tähän kontekstiin Maailmanpankki on liittänyt ympäristökehitystä korostuvan kestävän kehityksen ulottuvuuden.

Kestävä kehitys nimetään etenkin sellaisten matalan kehitystason maissa, jotka ovat kärsineet sisäisistä yhteiskunnallisista konflikteista, kuten sisällissodista, ja pyrkivät uudelleenrakentamaan yhteiskuntaansa tämän jälkeen. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Ruanda ja Sudan, jotka ovat molemmat kärsineet sisäisistä konflikteista tutkimuksen tarkasteluajankana tai juuri sitä ennen. Näissä konteksteissa kestävä kehitys näyttäytyy sen vakiintunutta määritelmää ennemmin kehityksen yleisenä kestävyys- ja pysyvyytenä. Kestävällä kehityksellä pyritään ylläpitämään konfliktin jälkeistä yhteiskunnan rakennusta ja varmistamaan kehityksen jatkuvuus. Esimerkiksi Sudanin vuonna 2008 laaditussa tilapäisessä maastrategiaraportissa todetaan, että ”yhtenäisen, rauhallisen ja

⁹² ”How has Kenya changed since independence? – get the data”. The Guardian.
<<https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2013/dec/12/kenya-how-changed-independence-data>> [luettu 12.5.2022]

⁹³ ”The World Bank in Kenya”. The World Bank.
<<https://www.worldbank.org/en/country/kenya/overview#1>> [luettu 12.5.2022]

modernin Sudanin saavuttamiseen vaaditaan kestävä, monimuotoista ja köyhiä tukevaa kasvua.”⁹⁴ Käsite esiintyy näissä raporteissa etenkin riskienhallinnan kontekstissa ja sitä pyritään edistämään etenkin hyvän hallinnon ja instituutioiden vahvistamisen keinoin. Tämän perusteella kestävä kehitys sopii erityisesti sosiaaliseen kehitykseen, sillä sen avulla pyritään varmistamaan yhteiskunnan toimivuus ja inhimillinen hyvinvointi.

Konfliktista kärsineissä maissa kestäväan kehitykseen liitetään myös rauhan tematiikka, sillä se on kenties merkittävin osa maiden kehitystavoitteita. Tämä tunnistetaan myös maastrategiaraporteissa. Maailmanpankki esimerkiksi toteaa, että Nigerian konfliktialttiissa Deltan alueessa ”kestävää kehitystä on vaikeaa saavuttaa ilman rauhansopimusta kaikkien osapuolten välillä”.⁹⁵ Kestävä kehitys onkin osa konfliktimaan sosiaalista tasapainottamista ja rauhantyötä. Raporteissa Maailmanpankki kiinnittää erityistä huomiota sodasta kärsineisiin ryhmiin, kuten pakolaisiin ja korkean riskin asemassa oleviin nuoriin.⁹⁶

Esimerkiksi Sudanin kontekstissa maan kehitystä on määrittänyt maan sisäiset konfliktit, jotka ovat kärjistyneet mm. pitkiin sisällissotiin, väkivaltaisiin levottomuuksiin ja lopulta Etelä-Sudanin itsenäistymiseen vuonna 2011. Konfliktit ovat aiheuttaneet maassa huomattavia taloudellisia shokkeja ja vakavia sosiaalisen kehityksen vaikutuksia. Maalla ei ole ollut institutionaalista valmiutta toteuttaa laaja-alaisia kestäväan kehityksen toimenpiteitä kehystoimien keskittyessä jatkuvissa kriisioloissa toimimiseen.⁹⁷ Kestäväan kehitystä ei ole ollut mahdollista toteuttaa samassa kontekstissa kuin vakaammassa ja kehittyneissä maissa, mutta käsite kuitenkin haluttiin liittää Sudanin kehystoimintaan, minkä voi tulkita Maailmanpankin sisäisenä käsitteen arvostuksena.

Kestäväan kehityksen liittäminen eri tulotason maiden kontekstiin on harvoja maastrategioista nousevia esimerkkejä, joissa käsitteen merkityssisällöistä käydään käsitteellistä kamppailua. Käsitehistoriallisen termillä viitataan käsitteeseen liitettyjen tulkintojen eriyväsyyksiin ja siihen, miten, niiden käyttö kielessä jakaantuu. Maailmanpankissa kestäväan kehityksen käsitettä tulkitaan eri tavoin tulotason kontekstista katsottuna, mikä osoittaa, ettei käsitteellistä ymmärryksestä ole organisaation sisällä syntynyt täyttä konsensusta.

⁹⁴ Interim Strategy Note for the Republic of Sudan 2008, 7.

⁹⁵ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria 2009, 30.

⁹⁶ Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period FY2013–FY2016 2013, 39.

⁹⁷ “The World Bank in Sudan”. The World Bank.

<<https://www.worldbank.org/en/country/sudan/overview#1>> [luettu 12.5.2022]

Eriävistä merkityssisällöistä huolimatta käsitteiden tulkintatavat eivät näyttäyty Maailmanpankille toisiaan poissulkevinä tulkintoina, vaan ne ilmenevät rinnakkain sen käyttämässä kielessä. Muissa maastrategiaraporteissa kestävään kehitykseen liitetyt merkitykset toisintavat enemmän korkean tulotason maiden kontekstissa käytettyä tulkintaa, sillä ympäristöllinen kehitys toistuu raporteissa muita kestäväen kehityksen osaluueita enemmän.

3. Ympäristökestävyys

3.1. Ympäristökestävyyden ajallinen kehitys osaksi Maailmanpankkia

Ympäristö korostuu Maailmanpankissa vallitsevasta kestävä kehityksen käsitystavasta muita osa-alueita enemmän, mikä näkyy jo tarkasteltaessa määrällisesti kestävä kehityksen mainintoja maastrategiaraporteissa. Kestävä kehitys liitetään niissä useammin ympäristön hyvinvointiin ja siihen kohdistuviin uhkiin kuin esimerkiksi sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tai taloudellisiin olosuhteisiin. Nämä ovat olleet kauemmin olennainen osa Maailmanpankin kehitysnäkemyksiä ja ovat näin vakiintunut pankin toimintaan jo ennen kestävä kehityksen käsitteellistä määrittelyä. Maailmanpankkiin perustettiin nimenomaan tukemaan konflikteista kärsineiden maiden taloudellista kehitystä, minkä lisäksi sosiaalinen hyvinvointi ja kehitys nousivat Maailmanpankin pääagendalla jo 80-luvulta lähtien. Niillä on jo olemassa oleva ja vakiintunut kieli kansainvälisellä kehityskentällä, joka määrittelee niiden kielellistä käyttöä niin Maailmanpankissa kuin sen ulkopuolella, eikä kehitysajattelua tarvinnut määrittellä niiden kohdalla kokonaan uudelleen. Kestävä kehitys on kuitenkin vaikuttanut niiden käsitteelliseen määrittelyyn muuttamalla niiden kontekstia, mitä käsitellään tarkemmin sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen luvuissa.

Vaikka Maailmanpankki omaksui kestävä kehityksen osaksi toimintaansa nimenomaan sen ympäristötoimintaan kohdistuvan ulkoisen paineen kautta⁹⁸, on kuitenkin perusteltua väittää, että ympäristöpilarin mukaan tulo osaksi kehitystä ei olisi ollut mahdollista ilman sosiaalisen kehityksen 80-luvulla synnyttämää kehitysajattelun monipuolistamista. Sosiaalinen kehitys mahdollisti uusien ulottuvuuksien liittämisen kehityspuheeseen.

Aineiston tarkastelun perusteella kestävä kehitys tuli Maailmanpankkiin ikään kuin valmiin kehitysmallin päälle, minkä johdosta se ei ole tarkasteluajankohtana täysin integroitunut osaksi toimintaa vaan esiintyy maastrategiaraporteissa paikoitellen hieman erillisenä kokonaisuutena, eikä käsitettä ei aina nimetä teksteissä, vaikka se olisi määritelmällisesti perusteltua. Raporteissa saatetaan käsitellä kehityksen sosiaalista, taloudellista ja ympäristöllistä puolta ilman, että niitä kestävä kehityksen käsitteeseen. Raportit eivät ole teoreettisia tekstilajeja, eikä käsitteen teoreettista tunnistamista voi niiltä näin odottaa. Tästä huolimatta kestävä kehityksen pilarien väliset

⁹⁸ Goodland 2000, 1–3.

vuorovaikutussuhteet kuitenkin tunnistaan hyvin⁹⁹ ja kehitystä lähestytäänkin moniulotteisena kokonaisuutena.

Maailmanpankki on pyrkinyt integroimaan ympäristön osaksi omia maaohjelmiin eri tavoin. Se on esimerkiksi huomionnut kansalliset ympäristöohjelmat laatiessaan maastrategiaraportteja,¹⁰⁰ minkä lisäksi pankilla on omia ympäristöarvioinvaatimuksia osana projekteja. Kehityskentällä on lisäksi tapahtunut tarkasteluajankohtana olosuhteellinen muutos, jolloin kestävä kehitys ja sen ympäristöulottuvuus on alettu nähdä olennaisempana osana kehitystoimintaa. Käsitteen käytössä onkin maastrategiaraporteissa havaittavissa sen jatkuvaa merkitysten muotoutumista ja tarkentumista.

Kestävä kehitys käsitteenä esiintyy raporteissa 90-luvulla melko ripotellen lähinnä yksittäisinä ympäristöön liitettyinä mainintoina. Muutokset kehityssanastossa eivät olleet automaattisia tai välittömiä, eikä kestävä kehitys käsitteenä ilmestynytkaan heti kaikkiin raportteihin. Tämän sijaan raporteissa saatettiin puhua esimerkiksi kestävästä luonnonresursseista tai käyttää termiä ympäristöllisesti kestävä kehitys (*Environmentally sustainable growth*). Maininnat ympäristöstä ja kestävästä kehityksestä alkavat kuitenkin lisääntyä raporteissa ja niiden käsittely monipuolistuu. Ennen 90-lukua kestävyys oli määritelty lähinnä luontopääoman ylläpitona, eikä Maailmanpankki ollut tavoitellut sitä osana operatiivista toimintaansa ennen kuin Brundtlandin komissio kehotti kansainvälisiä toimijoita asettamaan kestävä kehityksen merkittäväksi toiminnalliseksi tavoitteeksi.¹⁰¹

Lopulta kuva kestävästä kehityksestä on melko suppea 90-luvulla tehdyissä maastrategiaraporteissa. Maininnat ovat suhteellisen vähäisiä, eikä käsitteen käytöstä ole havaittavissa systemaattisuutta. Kestävä kehitys liitettiin lähinnä erillisiin ympäristöprojekteihin tai projektien ympäristöarviointeihin. Muutos kehityssanastossa on kuitenkin havaittavissa ja Maailmanpankki määritteleekin maiden pitkän aikavälin kehityksen olevan riippuvainen ympäristön kestävydestä.¹⁰² Tämän lisäksi ympäristö ei näyttäydä Maailmanpankille vain lainansaajamaan sisäisenä ulottuvuutena vaan myös globaalisti vaikuttavana kehitystavoitteena.¹⁰³ Kestävä kehitys olikin kielellisesti osa kehitysmallia tavoitepuheita, muttei se ollut vielä olennaisesti osa käytännön strategioita.

⁹⁹ Esim. Country Assistance Strategy for the Republic of Benin for the Period FY 09-12 2009, 18.

¹⁰⁰ Di Leva 2004, 17.

¹⁰¹ Goodland 2000, 2.

¹⁰² Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Cameroon 1996, 3.

¹⁰³ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Kenya 1996, 15.

Ympäristöongelmat alkoivat nousta osaksi kehitystä uudella vuosituhanella niiden konkretisoituessa ja viimeistään YK:n vuosituhattavoitteet nostivat kestävän kehityksen ympäristöpilarin osaksi Maailmanpankin toimintasuunnitelmaa. Pankin ensimmäinen virallinen ympäristöstrategia hyväksyttiin vuonna 2001 ja se sijoitti ympäristön köyhyyden vähentämiseen viitekehukseen. Strategia tavoitteli elämisen ja kasvun laadun parantamista, sekä korosti institutionaalisen lähestymisen merkitystä. Ympäristöhallinto tuli saattaa osaksi niin julkista kuin yksityistä sektoria, sekä kansalaisyhteiskuntaa.¹⁰⁴ Maastrategiaraporttien perusteella Maailmanpankki itse keskittyi ympäristöhallinnossa tukemaan lainansaajamaita ilmastonmuutoksen ohella etenkin saasteiden ja lajikadon seurausten hallinnassa.

Tämä kehitys jatkui 2010-luvulle tultaessa, jolloin ympäristö viimeistään vakiintui osaksi vallitsevaan kehityskäsitykseen kestävän kehityksen käsitteen käytön levitessä yleiseen tietoisuuteen. Pankin ympäristötoiminnan tukena olikin yhä vahvempi yleisesti hyväksytyyn käsitteeseen pohjautuva mandaatti. Se oli saavuttanut aseman suurimpana multilateraalisenä ympäristökehityksen rahoittajana ja useat valtiot luottivat sen asiantuntijuuteen ympäristöllisessä kehityksessä,¹⁰⁵ mikä näkyy mm. ympäristökehitysmainintojen lisääntymisenä maastrategiaraporteissa. Raporteissa on esimerkiksi mainintoja siitä, miten Maailmanpankki tavoittelee vahvempaa ilmastofokusta maastrategioihin etenkin systemaattisella ja strategisella tasolla.¹⁰⁶ Kestävä kehitys ei kuitenkaan vuoteen 2015 mennessäkään esiinny jokaisessa maastrategiaraportissa, eikä suurimmassa osassa niistä yhteyksistä, joissa raporteissa käsitellään ympäristöä.

Maastrategiaraporteissa kestävän kehityksen ja ympäristökestävyyden tavoitteisiin liitetään erilaisia tavoitteellisia aikavälejä ja näiden pitenemistä voi pitää yhtenä käsitteen kokemista ajallisista muutoksista. Kestävyyden ympäristöulottuvuuden tullessa osaksi maastrategiaraportteja keskityttiin vain lähinnä yksittäisten projektien ilmasto- ja ympäristövaikutuksiin, joka tarjosi melko kapean ajallisen ulottuvuuden kestävälle kehitykselle. 2000-luvulle tultaessa kestävän kehityksen tavoitteita alettiin tarkemmin nimetä osaksi maastrategioissa määriteltyjä lainansaajamaan pitkän aikavälin kehitystavoitteita. Erityisesti luonnonresurssien kestävän käytön institutionalisoiminen pidensi ympäristökehityksen ajallista ulottuvuutta.¹⁰⁷ Ympäristöarvioinnit olivat

¹⁰⁴ Eerikainen & Redwood 2008, 20.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Country Partnership Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2012, 42.

¹⁰⁷ Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia 2008, 5.

jäsentäneet kestävän kehityksen pituudeksi kyseessä olevan projektin keston, mutta sen sisällyttäminen osaksi pitkän aikavälin kehityssuunnaksi pidensi käsitteen ajallista ulottuvuutta, sekä lisäsi siihen tavoitteellisuutta ja jatkuvan muutoksen ominaispiirteitä. Kestävä kehitys tai tarkemmin ympäristöllinen kestävyys eivät näyttäytyneet enää käsitteinä, jotka voisi välttämättä edes saavuttaa. Niistä tulikin ennemmin kehityksen ohjenuoria. Vaikka käsitteen aikavälin pitenemistä onkin havaittavissa maastrategiaraporteissa, Maailmanpankki ei ole kuitenkaan arvioiden mukaan kiinnittänyt riittävästi huomiota pitkän aikavälin kestäväan kehitykseen vielä 2000-luvulla.¹⁰⁸ Käsitteen kielellinen aikaväli ei ole näin aina heijastanut sen todellista aikaväliä.

3.2. Ympäristökestävyyden merkitykset maastrategiaraporteissa

Maastrategiaraporteissa kestävän kehityksen ympäristökestävyyteen liitetään erilaisia merkityssisältöjä, jotka lähestyvät teemaa eri lähtökohdista. Raporteissa ympäristökestävyyden kautta luodaan tulevaisuusskenaarioita, sille luodaan uhkakuvia ja eritellään sen vaikutuksia muihin kehityksen osa-alueisiin. Kontekstina maastrategiaraporteissa esitetylle kestävän kehityksen ympäristöpilarille on hyvä huomioida, että Maailmanpankin ympäristötoimet ovat olleet Saharan eteläpuolisessa Afrikassa pankin muita toiminta-alueita heikompia, mikä saattaa osittain selittää kestävän kehityksen käsitteen vaihtelevan esiintymistiiviyyden alueen maastrategiaraporteissa.¹⁰⁹ Tämä itsessään on käsitteen määrittelyyn liittyvää arvonluontia, sillä se osoittaa, ettei ympäristöllistä kestävyttä ole nähty kehityksen pääprioriteettina alueella. Maailmanpankki on näin keskittynyt ympäristökestävyyden edistämiseen korkeamman tulotason alueilla, mikä tukee tutkimuksessa aiemmin esitettyä huomiota siitä, että kestävä kehitys ylipäätään liitetään muun kehityksen päälle korkeamman tulotason maiden kontekstissa.

Tästä huolimatta ympäristökestävyys kuitenkin arvotetaan raporteissa merkitykselliseksi osaksi kehitystä. Maastrategiaraporteissa nostetaan esiin luonnonolojen vaikutus maan elintasoon ja todetaan niiden rappeutumisen vaikuttavan tähän heikentävästi. Usein

¹⁰⁸ Eerikainen & Redwood 2008, 19.

¹⁰⁹ Ibid.

ympäristökestävyyden maininnat pohjautuvat lainansaajamaiden kansallisiin kestävä kehityksen strategioihin, joita Maailmanpankki nostaa esiin raporteissa.¹¹⁰ Raporteissa ei sinällään tarjonta tulkintaa kansallisista strategioista, mutta Maailmanpankki nostaa niiden teemoja esiin omien prioriteettiansa perusteella korostaen omia ympäristökestävyyden tavoitteitaan. Toisinaan ympäristöön liittyvä kestävä kehitys tai sen periaatteet määritellään raporteissa melko suoraan. Esimerkiksi Mauritiuksen vuonna 2003 laaditussa maastrategiaraportissa kestävä kehityksen periaatteiksi nimetään luontopalvelujen tarjoaminen, vastuullisiin ympäristötoimenpiteisiin kannustaminen, ympäristöstandardien vahvistaminen ja ilmanlaadun hallinta. Näiden lisäksi todetaan, että luonnolla on myös ekologista itseisarvoa, jota kannustetaan todentamaan sertifikaatein.¹¹¹ Ympäristölliselle kestävyydelle keskeisiä asioita ovat raporteissa etenkin ympäristönsaasteet ja ympäristöhallinto, joka pitää sisällään mm. luonnontilanarvioinnit, ympäristönsuojelun ja jätehuollon.¹¹²

Ympäristöhallinto onkin tärkeä Maailmanpankin toiminnanmuoto. Sen ja sosiaalisen ympäristön tueksi Maailmanpankissa onkin otettu käyttöön ns. sosiaaliset ja ympäristönsuojakeinot (*Social and Environmental Assessment*), joiden avulla pyritään varmistamaan Maailmanpankin toiminnan kestävyys. Ympäristöarvioinnit tulivat osaksi pankin toimintaa jo 70-luvulla, mutta niiden rooli oli aluksi epäselvä, minkä lisäksi ne kokivat vastustusta henkilöstön sisältä. Maailmanpankissa oli tällöin keskeisissä viroissa henkilöitä, jotka olivat haluttomia omaksumaan uutta ympäristön konseptia perinteisen ”maalaisjärjen” tilalle.¹¹³ Tutkimuksen tarkasteluaikana ne olivat kuitenkin jo vakiintuneita toimintamuotoja, joihin viitattiin myös maastrategiaraporteissa. Projektien ympäristöarvioinnit valvovat luonnonvarojen kestävä ja läpinäkyvää käyttöä, sekä pyrkivät vaikuttamaan infrastruktuuri-investointeihin liittyviin sosiaalisiin ja ympäristöllisiin asioihin.¹¹⁴ Lisäksi raporteissa korostetaan, miten Maailmanpankki on toimijana ja taustatukena useissa muissakin organisaation ulkopuolissa projekteissa.¹¹⁵ Yleinen ympäristökestävyyden viitekehys raporteissa onkin projektien ympäristöarvioinnit, mutta teemaa käsitellään myös muiden kehityksen osa-alueiden

¹¹⁰ Country Partnership Strategy for the Democratic Republic of Sao Tome and Principe for the Period FY14-FY18 2014, 1.

¹¹¹ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mauritius 2003.

¹¹² Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 132.

¹¹³ Goodland 2000; v, 1–2.

¹¹⁴ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, vi.

¹¹⁵ Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period FY2013-FY2016 2013, x.

yhteydessä. Kestävä kehitys onkin käsitteenä moniulotteinen ja siihen sisältyy olennaisesti ajatus sen osa-alueiden keskinäisvaikutuksesta. Yhdessä kestävä kehityksen pilarissa tapahtuva muutos heijastuu aina myös käsitteen muihin alueisiin, joko positiivisella tai negatiivisella tavalla. Kestävä kehityksen ympäristönäkökulma esiintyykin raporteissa myös suhteessa kehityksen muihin muotoihin.

Ympäristökestävyys liitetään taloudelliseen kestävyteen eri tavoin. Raporteissa esimerkiksi eritellään ekoturismien kehittämisen mahdollisuutta ja biodiversiteetin suhdetta siihen. Kestävä ekoturismi nostetaan raporteissa suhteellisen usein esiin, vaikka sen taso on melko alhaisella tasolla lainansaajamaissa.¹¹⁶ Ympäristöllisesti kestävä kehitys nouseekin esiin etenkin puhuttaessa tiettyjen elinkeinoalojen ympäristövaikutuksista ja niiden suhteesta kansalliseen talouteen. Esimerkiksi Kamerunin maastrategiaraportissa vuodelta 2010 todetaan, että luonnonvarojen kestävä kehityksen mukainen taloudellinen hyödyntäminen mahdollistaa kansalaisia hyödyntäviä seurauksia, jos tulot käytetään läpinäkyvästi esimerkiksi sosiaalisen kehityksen tukemiseen palveluita rahoittamalla.¹¹⁷ Selkeästi yleisin pilarien välinen vuorovaikutussuhde raporteissa onkin luonnon roolin määrittäminen, kun Maailmanpankki pyrkii yhdistämään ympäristöllisen ja taloudellisen pääoman kestävä kehityksen mukaisesti.

Systemaattisin kestävä kehityksen esiintymismuoto maastrategiaraporteissa on joidenkin raporttien loppupuolella esiintyvä taulukko, jossa arvioidaan karkealla arvoasteikolla (heikko, alhainen, kohtalainen, kohtuullinen, korkea) erinäisten kehityksen mittareiden tilaa lainansaajamaissa. Yksi tällaisista arvioinnin kohteista on ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys. Tarkempina arviointikohteina ovat maaseudun kehitys, sosiaalinen kehitys ja ympäristö. Taloudellinen kehitys arvioidaan omassa kohdassaan, eikä niitä ole yhdistetty kestävä kehityksen käsitteeseen. Tämän lisäksi inhimillistä kehitystä arvioidaan myös erillisessä kohdassa.¹¹⁸ Taulukkojen esiintyminen kertoo kestävä kehityksen käsitteellisestä vakiintumisesta osaksi Maailmanpankin kehitysajattelua. Niitä esiintyy etenkin vuosituhannen vaihteen raporteissa, mutta vuosituhattavoitteiden seurantataulukot korvaavat ne 2000-luvun aikana. Taulukkojen vaihtumisesta ei ole kuitenkaan havaittavissa tiukkaa ajallista jakolinjaa.

¹¹⁶ Country Partnership Strategy (FY2012-FY2016) for the Gabonese Republic 2012, 13.

¹¹⁷ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 8.

¹¹⁸ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Zambia 1999, 52.

Arviointitaulukot ovat kuitenkin verrattain yksinkertaisia, mikä selittyy osittain verrattain sillä, ettei Maailmanpankilla ole ollut selkeitä määriteltyjä indikaattoreita ympäristönhallinnan suoritusten arvioimiseen.¹¹⁹ Selkeä kestävän kehityksen koodiston puuttuminen heikensi mahdollisuutta objektiivisten ja yksityiskohtaisten arviointien laatimiseen. Kestävän kehityksen mittaamisesta haastavan tekeekin sen käsitteellinen epämääräisyys, sillä voi olla haastava määritellä mitä todella lähdetään mittaamaan. YK:n vuosituhattavoitteet vastasivat hieman tähän problematiikkaan määrittelemällä selkeitä ja mitattavia tavoitteita.

Ympäristökestävyys nähdään merkittävänä tekijänä lainansaajamaan hyvinvoinnille ja erityisesti ympäristöön negatiivisesti vaikuttavat tekijät esitetään uhkana kestävän kehityksen toteutumiselle. Ympäristöön onkin kohdistunut useissa lainansaajamaissa suurta painetta tutkimuksen tarkasteluajankohtana. Maailmanpankin rooli näyttäytyy raporteissa tällaisten ympäristötuhojen korjaajana.¹²⁰ Ympäristökestävyyden ylläpitämiselle annetaan näin merkityksellisyyttä toiminnan ja oman roolin korostamisen kautta. Ympäristön kokema ja osaltaan myös aiheuttamat uhat ovatkin maastrategiaraporteissa tunnistettu hyvin, mikä tekee niistä raporteissa hyvin läsnä olevan ulottuvuuden. Uhkakuvia ylläpidetään numeerisilla argumenteilla erittelemällä mm. prosentteja metsätuhon laajuudesta, joka on yksi nimetyistä luonnontuhon mittareista. Erityisesti taloudelliset toimet ovat uhkana luonnolle, mutta myös sen ääri-ilmiöt vaikuttavat negatiivisesti yleiseen kehitykseen ja inhimilliseen hyvinvointiin. Raporteissa kannustetaan toimintaan ympäristökestävyyden edistämiseksi. Pitkän aikavälin kehitystoiminnan keskiöön tulee nostaa esimerkiksi kestävä maan- ja vedenkäyttö. Lisäksi Maailmanpankki toteaa raporteissa, että paljon enemmän on tehtävä tällä saralla.¹²¹ Ympäristökestävyyden esittäminen olennaisena kehityssuuntana ja toiminnan muotona normittaa ympäristöulottuvuutta osaksi Maailmanpankin toimintaa.

¹¹⁹ Eerikainen & Redwood 2008, 24.

¹²⁰ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Cameroon 1996, 3.

¹²¹ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2008, 13.

3.3. Luonnonsuojelu vs. resurssijattelu

Kestävän kehityksen ympäristöulottuvuus yhdistyy maastrategiaraporteissa usein taloudelliseen kehitykseen, sillä raporteissa tasapainoillaan luonnon kahden erilaisen roolin välillä. Luonnollinen ympäristö ja sen ominaisuudet, kuten biodiversiteetti eli biologinen monimuotoisuus, näyttäytyy niin itseisarvona, jota tulee suojella sen itsensä vuoksi, kuin talouskasvun mahdollistajana raaka-aineresurssien tarjoajana. Raporteissa kaksi pääoman muotoa, ympäristöllinen ja taloudellinen, ovat näin ristiriidassa keskenään luonnollista ympäristöä käsitteessä.¹²² Raporteissa tunnustetaan tämä kestävän ympäristön ja talouskasvun yhdistämisen kipukohta. Luonnonsuojelun ja luonnonvarojen käytön välillä on lopulta aina jonkinasteinen ristiriita ja kontrasti, vaikka luonnonvaroja pyritäänkin käyttämään kestäväällä tavalla.¹²³ Vaikka Maailmanpankin kehitysnäkemyks onkin monipuolinen, on sen tavoitteena myös lainansaajamaan kehityksen edistäminen maksimaalisen taloudellisen hyödyn saavuttamisen ja näin talouskasvun kautta. Ympäristön ristiriitainen rooli heijastuu näin myös kestävän kehityksen tulkintaan. Arvottaessaan näitä kehityksen muotoja toisiinsa Maailmanpankki määrittelee mitä kestävän kehityksen osa-alueita se painottaa toiminnassaan.

Luonnollinen ympäristö käsitettiin Maailmanpankissa aluksi lähes synonyymina saastumisen ja saasteiden kanssa. Vielä vuosituhaten vaihteessa mm. metsiin, biodiversiteettiin ja lajikatsoon suhtauduttiin pankin sisällä vähättelevästi, vaikka luonnonresurssit ovat perinteisesti kehittyvien maiden vaurauden taustalla niiden talouksien perustuessa raaka-aineiden vientiin.¹²⁴ Luonnon rooli nähtiin siis lähinnä taloudellisen pääoman kehittämisen mahdollistajana.

Luonnonvarojen ja ekosysteemien suojelun ja kestävän käytön teema esiintyy maastrategiaraporteissa melko usein ja teema sisältyy usein eri lainansaajamaiden maastrategiaraportteihin. Teema esiintyy raporteissa eri kohdissa ja sitä käsitellään usein esimerkkien kautta. Luonnollisen ympäristön kattava esiin nostaminen kertoo Maailmanpankin antavan sen kehitykselle huomattavaa painoarvoa. Luonnollisen pääoman kehityksen kestävyys näyttäytyy olennaisena osana Saharan eteläpuolisen Afrikan kehityskulkua. Luonnonsuojelu korostuu merkittävästi etenkin sellaisten valtioiden maastrategiaraporteissa, joilla poikkeuksellisen monimuotoinen luonto.

¹²² Di Leva 2004, 14.

¹²³ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000, 18.

¹²⁴ Goodland 2000, 13.

Tällainen maa on etenkin Madagaskar, jolla alueen kontekstissa erityisen rikas biodiversiteetti.

Madagaskarin kohdalla sen maastrategiaraporteissa korostetaan huomattavasti luonnollisen ympäristön suojelua, johon pyritään osallistamaan maan hallituksen ohella myös yksityinen sektori erilaisten toimenpideohjelmien kautta. Tämä on melko harvinaista raporteissa, sillä usein erilaisten kestävyksien toimijuus rajoittuu raporteissa Maailmanpankillä ohella lähinnä lainansaajamaan hallitukseen. Luonnonsuojelua pyritäänkin laajentamaan Madagaskarissa erityisen paljon, missä näkyy todennäköisesti maan ainutlaatuinen konteksti. Monimuotoisen luonnon omaavassa maassa ympäristökehitys näyttäytyy luonnollisena osana sen kehityskulkua.

Maailmanpankki pyrkii auttamaan Madagaskarin hallitusta kehittämään maan resilienssiä luonnonkatastrofeja vastaan. Pankki eritellee maan raporteissa keinoja, joiden avulla se aikoo lisätä mm. ilmastomallien ja -standardien omaksumista osaksi Madagaskarissa toteutettuja projekteja. Maailmanpankin kestävä kehitys Madagaskarissa onkin aktiivista, jatkuvaa ja ennen kaikkea tapahtuu luonnonsuojelullisesta näkökulmasta.¹²⁵ Madagaskarin esimerkki todistaa, että Maailmanpankki on aktiivinen kestävä kehityksen ja ympäristönsuojelun toimija niin halutessaan. Organisaatiolla on edellytykset kattaviin ympäristönkehityksen ja luonnonsuojelun toimiin, mutta niiden ilmeneminen riippuu maakohtaisesta kehitysprofiilista. Madagaskarin uniikin biodiversiteetin kautta kestävä kehitys käsitellään paljon yksityiskohtaisemmin kuin muissa alueen maissa. Vaikka esimerkiksi Etelä-Afrikka on alueellisesti pitkällä kehittyneet maa, jonka raporteissa kestävä kehitys nousee esiin, ei käsitellä silti eritellä yhtä tarkasti tai ympäristölähtöisesti kuin Madagaskarin maastrategiaraporteissa.

Luonnolla on sen itseisarvoisen suojelun lisäksi myös kaksoisrooli talouskasvun mahdollistajana tuotantoresurssien muodossa. Luonnonvarojen kestävä käyttö on alueella talouskasvun edellytys, sillä Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden talous perustuu raaka-ainetuotantoon, sekä alhaiseen teollisuuteen, joten luonnonvarat kestävästi käytettynä toimivat hyvänä pohjana Maailmanpankin tavoitteelle talouskasvusta ja köyhyyden vähentämisestä. Tämä todetaan esimerkiksi Mosambikin vuonna 2000 laaditussa maastrategiaraportissa:

¹²⁵ Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY2007-2011 2007, 27.

“Ensuring that resource exploitation is sustainable is critical to long-term prospects for growth and poverty reduction.”¹²⁶

Erityisesti maatalouden kehitys on olennainen ja suora osa köyhyyden vastaista kehitystä ja se onkin suoraan sidoksissa luonnollisen ympäristön hyvinvointiin. Raporteissa onkin vahvasti esillä kehityshaaste, miten kehittää taloudellisia resursseja, mutta samanaikaisesti minimoida vaikutukset biodiversiteetille ja muulle luonnolliselle ympäristölle. Tämän voi tulkita myös tietynlaisena huolestuneisuutena koko vallitsevaa kehityskulkua kohtaan, joskin Maailmanpankki ei juuri kyseenalaista vallitsevaa ympäristöä uhkaavaa kehityskäsitystä. Maailmanpankki pyrkiiin tukemaan lainansaajamaan hallitusta samanaikaisesti talouden hajauttamisessa ja luonnonresurssien suojelussa.¹²⁷

Maailmanpankin avustusstrategioissa otetaan huomioon tärkeimpien talouden osaluokkien ympäristöarvioinnit. Kestävän kasvun turvaamisessa tulee ottaa huomioon, että suurimpien sektorien raaka-ainevaatimukset pysyvät korkean kasvun vauhdissa ja samanaikaisesti minimoidaan negatiiviset ympäristövaikutukset. Raporteissa todetaan, että kasvu saattaa ajoittain vaatia negatiivisia ympäristötoimia, kuten suoja-aineiden käyttöä. Tällöin tulee kuitenkin minimoida vaikutukset pyrkimällä estämään laajempi ympäristötuho ja esimerkiksi valvoa, etteivät suoja-aineet saastuta vesivarantoja tai muuta luontoa.¹²⁸ Luonnonresurssit ja ekosysteemit näyttävät siis taloudellisena mahdollisuutena, mutta niiden kestävyyttä kohtaan ollaan avoimen huolestuneita raporteissa.¹²⁹

Kestävyys on siis maastrategiaraporteissa riippuvainen luonnonresurssien, kuten erityisesti metsien hyödyntämisestä ja hallinnasta.¹³⁰ Metsä onkin yksi merkittävimmistä luonnonresurssien taloudellisista ulottuvuuksista, sillä se tarjoaa valtavasti raaka-aineita teollisuuteen. Maastrategiaraporteissa kuitenkin todetaan, että reitit kestäväan kehitykseen ottavat huomioon myös metsäalueiden suojelun tärkeyden, eivät vain niiden taloudellista potentiaalia. Maailmanpankin metsäpolitiikka tukee raporttien mukaan vain kestävien metsähallinnon projektien rahoittamista, eikä rahoitusta myönnetä esimerkiksi

¹²⁶ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000, 18–19.

¹²⁷ Country Partnership Strategy (FY2012-FY2016) for the Gabonese Republic 2012, 12.

¹²⁸ Country Partnership Strategy for the Republic of Rwanda for the Period FY2014-FY2018 2014, 106.

¹²⁹ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 8.

¹³⁰ Country Assistance Strategy for the Republic of Malawi 2007, 53.

kriittisiä luonnonalueita tuhoaville projekteille.¹³¹ Yleisin metsien säilyttämisen keino Maailmanpankilla onkin suojeltujen luonnonalueiden tukeminen.¹³² Esimerkiksi Gabonissa, jossa metsätalous on maan toiseksi suurin työnantaja ja sademetsien osuus pinta-alasta on suuri, Maailmanpankki kiinnittää erityisestä huomiota luonnonresurssien hallintaan osa talouden hajauttamisstrategiaa. Metsät ovat strateginen talousresurssi, jota pyritään käsittelemään kestävästi.¹³³

Luonnollisen ympäristön tilaa käydään paljon läpi raporteissa ja siihen liitetään useita erilaisia uhkakuvia, joista vain osa liittyy taloudelliseen kehitykseen. Tämän lisäksi paineita aiheuttavat raporttien mukaan mm. ilmastonmuutos ja väestönkasvu, sekä heikko hallinto, joka kiihdyttää negatiivisia ympäristövaikutuksia entisestään. Raporteissa ei esitellä yhtä tiettyä mittaria uhkakuvien mittaamiseen vaan niitä eritellään tapauskohtaisen mittarien kuten, luonnonsuojelun alueiden määrän kautta. Uhat vaikuttavat talouden ja ympäristön ohella myös sosiaaliseen kestävyys heikentämällä sosiaalista pääomaa ja sen kehitystä. Esimerkiksi ekosysteemien rapistuminen ja biodiversiteetin väheneminen vaikeuttavat maaseudun köyhien elämää ja mahdollisuuksia elinkeinon hankintaan. Raporteissa huomioidaan, että köyhimmät väestönosat tulevat myös kärsimään eniten tulevista ilmastokatastrofeista, kuten tulvista ja kuivuudesta. Maailmanpankki pyrkiikin siirtymään kuivuudesta kärsivillä alueilla kriisinhallintatoiminnasta resiliettiin ja kestäväan kehitykseen.¹³⁴ Negatiivisen ympäristövaikutusten estämisen lisäksi paikallisyhteisöjen tulee myös hyötyä luonnonvarojen hyödyntämisestä.¹³⁵ Tavoitteena onkin mahdollisimman monimuotoinen ja kestävä luonnonvarojen käyttö:

“Bank support will seek to strengthen public and private efforts to achieve socially, economically, and ecologically sustainable use of national forest and wildlife resources.”¹³⁶

Luonnon monet roolin esiintyvät toistuvasti osana maastrategiaraportteja ja ne näkyvät jatkuvasti myös Maailmanpankin tavoitteissa. Maailmanpankki korostaa useaan otteeseen, miten se tukee lainansaajamaita nimenomaan luonnonsuojelutoimissa ja

¹³¹ Country Partnership Strategy (FY2012-FY2016) for the Gabonese Republic 2012, 12; Di Leva 2004, 18–19.

¹³² World Bank 2004, ix.

¹³³ Country Partnership Strategy (FY2012-FY2016) for the Gabonese Republic 2012, 12.

¹³⁴ Country Partnership Strategy (FY2014-2016) for the Islamic Republic of Mauritania 2013, 3.

¹³⁵ Country Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania for the Period FY 2012-2015 2011, 31.

¹³⁶ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 23.

biodiversiteetin kestävässä hyödyntämisessä etenkin lainojen ja tiedollisen neuvonnan kautta.¹³⁷ Ajan kuluessa luonnonsuojelun ja resurssijattelun väliseen kontekstiin aletaan liittää myös ilmastonmuutos ja siihen varautuminen. Siihen liittyvätkin uhkakuvat alkavatkin lisääntyä raporteissa¹³⁸, mutta ilmastosta puhutaan ylipäättään nousevana teemana, eikä vain uhkakuvien kautta. Maastrategiaraporteissa ylipäättään tuetaan analyyttistä ja ratkaisukeskeistä lähestymistapaa luonnonsuojelun kasvavaan teemaan, sillä ne auttavat maan kehityksessä alueellisessa kontekstissa.¹³⁹

3.4. Ilmastonmuutos

2000-luvun loppupuolella maastrategiaraporttien osaksi alkaa vakiintua puhe ilmastonmuutoksesta, johon liitetään useita kehityksellisiä uhkakuvia. Raporteissa tunnistetaan, että kehityksen tason ja suunnan pysyessä samana ilmastoon liittyvät riskit tulevat hyvin todennäköisesti kasvamaan entisestään ja vaikuttamaan kehitystavoitteisiin. Konkreettisia ilmastoon liittyviä kehitysuhtia ovat Maailmanpankin mukaan etenkin sään ääri-ilmiöt, kuten kuivuus ja tulvat, maaperän köyhtyminen, eroosio ja metsäkato, mutta myös korkea köyhyystaso ja väestönkasvu.¹⁴⁰ Ilmastonmuutospuheen lisääntyminen on merkki ajallisesta muutoksesta kestäväen kehityksen käsitteessä, mikä selittyy ulkoisten olosuhteiden muutoksella.

Ilmastonmuutos alkoi tulla jatkuvasti yhä merkittävämmiksi osaksi kehitysprosessia ja Maailmanpankki näki ilmastonmuutosfokuksen olevan keskeisessä osassa sen tulevia operaatioita, vaikka systemaattista toimintaa haastoi kattavien tavoiteohjelmien ja rahoitussuunnitelmien puute.¹⁴¹ Pankin tavoitteena on kuitenkin ollut kasvava ilmastoviisuus sen toimintaportfoliossa ja se pyrkiikin tukemaan ilmastonmuutoksen kannalta olennaisia yhteiskunnallisia sektoreita, joiksi nimetään mm. maatalous ja sen kehittäminen, maankäytön hallinta, ruokaturvallisuus ja uusiutuva energia.¹⁴² Ilmastonmuutoksen vaikutus näkyy näin konkreettisesti raporteissa osana toimintaa ja se nähdään yhä olennaisempana osana tulevaisuusskenaarioita. Lisäksi raporteissa viljellään jonkin verran ilmastonmuutoksen ja ympäristöhallinnan yhdistäviä asiasanoja, jotka

¹³⁷ Eerikainen & Redwood 2008, 21.

¹³⁸ Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 - 2012 2007, 22.

¹³⁹ Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12 2009, 20.

¹⁴⁰ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 49.

¹⁴¹ World Bank 2004, ix-x.

¹⁴² Country Partnership Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2012, 42-43.

toisinaan liitetään kestävään kehitykseen. Tällaisia ovat esimerkiksi hiilikrediitti ja hiilipörssi, sekä tietyissä konteksteissa myös biodiversiteetti.

Ilmastonmuutoksen ja siihen liittyviin toimenpiteisiin ei kuitenkaan aina yhdistetä kestävää kehitystä, vaikka käsite liitetäänkin raporteissa usein juuri ympäristökestävyyteen ja sen olosuhteisiin. Maastrategiaraporteissa ilmastonmuutosta käsitellään kuitenkin poikkileikkaavana teemana, joka on samanaikaisesti haaste ja mahdollisuus maiden kehitysprosesseille. Maailmanpankki tukee ympäristöriskeille alttiita alueita lieventämään ilmastoshokkeja ja samanaikaisesti luomaan sen kautta taloudellisia mahdollisuuksia, sillä ekosysteemien parantaminen vaikuttaa talouteen ja elämisen laatuun.¹⁴³ Ilmastonmuutoksen hallinta halutaan integroida osaksi kansallisia kehitysohjelmia etenkin köyhän väestön haavoittuvaisuuden vähentämiseksi ja katastrofiriskien hallinnan parantamiseksi,¹⁴⁴ mikä liittyy ilmastonmuutoksen myös sosiaalisen kehityksen kontekstiin. Ilmastoteeman kasvun raporteissa kuitenkin huomaa siitä, miten ekologisia käsitteitä aletaan liittää yhä enemmän raporteissa toistuviin teemoihin.

Maailmanpankki näkee selkeän tarpeen ilmastonmuutosta hidastaville toimille ja raporteissa keskitytään erityisesti ympäristöriskien hallintaan osana ilmastonmuutokseen sopeutumista.¹⁴⁵ Ilmastonmuutosta hidastavat keinot esitetään maastrategiaraporteissa tarpeellisina ja sijoittamisen arvioisina toimenpiteinä.¹⁴⁶ Niiden yhteydessä raporteissa esiintyy etenkin vallitseva ajatus ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämisestä ja niihin sopeutumisesta (*Climate change mitigation and adaptation*), jotka ovat yleisesti kansainvälisessä ilmastonmuutoskeskustelussa vallitsevia käsitteitä. Niihin liitetään raporteissa tavoitteellisuutta esimerkiksi ympäristökestävyyden saavuttamistavoitteen muodossa.¹⁴⁷ Ilmastoresielientin ja vähähiilisen, mutta samanaikaisesti taloudellisesti kasvavan yhteiskunnan luominen edellyttää riskien hallintaa, ympäristön huomioivan infrastruktuurin ja institutionaalisen kapasiteetin kehitystä, sekä kestävää ja koordinoitua ilmastonmuutosrahoitusta.¹⁴⁸

¹⁴³ Country Partnership Framework for the Republic of Mali for the Period FY16-19 2015, 45.

¹⁴⁴ Country Partnership Strategy (FY2014-2016) for the Islamic Republic of Mauritania 2013, 31.

¹⁴⁵ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria 2009, 2.

¹⁴⁶ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2008, 29.

¹⁴⁷ Country Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania for the Period FY 2012-2015 2011, 32.

¹⁴⁸ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 28.

Maailmanpankin rooli ilmastonmuutoksen suhteen näyttöä pitkästi tiedollisena auktoriteettina, ja sen aktuaaliset interventiot ovatkin olleet vähäisiä.¹⁴⁹ Pankki pyrkii kuitenkin tukemaan ilmastonmuutoksen kannalta olennaisia sektoreita ja auttamaan maita kehittämään näitä ilmastoviisaalla tavalla, jolla olisi mahdollista saavuttaa eräänlainen vihreän, vähähiilisen ja resilientin kasvun ”win-win” -tilanne.¹⁵⁰ Maastrategiaraporteissa Maailmanpankki harvoin kuitenkin esitetään ilmastonmuutoksen päätoimijana, vaan se on useammin lainansaajamaalla ja tämän hallituksella. Poikkeuksia kuitenkin on ja Maailmanpankki ottaa paikoin aktiivisen roolin ilmastonmuutoksen torjunnassa. Esimerkiksi Kamerunissa se tarjoaa aktiivisesti apua maan teknisen ja institutionaalisen kapasiteetin rakentamiseen. Näin maa voisi saavuttaa johtavan aseman ilmastonmuutostoimien parissa. Tarkempia avustamisen muotoja ovat mm. kansallisen ilmastonmuutosstrategian luomisessa auttaminen, hallinnollisten ilmastotoimijoiden tuottaminen ja multidisplinaarisyyden tukeminen.¹⁵¹

Myös Keniassa Maailmanpankki on aktiivinen toimija ilmastonmuutoksen suhteen. Maan kehitysstrategiaraportissa tunnistetaan ilmastonmuutoksen seurausten mahdollinen suuri vaikutus sen kehitykseen. Maailmanpankki avustaa Keniassa ilmastoviisaan kehityksen edistämässä, mihin kuuluu mm. ilmatoriskien sisäistäminen osaksi kansallista ja paikallista kehityssuunnittelua maataloudessa, sekä energiatehokkuuden lisääminen. Taustalla on kuitenkin myös Kenian hallituksen oma aktiivisuus ja se onkin kehittänyt ilmastonmuutoksen vastaamiseen tarkoitetun strategian, jota esitellään maastrategiaraportissa.¹⁵²

Ilmastonmuutoksen käsittely raporteissa osana ympäristöllistä kestävyyttä rakentuukin osittain maan oman ilmastonmuutosstrategian voimakkuuteen. Etelä-Afrikan kontekstissa ilmastonmuutosstrategia viedäänkin aineistosta pisimmälle ja sen raporteissa ehdotetaan jopa päästöhyvitysjärjestelmän käyttöönottoa. Muissa raporteissa ei esitellä näin kunnianhimoisia ilmastotoimia, joten maakohtainen konteksti on vaikuttanut aiheen käsittelyyn. Etelä-Afrikan raportissa todetaankin, että maa on yksi suurimmista kasvihuonepäästöjen tuottajista kehittyvässä maailmassa.¹⁵³ Ilmastonmuutos koskettaa kuitenkin sään ääri-ilmiöiden lisääntymisen ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten myötä merkittäväällä tavalla kaikkia Saharan eteläpuolisen Afrikan maita ja sillä on

¹⁴⁹ Eerikainen & Redwood 2008, 24.

¹⁵⁰ Country Partnership Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2012, 115.

¹⁵¹ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 25.

¹⁵² Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2010-13, 28.

¹⁵³ Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 - 2012 2007, 22.

vaikutuksia niiden luonnolliseen ympäristöön ja sen kestävyys, sekä muihin kestävä kehityksen osa-alueisiin.

4. Sosiaalinen kestävyys

4.1. Sosiaalinen kehitys kestävä kehityksen ulottuvuutena

Sosiaalinen ulottuvuus sisältyy Maailmanpankin perinteiseen kehitysideaaliin, joten sitä ei ole ollut tarve eritellä maastrategiaraporteissa erikseen kestävä kehityksen alle samalla laajuudella kuin käsitteen ympäristöulottuvuutta. Ympäristöllinen kehitys nähtiin irrallisena teema, kun taas sosiaalinen kehitys oli tullut osaksi pankin toimintaa jo 1970- ja 1980-luvuilla köyhyyden lieventämisen kautta ja se oli vakiintunut osaksi kehitystoimintaa.¹⁵⁴ Sosiaalisesta kehityksestä sinällään puhutaankin raporteissa jatkuvasti, sillä koko Maailmanpankin toimintamandaatti perustuu lainansaajamaiden elinolojen parantamiseen.

Maailmanpankki jakaa selvityksissään kestävä kehityksen sosiaaliset ulottuvuudet tarkemmin inhimilliseen kestävyYTEEN (*human sustainability*) ja sosiaaliseen kestävyYTEEN (*social sustainability*), joilla on joitakin vivahde-eroja. Inhimillinen kestävyys viittaa yksilön hyvinvoinnin edistämiseen esimerkiksi terveyden, koulutuksen ja muiden sosiaalipalvelujen saatavuuden perusteella. Sosiaalisella kestävyydellä viitataan laajemmin yhteiskunnallisen tason viitekehityksen ylläpitämiseen. Se keskittyy yhteisöllisyyden ja osallistumisen teemoihin, ja lähestyy kehitystä institutionaalisemmasta näkökulmasta. Sosiaalisella kestävyydellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi naisten tai alkuperäisväestön asemaa yhteiskunnassa.¹⁵⁵ Käytännössä teemoja kuitenkin käytetään kehityspuheessa limittäin, eivätkä ne juuri eroa toisistaan maastrategiaraporteissa. Maailmanpankin ohella myös muut suuret kansainvälisen kehityskentän toimijat, kuten YK, sisällyttävät inhimillisen kestävyuden sosiaalisen kestävyuden sisälle. Inhimillisen kestävyuden lisäksi pankissa käytetään sosiaalisen kestävyuden alla myös käsitettä henkisen pääoman kehitys (*Human capital development*), mutta se esiintyy raporteissa huomattavasti harvemmin.

Kestävyyspuhetta hallitsevan Brundtlandin komission kestävä kehityksen määritelmän rinnalle on esitetty kehityksen osa-alueita tarkemmin painottavia määritelmiä. Yksin tällainen on vuoden 1995 sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa (*the World Summit on Social Development, WSSD*) esitelty määritelmä, jonka mukaan kestävä kehityksen perustana on sosiaalinen kehitys, joka tunnistaa köyhien voimaannuttamisen vaikutuksen

¹⁵⁴ Ylönen 2012, 30.

¹⁵⁵ Goodland 2000, 22.

luonnonresurssien kestäväan käyttöön. Määritelmän mukaan laaja-alainen ja kestävä talouskasvu kestäväan kehityksen kontekstissa on olennaista sosiaalisen kehityksen ja oikeudenmukaisuuden ylläpitämiseen. Jotkin tutkijat näkevätkin sosiaalisen kestävyuden kaikkien kestävyyspilareiden keskiössä. Vaikkei määritelmä vakiintunut laajempaan käyttöön Maailmanpankissa, se on viitannut siihen korostaessaan, että kestäväan kehityksen saavuttamisessa tulee huomioida useita eri tekijöitä.¹⁵⁶ Tämä osoittaa, että Maailmanpankki näkee kestäväan kehityksen monisyisenä ilmiönä, jonka edistämiseksi tulee olla laaja-alainen lähestymistapa. Määritelmän ohella Kööpenhaminassa järjestetty huippukokous päätti asettaa köyhyyden kukistamisen, täystyöllisyyden ja sosiaalisen integraation vaalimisen kehityksen tavoitteiksi. Näin kokouksessa pantiin alulle useat myöhemmin YK:n vuosituhtavoitteen määritellyt teemat.¹⁵⁷

Maailmanpankissa kestäväan kehityksen sosiaalinen pilari ymmärretään vastaavan yleisestä sosiaalista kehitystä, ja tämä heijastuu myös sosiaalisen kestävyuden käsittelyyn maastrategiaraporteissa. Sosiaalisella kestävyydellä ymmärretään sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpito ja lisääminen. Sosiaalinen kehitys esiintyy raporteissa usein itsenäisenä teemana, jota tarkastellaan sosiaalisen hyvinvoinnin ja siinä tapahtuneiden muutosten kautta. Tosinaan sosiaalinen kehitys kontekstoidaan kuitenkin selkeästi kestäväan kehityksen käsitteeseen. Esimerkiksi vuonna 2009 laaditussa Nigerian maastrategiaraportissa todetaan, että kestävä kehitys voidaan saavuttaa kansallisella tasolla kehittämällä henkistä pääomaa sosiaalisen kehityksen mittarin kautta:

*“The provision of health, education and social protection is core to empowering the population to achieve sustainable national development --.”*¹⁵⁸

Vaikka sosiaalista kehitystä käsitellään paljon erillään kestävästä kehityksestä, niitä ei kuitenkaan käsitellä täysin eriävinä teemoina vaan sosiaalinen hyvinvointi ja pääoma nähdään kestäväan kehityksen edellytyksenä.

Lainansaajamaiden sosiaalista kehitystä, sekä sen mittareita ja instrumentteja tarkastellaan paljon maastrategiaraporteissa. Tarkastelun kohteena ovat etenkin sosiaali- ja terveyspalvelut, sekä koulutusmahdollisuudet. Niiden kehityksen tarkempia mittareina

¹⁵⁶ Di Leva 2004, 14.

¹⁵⁷ “World Summit for Social Development 1995”. United Nations.

<<https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>> [luettu 11.5.2022]; Ylönen 2012, 168.

¹⁵⁸ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria 2009, 21.

sosiaalisen kehityksen mitattavat arvot, kuten esimerkiksi eliniänodote, lapsikuolleisuus ja yleinen koulutustaso. Niiden lisäksi sosiaalisen kestävyuden erittelyssä hyödynnetään erityisiä sosiaalisen kehityksen mittareita kuten inhimillisen kehityksen indeksiä (*Human Development Index*, HDI). Kestävä sosiaalinen kehitys esiintyy raporteissa eräänlaisena elämisen perustason tavoitteluna. Sen edellytykseksi nimetään mm. hajautettu sosiaalipalvelujen tarjonta,¹⁵⁹ sekä mahdollisuus koulutukseen osana tasa-arvoista kehitystä ja kestävää kasvua.¹⁶⁰

Vaikka sosiaalista kehitystä tarkastellaan ajoittain itsenäisenä teemana, Maailmanpankki kuitenkin tunnistaa maastrategiaraporteissa hyvin sosiaalisen kehityksen ja sen kestävyuden vuorovaikutussuhteita muiden kehityksen osa-alueiden kanssa. Raporteissa esimerkiksi tunnistetaan inhimillisen hyvinvoinnin vaikutus taloudelliseen kehitykseen esimerkiksi työllisyystilanteen kautta ja Maailmanpankin määritelmässä talouskasvun tavoitteena onkin kestävä ja monimuotoinen köyhiä tukeva kasvu.¹⁶¹ Vaikka taloudella on selkeä ja suora vaikutus sosiaaliseen kestävyYTEEN, Maailmanpankillä on kuitenkin ollut vaikeuksia yhdistää kestävä kehitys sosiaalinen ja taloudellinen pilari. Sen omat yhteiskuntatieteelliset asiantuntijat ovat nähneet ne erillisinä, eikä niinkään lomittaisina teemoina. Talous on näyttäytynyt pankille korostuneen epäpoliittisena kehityssuuntana ja Maailmanpankin omat talousanalyysit on hyväksytty organisaation sisällä melko kritiikittömästi. Sosiaalinen kehitys on näyttäytynyt lähinnä keinona tavoitella taloudellista hyvinvointia.¹⁶² Maailmanpankki on sisäistänyt talouskasvua painottavan kehitysnäkemyksen, minkä johdosta se priorisoi taloudellista kestävyyttä yli muiden. Organisaation kestävä kehitys pilarimallin keskiössä tuntuukin olevan talous, mikä näkyy myös pankin sosiaalisen kestävyuden arvoja tarkasteltaessa.

Ajoittain sosiaalinen kehitys yhdistetään myös ympäristökestävyYTEEN. Sosiaalinen kestävyys onkin ollut osa pankin ympäristötoimintaa jo 70-luvulta lähtien. Tällöin Maailmanpankin ensimmäinen ympäristöneuvonantaja James A. Lee sisällytti sosiaalisen ulottuvuuden yhdeksi ympäristön määritelmäksi. Kaksi muuta olivat luonnollinen ympäristö, sekä kansanterveys ja työterveys, joka sekin sisältyy sosiaaliseen kestävyYTEEN osana inhimillistä kehitystä. Ympäristöllisen ja sosiaalisen kestävyuden yhdistäminen näkyykin niiden arviointien samankaltaisuuksissa. Niillä on samat sidosryhmät ja

¹⁵⁹ Country Assistance Strategy for the Republic of Sierra Leone for FY10–FY13 2010, 13.

¹⁶⁰ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014–FY2017 2014, 12.

¹⁶¹ Interim Strategy Note for the Republic of Sudan 2008, 7.

¹⁶² Fine 2002, 212.

institutionaaliset tarpeet.¹⁶³ Ilmaston ja sosiaalisten indikaattoreiden välinen vuorovaikutuksellinen suhde ja niiden väliset uhat toisilleen onkin raporteissa tunnustettu, vaikkei sitä ole aina liitetty kielellisesti kestäväan kehitykseen.¹⁶⁴ Ympäristön negatiiviset vaikutukset nähdään uhkana sosiaaliselle kestävyydelle erityisesti, kun tarkastellaan köyhien asemaa ja alttiuksia ympäristön ääri-ilmiöiden vaikutuksille.¹⁶⁵

Yleiseen kestäväan kehitykseen tai tarkemmin sosiaaliseen kehitykseen jossain määritelmässä on sisällytetty kestävyden kulttuurinen ulottuvuus ei juurikaan esiinny Maailmanpankin käsitetulkinnossa. Raporteissa esiintyy vain muutama yksittäinen maininta esimerkiksi kulttuuristen tapojen vaikutuksista luonnonvarojen heikentymiseen, eikä tässäkään siihen liitetä kestäväan kehityksen kontekstia.¹⁶⁶ Kestäväan kehityksen kulttuurisen pilarin olemassaolo kuitenkin tunnustetaan joissakin Maailmanpankin laatumissa selvityksissä, muttei sitä niissäkään tarkastella osana pankin kestäväan kehityksen toimintaa.¹⁶⁷

Sosiaalinen kestävyys tuli Maailmanpankin agendalle osittain organisaation ympäristötoimijoiden kautta. Sosiaalisten arviointien tavoitteena on varmistaa, että sosiaalisten kehitysseurausten saavuttaminen. Sosiaalinarvioinneissa on yleisesti hyväksytyt pääpiirteet, mutta yksityiskohdista on vielä epäselvyyksiä. Ne keskittyvät tunnistamaan kansallisia sosiaalisia erikoispiirteitä ja toiminnan vaikutuksia ihmisiin. Sosiaalisista arvioinneista tuli keino seurata sosiaalisen kehityksen vaikutuksista projekteissa, sekä tarkastella tavoitteiden saavuttamista.¹⁶⁸

Kestäväan kehityksen käsitteen sosiaalisen ulottuvuuden yhteydessä nostetaan myös usein paikoitellen huolestuneisuus ripeää väestönkasvua kohtaan, johon ratkaisuna maastrategiaraporteissa suositellaan syntyvyyden sääntelyä koko tarkasteluvälin aikana useissa eri raporteissa. Väestönkasvun problematisointi on yleistä Maailmanpankissa vallitsevassa kehitysjattelussa, jossa se näyttyy selkeä uhkana kestäväan kehitystason saavuttamisessa, sillä sen nähdään hidastavan kehitystä.¹⁶⁹ Maastrategiaraporteissa väestönkasvun ja ympäristöhaittojen keskinäisvaikutukselle nähdään selkeä heikentävä

¹⁶³ Goodland 2000; 1, 7.

¹⁶⁴ Country Assistance Strategy for the Republic of Niger for the Period FY08-FY11 2008, 2.

¹⁶⁵ Country Assistance Strategy for the Federal Republic Ethiopia 2003, i-ii.

¹⁶⁶ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Chad 1996, 9.

¹⁶⁷ Goodland 2000, 13.

¹⁶⁸ Ibid., 11-12.

¹⁶⁹ The World Bank 1984, 79.

yhteys inhimilliseen kehitykseen. Maailmanpankki kannustaakin vahvasti ja tavoitteellisesti syntyvyyden vähentämiseen tähtääviin toimenpiteisiin.¹⁷⁰

4.2. Köyhyys ja kestävä kehitys

Merkittävien sosiaalisen kehityksen teema Maailmanpankin toiminnassa on köyhyyden vähentäminen, mikä välittyy myös pankin tulkintaan sosiaalisesti kestävästä kehityksestä. Köyhyyden vähentäminen on koko Maailmanpankin toiminnan perimmäinen tavoite ja mandaatti, joten se esiintyy maastrategiaraporteissa yleisestikin kantavana ja kokonaisvaltaisena teimana. Sen avulla Maailmanpankki perustelee läsnäoloaan ja vaikutusvaltaansa lainansaajamaissa. Nykyään pankki määrittelee äärimmäisen köyhyyden tasoksi elämisen alle 1.9 dollarilla päivässä, mutta tarkka rahamäärä on vaihdellut yleisen hintatason muutosten mukaan.¹⁷¹

Köyhyyden taso on Maailmanpankin toiminnassa tärkein sosiaalisen kestävyuden mittari ja kaikki sosiaalisen kestävyuden käsittely raporteissa palautuu aina tavoitteeseen sen vähentämisestä, jolla on tarkoitettu päivittäisen elintason nostoa ja perustarpeiden parempaa täyttämistä. Vuonna 2013 Maailmanpankki määritteli toiminnalleen niin sanotut kaksoistavoitteet, jotka ovat absoluuttisen köyhyyden poistaminen ja jaetun vaurauden tehostaminen,¹⁷² mutta köyhyyden vähentäminen oli kantava teema raporteissa jo ennen sitä. Köyhyyden vähentäminen onkin ollut Maailmanpankin tavoite pitkään, joten se esiintyy kaikissa raporteissa 1990-luvun puolivälistä 2010-luvun puoliväliin ja korostuu muita teemoja enemmän sosiaalista kehitystä ja sen kestävyyttä käsiteltäessä. Köyhyyden vähentäminen olikin noussut Maailmanpankin päätavoitteeksi jo Wolfensohnin pääjohtajakaudella, jolloin kehitys ei näyttäytynyt enää vain taloudellisen pääoman tavoitteluna. Sen seurauksena infrastruktuuri-investoinnit vähenivät sosiaalisten turvaverkkojen rahoituksen kasvaessa ja esimerkiksi viittaukset bruttokansantuotteen maksimointiin vähenivät pankin toiminnassa.¹⁷³

¹⁷⁰ Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12 2009, 19.

¹⁷¹ Understanding poverty. The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>> [sivu luettu 29.4.2022]

¹⁷² The World Bank 2015, 1–2.

¹⁷³ Goodland 2000, 23.

Kaksoistavoitteet ovatkin osa laajempaa kehityskäsityksen laajenemista, minkä lisäksi ne toisintavat laajempaa kestävän kehityksen tulkintaa, jossa kehityksen sosiaaliselle ulottuvuudelle annetaan ne painoarvoa. Lisäksi kaksoistavoitteet vastaavat läheisesti esimerkiksi vuonna 2015 määriteltyä YK:n uusia kestävän kehityksen tavoitteita.¹⁷⁴ Kaikki kestävyyspuhe Maailmanpankin maastrategiaraporteissa palautuukin pitkälti organisaation toiminnalliseen päätavoitteeseen köyhyyden vähentämisestä.

Kaksoistavoitteet heijastuvat myös maastrategiaraportteihin, jotka on suunniteltu tunnistamaan tärkeimpiä tavoitteita ja kehitystuloksia. Vaikka raporttien lähtökohtana on maiden omat kehitysvisiot, Maailmanpankki valitsee strategiaa sen vision, joka tukee sen omia kaksoistavoitteita.¹⁷⁵ Köyhyyden vähentäminen on myös Saharan eteläisen Afrikan maiden oma kehityksellinen prioriteettitavoite, mutta Maailmanpankillä on näin kuitenkin valtaa sen määrittelyyn. Lisäksi on tärkeä huomioida, että Maailmanpankin toiminnalliset tavoitteet heijastuvat myös lainansaajamaiden omiin agendoihin. Maastrategiaraporteissa esitellään esimerkiksi maiden omien kehitysstrategioita, jotka yhdistävät kestävän kehityksen ja köyhyyden vähentämisen.¹⁷⁶ Maailmanpankki on huomattavassa valtapositionsa lainansaajamaita kohtaan ja sillä on valtaa määrittellä, miten köyhyyden vähentämistä ymmärretään ja miten se esimerkiksi liitetään kestävyuden käsitteeseen. Pankki toimeenpanee vallitsevaa kehitysdiskurssia, vaikka se olisikin määritelty sen itsensä ulkopuolella, esimerkiksi YK:n yleiskokouksessa vuosituhattavoitteiden muodossa.

Kestävän kehityksen toimenpidekehikon tuleekin olla yhtenäinen köyhyyden vastaisten kehitystavoitteiden kanssa,¹⁷⁷ mikä korostaa Maailmanpankin käsitteellistä määrittelyvaltaa kestävään kehitykseen. Vaikka köyhyyden vähentäminen määrittelee koko Maailmanpankin kehitystoimintaan myös kestävän kehityksen osalta, kestävä kehitys ja sen toimenpiteet nähdään vuorostaan myös köyhyyden vähentämisen edellytyksenä. Näihin toimenpiteisiin kuuluu mm. vakaan ja hallitun talouden edistäminen ja panostaminen sosiaaliseen pääomaan etenkin nuorten, naisten ja ruokaepävarmojen kotitalouksien osalta, mikä ottaa erityiseen huomioon sosiaalisen kestävyuden riskiryhmät.

¹⁷⁴ Öhler et al. 2019, 2.

¹⁷⁵ Ibid., 4–5.

¹⁷⁶ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2003, 16.

¹⁷⁷ Botswana 2009

Kuitenkin köyhyden vähentämisen yhteys kestävyteen tunnistetaan raporteissa konkreettisesti vasta, kun eritellään prosessin ympäristöulottuvuuksia. Pankin mukaan luonnonvarojen suojelun ohella ympäristöön investointi onkin järkevää myös taloudellisesta ja köyhyden vähentämisen perspektiiveistä.¹⁷⁸ Köyhyden vähentämisen ympäristöhaasteina nähdään erityisesti alttius maa- ja vesiresurssien heikentymiselle, ihmisten elinkeinojen hajauttaminen pois maataloudesta, sekä demografisen muutoksen kiihdyttäminen pyrkimällä väestönkasvun sääntelyyn.¹⁷⁹ Kestävä kehitys on siis osa köyhyden vähentämistä lopulta vasta sen ympäristöteemojen kautta, vaikka tarkemmissa toimenpiteissä yhdistyykin kehityksen sosiaalinen ja ympäristökestävyys. Esimerkiksi Etelä-Afrikan vuonna 2007 laaditussa maastrategiaraportissa nostetaan esiin köyhyden ja epätasa-arvon¹⁸⁰ vähentäminen kestävästä kehityksestä edistävänä teemana, joka liitetään erityisesti kansallisen luonnonperinnön kestävään hyödyntämiseen. Tämä on ollut pitkän aikavälin tavoite Maailmanpankin ja Etelä-Afrikan välisessä suhteessa, ja siinä pyritään saavuttamaan samanaikaisesti inhimillisten resurssien tasainen jakautuminen ja ympäristöllisesti kestävä kasvu. Maailmanpankki kuitenkin tunnistaa, että tavoitteiden saavuttaminen ja seuranta on ollut haastavaa niiden epämääräisyyden takia ja selkeiden indikaattorien puuttuessa.¹⁸¹

Talouden ja köyhyden välinen yhteys tunnistetaan raporteissa hyvin, mutta aihetta harvoin lähestytään kestävä kehityksen käsitteen kautta. Yksittäisiä poikkeuksia kuitenkin löytyy. Esimerkiksi Etiopian maastrategiaraportissa esitellään kestävä kehityksen ja köyhyden vähentämishjelma, jonka tavoitteena on vähentää köyhyyttä talouskasvun avulla.¹⁸² Kestävä kehityksen nimeäminen strategisessa kontekstissa osoittaa käsitteeseen liitetyn arvolatauksen, sillä sen liittäminen kehitysstrategiaan näyttää todennäköisesti arvoa lisäävänä. Vaikka strategian on Etiopian laatima, on Maailmanpankki nostanut sen esille.

Tärkeimpiä köyhyden vähentämisen keinoja Maailmanpankissa ovat sen ja IMF:n lainojen helpottamisen ehtoina edellyttämät köyhydenvastaisen työn strategiat (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP). Nämä strategiapaperit perinteisesti keskittyvät osallistumisen ja omistajuuden teemoihin.¹⁸³ Niiden tavoittelemia hyvän hallinnon

¹⁷⁸ Country Assistance Strategy the Republic of Madagascar 2003.

¹⁷⁹ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2008, 4–5.

¹⁸⁰ Tasa-arvosta käytetään raporteissa englanniksi sanaa "equity", joka viittaa sanaa "equality" enemmän mahdollisuuksien tasa-arvoon

¹⁸¹ Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 - 2012 2007, 51.

¹⁸² Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2003, 16–17.

¹⁸³ Kamruzzaman 2009, 61.

institutionaalisia kehikkoja käytetäänkin kestäväen kehityksen edistämiseen, joskin strategioiden yhdistäminen sen ympäristöpilariin on Maailmanpankissa nähty haasteelliseksi. Maailmanpankin sisällä. PRSP-tavoitteet esitetään kuitenkin yhtenäisiksi esimerkiksi YK:n vuosituhattavoitteiden kanssa.¹⁸⁴

4.3. YK:n vuosituhattavoitteet

Maailmanpankki on määritellyt itselleen toiminnalliset ohjenuorat ja toimintatavoitteet, joiden lisäksi sen toimintaan vaikuttavat myös organisaation ulkopuolelta tulevat vaikutteet. Nämä vaikuttavat siihen, miten Maailmanpankki suhtautuu kehitykseen ja ymmärtää esimerkiksi kestäväen kehityksen. Maailmanpankin sisäisen tulkinnan ohella kestäväen kehitystä määritellään jatkuvasti laajemmalla kansainvälisellä toimintakentällä myös muiden isojen toimijoiden johdolla. Erityisesti YK muokkaa käsitteen yleistä tulkintaa jatkuvasti, mikä vaikuttaa myös Maailmanpankin ymmärrykseen kestävästä kehityksestä. YK:n erityisjärjestönä pankki omaksuu sen käyttämiä kielellisiä kehityskäsitteitä ja niiden merkityksiä. Jo Maailmanpankin käyttämä kestäväen kehityksen yleinen määritelmä laadittiin vuonna 1987 YK:n ympäristö ja kehitys - maailmankomissiossa eli Brundtlandin komissiossa.

YK:n vaikutuksesta Maailmanpankin kestäväen kehityksen tulkintaan kertoo paljon se, että selkeästi merkittävin yksittäinen siihen vaikuttanut tekijänä koko tutkimuksen tarkasteluvälillä on ollut YK:n yleiskokouksessa vuonna 2000 allekirjoitetut vuosituhattavoitteet, joissa määriteltiin globaalit, ei vain talouteen keskittyvät kehitystavoitteet vuoteen 2015 asti. Niissä asetettiin kahdeksan tavoitetta, jotka keskittyivät köyhyyden puolittamiseen, koulutukseen, naisten oikeuksiin, lapsikuolleisuuteen, äitiysterveuteen, pandemiatautien hävittämiseen, ympäristökestävyyden parantamiseen ja globaalin kehitysyhteistyön kehittämiseen. Kahdeksan tavoitetta sisälsi 18 tarkempaa alatavoitetta ja yhteensä 48 indikaattoria. Kansainvälinen kehitysyhteisö oli työskennellyt vuosia saavuttaakseen vuosituhattavoitteita vastaavien tavoitteiden määrittelyn, muttei ollut aiemmin onnistunut määrittelemään selkeitä tavoitteellisia kiintopisteitä, joiden avulla olisi mahdollista

¹⁸⁴ Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY2007-2011 2007, 74; Morrow 2001, 11.

arvioida monimuotoisesti kehityksen tasoa. Tavoitteet olivatkin uniikkeja globaalien laajuutensa ja kunnianhimonsa johdosta.¹⁸⁵

Maailmanpankki omaksui heti tavoitteet osaksi toimintaansa, ja ne ovat toimineet kehityksen edistämisen kehikkona sen jälkeen. 2000-luvun alusta alkaen useimmissa Maailmanpankin maastrategiaraporteissa onkin viitattu säännöllisesti vuosituhannen kehitystavoitteisiin kehityksen mittareina ja niiden edistämistä seurataan esimerkiksi vakiintuneiden arviointitaulukoiden kautta. Taulukot eivät kuitenkaan korvanneet heti täysin raporttien lopussa olevia aiemmin mainittuja taulukoita kestävän kehityksen tilasta. Kenties niitten selkeästi määriteltyjen indikaattoreiden vuoksi vuosituhattavoitteet esiintyvät raporteissa muita tavoiteohjelmia ja indeksejä useammin.

Vaikka vuosituhattavoitteita ei ollut eksplisiittisesti määritelty edustamaan kestävää kehitystä, käsite näkyy niissä esimerkiksi osatavoitteiden muodossa. Ne eivät haastaneet kestävän kehityksen vallitsevaa määritelmää vaan vastasivat Brundtlandin komission määritelmää. Ainoastaan vuosituhattavoite numero seitsemän ”taata ympäristön kestävä kehitys” nimesi suoraan kestävän kehityksen käsitteen osaksi tavoiteohjelmaa. Tavoitteella oli neljä tarkempaa alatavoitetta, jotka olivat

1. Kaikki maat sisällyttävät kehityspolitiikkaansa kestävän kehityksen periaatteet ja pysäyttävät luonnonvarojen hupenemisen.
2. Puhtaan juomaveden puutteesta kärsivien osuus maailmasta on puolittunut. Ilman turvallista sanitaatiota elävien osuus maailman väestöstä on puolittunut.
3. Vähintään 100 miljoonan slummissa asuvan ihmisen elämänlaatu on parantunut merkittävästi vuosien 2000 ja 2020 välillä.
4. Vähentää luontokatoa ja saavuttaa sen määrässä merkittävä alentuminen vuoteen 2010 mennessä.

Luonnonresurssien kestävän käytön ja ekosysteemien kestävän hallinnan huomioonottavien osatavoitteiden avulla pyrittiin varmistamaan, että ihmisten ruokatarpeet, sekä muut sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset tarpeet täytetään riittävällä tasolla. Kehitystavoitteet nähtiin tarpeellisina etenkin ilmastonmuutoksen

¹⁸⁵ Di Leva 2004, 13–15.

asettaman uhan takia, sillä sen ei katsottu uhkaavan vain ympäristöllistä kestävyyttä vaan myös ruokaturvallisuutta.¹⁸⁶

Myös YK:n tasolla kestävä kehitys nimettiin lähinnä vain kehityksen ympäristöluottavuudessa. Sosiaalista kehitystä käsittelevillä tavoitteilla oli yksityiskohtaisia alatavoitteita, mutta laajemmille ympäristötavoitteille ei asetettu vastaavia yhtä tarkkoja alatavoitteita.¹⁸⁷ Tämä heijastui suoraan myös Maailmanpankin käsitykseen asiasta. Vuosituhattavoitteiden sosiaalisia mittareita käsitellään maastrategiaraporteissa erittäin monimuotoisesti, mutta kuitenkin lähinnä kestävän kehityksen käsitteestä erillään, kun taas ympäristökestävyyden tavoitteessa käsite nimetään suoraan.¹⁸⁸ Sosiaalisella kehityksellä on myös useita muita yleisesti tunnettuja mittareita ja toimenpideohjelmia, joita käytetään raporteissa. Kestävyyden aspektiin yhdistettynä sosiaaliseen kehitykseen viitataan kaikesta huolimatta useimmiten kuitenkin vuosituhattavoitteiden yhteydessä.¹⁸⁹ Esimerkiksi myös melko yleinen inhimillisen kehityksen indeksi esiintyy raporteissa harvemmin sosiaalisen kestävyuden yhteydessä.

Kestävän kehityksen osalta vuosituhattavoitteet näyttäytyvät maastrategiaraporteissa ohjenuorana ympäristöprojekteissa, minkä lisäksi tavoitetta seitsemän tarkastellaan maastrategiaraporteissa osana muiden vuosituhattavoitteiden käsittelyä, sekä arvioidaan itsenäisesti. Esimerkiksi Keniassa seitsemännen vuosituhattavoitteen edistymisen katsotaan olevan vakavasti tavoiteltua jäljessä. Luonnonresurssit joutuvat valtavan paineen alle väestönkasvun ja sen vaatimusten myötä, minkä ratkaisun haasteena on alkuperäisväestön aseman ja oikeudet huomioonottavan ratkaisun kehittäminen ja sensitiivinen toimeenpano. Tavoitteessa onkin myös sosiaalisen kestävyuden ulottuvuuksia. Raportissa huomioidaan, että sen saavuttamisessa tulee huomioida sosiaalinen koheesio, joka edellyttää jatkuvaa huomiota mahdollisuuksien tasa-arvoon mm. naisille ja nuorille.¹⁹⁰ Sosiaalinen liitetään kestävään kehitykseen tässäkin vasta ympäristökestävyyden kontekstissa.

Yksi syy kestävän kehityksen mainintojen lisääntymiseen Maailmanpankin maastrategiaraporteissa 2000-luvulla onkin vuosituhattavoitteiden muokkaama

¹⁸⁶ Vuosituhattavoitteet. Unicef. <<https://www.unicef.fi/unicef/tyomme-paakohteet/vuosituhattavoitteet/>>; MDG 7: Ensure environmental sustainability. MDG Monitor. <<https://www.mdgmonitor.org/mdg-7-ensure-environmental-sustainability/>> [sivut luettu 29.4.2022]

¹⁸⁷ Di Leva 2004, 14.

¹⁸⁸ Esim. Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia 2008, 3.

¹⁸⁹ Country Assistance Strategy for the Republic of Benin for the Period FY 09-12 2009, 4–5.

¹⁹⁰ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, ii.

kehityskäsitys, joka toi kestäväen kehityksen ensimmäistä kertaa selkeästi osaksi yleisesti hyväksyttyä globaalia tavoiteohjelmaa ja näin kehityspuheen keskiöön. Selkeään tavoiteohjelmaan vetoaminen johtikin maastrategiaraporteissa käsitteen käytön ajalliseen muutokseen lisäämällä sen painoarvoa. Vuosituhattavoitteet näyttäytyvät raporteissa eräänlaisia toiminnan mandaatteina, sillä selkeästi määritellyt ja laajemman kehitysyhteisön hyväksymät tavoitteet toimivat selkeinä ja hyväksyttävänä perusteluina Maailmanpankin toiminnalle. Tavoitteiden YK:n yleiskokoustausta antaa niille huomattavaa painoarvoa, joten Maailmanpankin on niitten kautta hyväksyttävä myös omaa toimintaansa. Pankki näkikin, että vuosituhattavoitteiden saavuttaminen edellyttää multilateraalisten pankkien, kuten sen itsensä, toimenpiteitä useille eri tasoilla. Se korosti yhteistyötä muiden instituutioiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa.¹⁹¹ Kuitenkin vaikka Maailmanpankki onkin YK:n alainen toimija, on se ottanut suhteellisen neutraalin lähestymistavan sen päätöksiin. Maailmanpankki on perustellut tätä neutraaliuden tavoitteella lainansaajamaita kohtaan. Tätä on edesauttanut se, että YK:n edustus Maailmanpankin sisällä on ollut suhteellisen pientä.¹⁹² Maailmanpankin neutraaliustavoite YK:ta suhteen ei kuitenkaan erityisesti näy vuosituhattavoitteiden yhteydessä, sillä ne esiintyvät useasti maastrategiaraporteissa. Niiden käsittely saattaisi kuitenkin olla vielä laajempaa, jos Maailmanpankki toimijuus YK:ssa olisi aktiivisempaa.

Pian vuosituhattavoitteiden käyttöönoton jälkeen Maailmanpankki arvioi niiden saavuttamisen olevan epätodennäköisenä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.¹⁹³ Vuosituhattavoitteet onnistuivatkin saavuttamaan asettamansa tavoitteet vaihtelevalla menestytyksellä osittain siitä syystä, että niiden laadinnassa oli korostettu tavoitteiden mitattavuutta toteuttamistavan määrittelyn kustannuksella.¹⁹⁴ Suurin menestys oli ”elämän ja kuoleman” kysymyksissä ja arvioiden mukaan maailmassa onkin nykyään 21–29 miljoonaa ihmistä elossa vuosituhattavoitteiden ansiosta. Menestyneintä näiden tavoitteiden saavuttaminen oli lopulta Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.¹⁹⁵ Käsitteellisellä tasolla vuosituhattavoitteet onnistuivat lopullisesti monipuolistamaan kehityksellisiä merkityssisältöjä ja vakiinnuttamaan kestäväen kehityksen osaksi

¹⁹¹ Di Leva 2004, 16.

¹⁹² McAllister 1993, 706–707.

¹⁹³ Di Leva 2004, 14.

¹⁹⁴ Ylönen 2012, 169.

¹⁹⁵ ”How successful were the millennium development goals?” The Guardian.

<<https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/mar/30/how-successful-were-the-millennium-development-goals>> [sivu luettu 28.4.2022]

kansainvälisten organisaatioiden toimintaa. Vuosituhattavoitteiden johdosta käsitteeseen ja sen merkityssisältöihin liitettiin yhä vahvempaa arvolatausta.

4.4. Kestävän kehityksen sosiaalinen tila

Tilan tutkiminen yhteiskuntatieteellisenä käsitteenä on yleistä sosiologiassa, mutta se on mahdollista myös käsiteanalyysissa. Maailmanpankki liittää maastrategiaraporteissa kestävän kehityksen tiivistä etenkin maaseudun kehityksen kontekstiin ohjaten näin käsitteen merkityssisältöä tiettyyn suuntaan. Käsitteellisenä ilmiönä tilalla tarkoitetaan yhteiskuntatieteellisessä kontekstissa eräänlaista fyysisen ja sosiaalisen tilan hybridiä, jossa materiaaliseen ympäristöön liitetään sosiaalisia rakenteita. Inhimillinen toiminta luo itsessään tiloja, mutta samanaikaisesti tilat vaikuttavat inhimilliseen toimintaan. Maailmanpankki luo toiminnallaan kestävän kehityksen tilaa, mutta samanaikaisesti lainansaajamaiden fyysiset olosuhteet antavat raameja sen toiminnalle. Sen toiminnallisesti ja kielellisesti luomat tilat vaikuttavat siihen, millaisista näkökulmista kestävää kehitystä raporteissa tarkastellaan.¹⁹⁶

Kestävän kehityksen sosiaalinen tila maastrategiaraporteissa on huomattavan maaseutukeskeinen. Kestävän kehityksen käsitteen käsittely maaseudun kontekstissa esiintyy etenkin sen sosiaalisen ja ympäristöpilarin kautta. Fyysisinä kehityksen tiloina esitetään esimerkiksi metsät ja erilaiset vesistöt, sillä Maailmanpankki on raporteissa huolissaan niiden kestävydestä. Kestävän kehityksen sosiaalinen ulottuvuus nousee usein esiin etenkin maaseudun köyhien väestöryhmien kautta.¹⁹⁷

Kaupunkitila yhdistetään maastrategiaraporteissa kestäväan kehitykseen huomattavasti maaseutua harvemmin, vaikkakin joitain pintapuolisia mainintoja esiintyy raporteissa. Molempia tiloja käsitellään pitkälti makrotasolla ja mikrotason viittaukset esimerkiksi kotitalouksiin kestävän kehityksen tiloina ovat maastrategiaraporteissa harvinaisia. Kestävän kehityksen tila esitetään kansallisella tasolla, poikkeuksina ovat alueelliset viittaukset esimerkiksi tiettyihin kaupunkeihin tai muihin vastaaviin alueisiin.

¹⁹⁶ Schroer 2019.

¹⁹⁷ Esim. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 1995, 2.

4.4.1. Maaseutu

Maaseudun toistuva esiintyvyys maastrategiaraporteissa selittyy usealla eri syyllä. Maailmanpankin kehitysapu ylipäätään kohdistuu raporttien perusteella usein maaseudulle, sillä maaseudun kehitys ja sen asukkaiden elinolojen parantaminen on usein lainansaajamaiden hallituksille isoimpia kehityshaasteita. Saharan eteläpuolisessa Afrikassa talouskasvu ei ole useimmiten jakautunut tasaisesti, eikä saavuttanut maaseudun väestöä. Suurin osa alueen köyhästä väestöstä asuukin maaseudulla, joten sinne kohdistetuilla toimilla on potentiaalisesti suurin vaikutus lainansaajamaan kehityksen edistämiseen. Yleisen kehityksen ylipäätään painottaessa maaseudulle on luonnollista, että myös kestävä kehitys liitetään sen kontekstiin. Köyhiä tukevan sosiaalisen kestävyuden ohella maaseudun kestävään kehitykseen yhdistetään usein myös ympäristökestävyys erityisesti luonnonresurssien hyödyntämisen ja luonnonsuojelun kautta. Niitä edistäviin tavoitteisiin pyritään pääsemään esimerkiksi erityisen maaseudun kehitykseen integroitujen toimenpideohjelmien kautta.¹⁹⁸

Maaseutusektorin kehitys ja kestävyys nähdäänkin Maailmanpankissa köyhyiden vähentämiseen tähtävien tavoitteiden saavuttamisen edellytykseksi. Maaseudun kontekstissa tavoitellaan etenkin ruokaturvallisuuden parantamista, sekä kestävästä maa- ja luonnonresurssien käyttöä. Lisäksi pyritään lieventämään alueellista riskialttiutta ympäristö- ja talousshokeille.¹⁹⁹ Maastrategiaraporteissa esitellyt kestävä kehityksen uhat ovat lopulta hyvin materialistisia, sillä ne kohdistuvat etenkin kestävä kehityksen fyysiseen tilaan. Esimerkiksi sään ääri-ilmiöt kohdistuvat hyvin konkreettisesti ympäristölliseen tilaan, joka heikentää vuorostaan kehityksen sosiaalista ja taloudellista ulottuvuutta. Kehitystoiminnan materiaaliset seuraukset, kuten energiankulutus ja maankäyttö, ovat ajavia voimia suurimpien ympäristöongelmien taustalla.²⁰⁰

Maaseutu on usein kestävyyspuheen fyysisenä ulottuvuutena, muttei vain sen luonnollisten ympäristöjen ja niiden ekosysteemien tai maaseudun köyhän väestön johdosta. Se myös valtavan taloudellisen kehityksen potentiaalinen tila, sillä maatalous on merkittävä osa useimpien alueiden lainansaajamaiden taloutta. Suuri osa Saharan eteläpuolisen Afrikan maista on edelleen agraariyhteiskuntia, joiden taloudellinen menestys on riippuvainen maatalouden toimivuudesta. Keskiarvoisesti maatalouden

¹⁹⁸ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 2000, ii.

¹⁹⁹ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2003, i.

²⁰⁰ Spangenberg 2002, 299.

osuus bruttokansantuotteesta alueella on 15 %, mutta jakauma on suuri. Kehittyneimmissä ja mineraalirikkaissa maissa, kuten Etelä-Afrikassa maatalouden osuus on vain muutamia prosentteja BKT:stä, kun taas esimerkiksi Tsadissa sen osuus on yli puolet.²⁰¹ Maastrategiaraporteissa monimuotoinen ja taloudellinen maatalous linkitetäänkin kestäväan kehitykseen esiteltyissä toimenpideohjelmassa. Myös niissä nousee esiin luontoresurssien hyödyntämisen ja luonnonsuojelun välisen tasapainon problematiikka.²⁰² Kestävyyden yhteydessä taloudellisen toiminnan vakavatkin sosiaaliset ja ympäristölliset riskit maaseudulle ja sen ihmisille tunnustetaan tekstissä. Lisäksi maankäytön sosiaalisia ja jopa kulttuurisia puolia nostetaan esiin korostamalla yhteismaan ja paimenmaan suojelun merkitystä resurssien kestävyydelle,²⁰³ mikä korostaa kestäväan eri kehityksen pilareiden välisiä vuorovaikutussuhteita ja niiden esiin nostamista.

Maatalouden kestävä kehittäminen onkin määritelty yhdeksi talouskasvun edistämisen edellytykseksi²⁰⁴, sekä suurimmaksi ja kestävimmäksi yksittäiseksi oloja parantavaksi teoksi. Konkreettisesti maatalouden kestävä kehittäminen sisältää mm. kestäväan maankäytön ja useiden maiden raporteissa esitellään erityisiä kestäväan maaseudun kehityksen ohjelmia.²⁰⁵ Maailmanpankki kannustaakin lainansaajamaista kestäväan maatalouskehitykseen, sillä yhteisölähtöinen kehitys on parantanut maatalouden tulosta kaikissa alueen valtioissa. Pankilla on useita erilaisia maaseutuprojekteja, joiden spesifinä tavoitteena on edistää ympäristöllistä ja sosiaalista lähestymistä kestäväan kehitykseen.²⁰⁶ Esimerkiksi Tansanian raportissa puhutaan alueellisen rahoituksen yhteydessä Public Expenditure Reform Credit (PERC) -lainajärjestelystä, joka tulisi keskittymään köyhyyteen ja ympäristöllisesti kestäväan maaseudun kehitykseen. Maailmanpankin tarkoitus olisi hyödyntää järjestelyä nimenomaan sektorien välisten köyhyyden vähentämisen toimia käsitellessä:

“The Bank suggests moving toward budget support -- with an operation for poverty reduction and environmentally sustainable rural development.”²⁰⁷

²⁰¹ OECD-FAO 2016, 60.

²⁰² Esim. Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12 2009, 74.

²⁰³ Country Partnership Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2012; 30, 121.

²⁰⁴ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Rwanda for the Period FY09-FY12 2008, ii.

²⁰⁵ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, 22-23.

²⁰⁶ Country Assistance Strategy for the Islamic Republic of Mauritania for the Period FY08-FY11 2007, 15.

²⁰⁷ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 2000, 18.

Kuitenkin ympäristöllisesti kestävästä kehityksestä harvoin nimetään maastrategiaraporteissa näin suoraan rahoituksen kanssa samassa yhteydessä.

Maastrategiaraporteissa onkin joitain mainintoja maatalouden yhdistämisestä kestäväan ympäristöön, ja pankin ympäristöanalytiikot ovat antaneet toimintasuosituksia tämän suhteen. Kestävä maatalouskehitystä yhdistetäänkin myös ympäristöhallinnon kontekstiin.²⁰⁸ Ympäristöhallinnolle nähdään tarvetta, sillä maaseutu erityisen altis raporteissa kestäväan kehitykseen liitetuille luonnollisille uhkakuville, kuten ovat sään ääri-ilmiöille, etenkin kuivuudelle ja tulville. Sään ääriolojen rinnalle maaseudun uhkakuviksi nousee 2000-luvulla raporteissa ilmastonmuutos ja sen vaikutukset. Raporteista kuitenkin välittyy kuva, ettei sen maatalouteen aluksi täysin tunnustettu, sillä uhkia käsitellään hieman epämääräisesti ja korostetaan lisäanalyysiin tarvetta. Maailmanpankki varautuu kuitenkin tukemaan maita kuivuuden vaikutusten hallinnassa edistämällä ruokaturvallisuutta, maataloutta ja kestävä maankäyttöä sisältäviä ympäristöohjelmia.²⁰⁹

Maatalouden kehitykseen halutaan panostaa kestävällä tavalla huomioimalla luonnonresurssit, joista maaseudun köyhät ovat riippuvaisia elinkeinona, sekä korostamalla linkkejä kaupunkiin, jotta nuoret ja työttömät saavat parempia työmahdollisuuksia ja näin voivat nousta köyhyydestä. Maatalous onkin Maailmanpankille niin sosiaalinen, ympäristöllinen kuin taloudellinen ulottuvuus, jota voidaan kehittää hyvän hallinnon kautta.²¹⁰ Kuitenkin kestäväan maatalouden tematiikan esiin nostamisesta huolimatta talouskasvun reilun jakautumisen varmistaminen näkyy maastrategiaraporteissa ajoittain melko pintapuolisesti lähinnä mainintoina yhteisöprojekteista ja pienviljelijöiden tukemisesta.²¹¹

Maaseutu nähdään raporteissa ns. ympäristöllisenä tilana, jolla viitataan luonnonresurssien kulutuksen rajoja määrittäviin kriteereihin. Ympäristötaloustieteilijä Hans Opschoorin 1990-luvun alussa määrittelemä käsite pyrkii hahmottamaan tarvittavat resurssien käytön vähennykset, jotka turvaisivat niiden pitkän aikavälin saatavuuden, sekä estäisivät resurssien puutoksesta johtuvat tulevaisuuden taloudellisen kehityksen haasteet. Se tarjoaa resurssiviisauteen pohjautuvan viitekehityksen sosiaalisille ja

²⁰⁸ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 74–75.

²⁰⁹ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2008, 29.

²¹⁰ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 2000, 26.

²¹¹ Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique 2012, 27.

ympäristöllisille politiikkatavoitteille.²¹² Maailmanpankki korostaa maaseudun kestävän kehityksessä luonnonresurssien ja sen hyvinvoinnin välisen tasapainon saavuttamista.

Kaikesta huolimatta kestävä kehitys maaseudulla esitetään yhteisöllisenä ja yhteisöpainotteista.²¹³ Maailmanpankki ei ole perinteisesti priorisoinut tätä teemaa toiminnassaan, sillä yksi sen toiminnan kielteisimmistä sosiaalisista vaikutuksista ovat olleet sen suurprojektien aiheuttamat väestönsiirrot, jotka ovat kohdistuneet etenkin maaseudun väestöön.²¹⁴ Tätä huomiota ei esitetä maastrategiaraporteissa maaseudun kestävän kehityksen yhteydessä, eikä sosiaalista kestävyyttä käsitellä kovinkaan poliittisena ulottuvuutena. Harvoja esimerkkejä käsitteen politisoitumisesta on Etelä-Afrikan maastrategiaraporteissa, jossa nostetaan apartheidin perintö esiin osana tavoitetta sosiaalisesti kestävästä kaupunki- ja maaseututiloista,²¹⁵ mikä on itsessään Maailmanpankista riippumaton konteksti.

4.4.2. Kaupunkitila

Kestävä kehitys Maailmanpankin maastrategiaraporteissa on pitkälti sidottu tilana maaseutuun ja sen kehittämiseen, mutta jossain konteksteissa se liitetään myös kaupunkien kehittämiseen ja niiden infrastruktuuriin. Kaupungit esitetään harvemmin kestävän kehityksen tiloina, vaikka kaupungistuminen on kasvava trendi myös useimmissa Saharan eteläpuolisen Afrikan maissa. Ajoittain kuitenkin myös niitä käsitellään kestävän kehityksen areenoina. Näin on etenkin verrattain kaupungistuneissa valtioissa, kuten Keniassa, joissa kaupungistuminen asettaa suhteellisesti paljon kehityshaasteita.

Kaupunkien kestävyys jakautuu perinteisesti kahteen konseptiin, jotka ovat ”kestävä kaupunki” ja ”kaupungistumisen kestävyys”.²¹⁶ Maailmanpankin kestävän kehityksen tulkinta raporteissa korostaa niistä ensimmäistä. Se liittyy harvoin kaupungistumisen

²¹² Spangenberg 2002, 297.

²¹³ Country Assistance Strategy for the Republic of Benin 2003.

²¹⁴ Goodland 2000, 9.

²¹⁵ Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 – 2012 2007, 2.

²¹⁶ Rasoolimanesh et al. 2011, 153.

kestävän kehityksen käsitteeseen, vaikka raporteissa nostetaan esiin kestävien kaupunkien kontekstissa etenkin kaupungistuneita maita.

Keniassa kaupungistumiskehitys on erittäin voimakasta, joten Maailmanpankin toiminta siellä käsittää myös palveluja, jotka tekevät kaupungeista asuttavampia ja kestävämpiä, mikä välittyy myös maastrategiaraporttiin. Kestävyyden edistämiseen kaupungeissa sisältyy mm. avustaminen puhtaan juomaveden saatavuuden parantamisessa, jätehuollossa avustaminen ja epävirallisten asutusten kehittäminen.²¹⁷ Kaupunkitilassa kestävä kehitys on liitetty myös etenkin infrastruktuurin kehittämiseen. Erityisesti toimivan sanitaation kehitykselle annetaan paljon painoarvoa raporteissa, sillä sanitaatioinfrastruktuurin puute johtaa elinoloja heikentävään huonoon hygieniaan. Maaseudun tapaa myös kaupunkien köyhät kärsivät suhteettoman paljon ympäristöhaitoista, kuten epäpuhtaasta juomavedestä, heikosta sanitaatiosta ja ilmansaasteista. Myös ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat myös kaupungeissa ennen kaikkea köyhiin väestönsiin.²¹⁸

Kaupungistuminen ja kestävä kehitys nousee esiin myös maaseutuvaltioiden kontekstissa. Esimerkiksi Ruandassa, joka on Saharan eteläpuolisen Afrikan vähiten kaupungistuneita maita, Maailmanpankki ottaa esiin kaupunkikehityksen merkityksen inklusiiviseen kasvuun. Maailmanpankki pyrkii saamaan maan kaupunkeihin riittävän ja kestävän kehityksen mukaisen infrastruktuurin.²¹⁹ Kestävän kehityksen saavuttamisessa kaupunkitilassa mittakaavana onkin usein vain yksi kaupunki ja kaupunkisuunnittelullinen viitekehys. Kaupunkikehityksen työkaluja käytetäänkin usein kansainvälisellä kehityskentällä kestävien kaupunkien sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristöllisen kehityksen arvioimisessa. Toimiva kaupunkikehitys onkin kestävien kaupunkien edellytys,²²⁰ mikä välittyy myös Maailmanpankin toiminnasta.

Maailmanpankki on kehittänyt kaupunkikehitysstrategioita (*City Development Strategies*, CDS), mutta niiden käyttö on ollut systemaattisempaa kaupungistuneemmassa itä-Aasiassa. Niitä on kuitenkin ollut käytössä myös Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Strategiat edistivät asiantuntija-arvioiden mukaan aluksi hyvin sosiaalista ja taloudellista kestävyttä, mutta kestävän kehityksen ympäristöpilari jäi niissä vajaaksi. Kun ympäristöpilaria alettiin huomioimaan, sosiaalinen kestävyys jäi sen jalkoihin.²²¹ Tämä

²¹⁷ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, 21.

²¹⁸ Goodland 2000, 17.

²¹⁹ Country Partnership Strategy for the Republic of Rwanda for the Period FY2014-2018 2014, 106.

²²⁰ Rasoolimanesh et al. 2011, 153.

²²¹ Ibid. 158.

kuvastaa melko hyvin myös Maailmanpankin kestävän kehityksen kaupunkisidonnaista tulkintaa maastrategiaraporttien kontekstissa. Kestävän kehityksen pilareita esitellään, mutta niiden väliset vuorovaikutussuhteet jäävät esimerkiksi maaseutua vähäisemmiksi.

Maailmanpankki näkeekin maaseudun ongelmat kaupunkeja isompana, mutta usein saatavilla oleva data suosii kaupunkeja. Tämä ei kuitenkaan näy maastrategiaraporttien painopisteissä, jotka painottavat maaseutua kestävän kehityksen tilana. Erityisesti käsitteen yhdistäminen luonnolliseen ympäristöön etäännyttää sitä hieman kaupunkikontekstista.

5. Taloudellinen kestävyys

5.1. Taloudellinen kehitys

Taloudellinen kehitys on olennainen osa Maailmanpankin ydintoimintaan, sillä sen koko mandaatti tähtää lainansaajamaiden kehityksen parantamiseen taloudellisin keinoin. Talouskasvu onkin perinteisesti vaikuttanut inhimillisen hyvinvoinnin lisääntymiseen, minkä seurauksena sen tavoittelu on perinteisen kehitysajattelun ydin. Myös Maailmanpankki on lähestynyt kehitystä tästä lähtökohdasta käsin. Esimerkiksi pankin kaksoistavoitteisiin köyhyyden vähentämiseen ja vaurauden lisäämiseen tähdätään taloudellisen kehityksen kautta. Se onkin ollut vahvasti läsnä koko Maailmanpankin ideassa ja pankki keskittyikin pitkään perustamisensa jälkeen vain talouskasvun edistämiseen. Pankin tavoitteena oli varmistaa pääoman liike jälleenrakennusta tarvitseviin valtioihin. Kehityskäsityksen laajentuessa ja 1990-luvulle saavuttaessa ajatus siitä, että talouskasvu vain kasvun vuoksi uhkasi inhimillistä ympäristöä oli kuitenkin ehtinyt levitä osaksi laajempaa kehitysajattelua. Kasvun tuli nyt olla tasapainossa sosiaalisten ja ympäristötavoitteiden kanssa.²²²

Pitkästä taloudellisen kehityksen perinteestä johtuen talouskasvua käsitellään Maailmanpankin maastrategiaraporteissa muita kehityksen osa-alueita systemaattisemmin, syväluotaavammin ja määrällisesti eniten. Se kuitenkin liitetään kestäväen kehityksen viitekehykseen muita pilareita harvemmin. Talouskehitys on kehitysajattelua perinteisemmillään ja sille on kehittynyt vahvat kehityskäytännöt, joita ei juurikaan lähdetä monipuolistamaan liittämällä sitä kestäväen kehitykseen. Käsitettä lähestytään enemmän muiden pilareiden kautta.

Teoriatasolla taloudellisella kestävyydellä tarkoitetaan pitkän aikavälin taloudellista kehitystä, joka ei vaikuta negatiivisesti ympäristöön, sosiaaliseen kehitykseen tai kulttuuriin. Ennen kestäväen kehityksen käsitteen valtavirtaistumisesta, taloudellinen kestävyys käsitettiin lähinnä taloudellisen pääoman ylläpitona. Taloudellinen kestävyys onkin ollut kiinnostunut lähinnä asioiden rahallisesta arvosta ja perinteisen kehityskäsityksen on ollut vaikeuksia määrittää luontopääomalle tällaista selkeää taloudellisesti mitattavaa arvoa.²²³

²²² Di Leva 2004, 15.

²²³ Goodland 1996, 1003.

Pääoma on taloudellisen kestävyuden keskeinen käsite ja taloudellisesta näkökulmasta kestävyys merkitseekin tasaisen ja supistamattoman pääoman ylläpitoa. Taloudellisen kestävyuden uhka on tämän kautta laskeva pääomainvestointien taso. Maailmanpankin investoinnit ovat perinteisesti keskittyneet juuri taloudelliseen pääomaan ja laiminlyöneet sen muut muodot. Erityisesti kiinnostus luontopääomaan on jäänyt taloudellisen pääoman edistämisen jalkoihin. Maailmanpankki kuitenkin tunnistaa, että kestävä kehityksen teorian mukaisesti pääoman muodot vaihtelevat ja niistä kaikkiin on mahdollista investoida taloudellisesti ja toiminnallisesti. Taloudellisen pääoman lisäksi Maailmanpankki pyrkiikin toiminnassaan kehittämään lainansaajamaiden inhimillistä, sosiaalista ja luontopääomaa.²²⁴ Maastrategiaraporteista tulikin esimerkiksi ilmi, että erityisesti luontopääoman merkitys on kasvanut pankissa 2000-luvulla.

Raporteissa taloudellista kestävyyttä kuvaillaan mm. laaja-alaiseksi, talouskasvupainotteiseksi, tasapainoiseksi ja finanssipoliittisesti kestäväksi. Siihen liitetään hyvä infrastruktuuri ja sijoitusilmapiiri, sekä vahvat talousjärjestelmä ja yksityinen sektori.²²⁵ Ympäristön ja talouden yhdistävä kestävä kehityksen puhe toisintaa raporteissa pitkälti Maailmanpankin liberaalia talouspolitiikkaa, sillä näissä yhteyksissä tuodaan esiin mm. yksityistäminen ja liian vahva keskushallinto. Maailmanpankin jäsen mailla suosittelema kehityspolitiikka noudattaakin yleisesti Washingtonin konsensusta,²²⁶ mikä heijastuu myös puheeseen kestävästä kehityksestä. Raporteissa esitetään näkemystä, että liberaali talouspolitiikka auttaisi ympäristönsuojelussa ja kestävässä kehityksessä. Maailmanpankin näkemyksestä maiden tulee löytää vahva tasapaino taloudellisen ja ekologisen välille, sillä osa-alueet liittyvät läheisesti toisiinsa ja on todennäköistä, että toisen laiminlyönti aiheuttaa negatiivisia seurauksia myös toiseen. Pankki korosti jo vuosituhannen vaihteessa taloudellisen kehityksen tavoittelemisen ilman ympäristöasioiden huomioonottamista olevan virhe.²²⁷

Maailmanpankki pyrki tietoisesti 90-luvun puolivälin jälkeen uudistamaan Washingtonin konsensusta. Vuonna 1998 Maailmanpankin pääekonomisti Joseph Splitz piti luennon, jossa todettiin, etteivät samat talouspoliittiset keinot olleet mahdollistaneet talouskasvua ja muuta taloudellisista kehitystä kaikissa valtioissa. Splitzin ja Wolfensohnin kehitysnäkemykset eivät kuitenkaan kohdanneet ja Splitz erosi Maailmanpankista

²²⁴ Goodland 2000, 21–22.

²²⁵ Esim. Country Partnership Strategy for the Democratic Republic of Sao Tome and Principe for the Period FY14-FY18 2014, 16–17.

²²⁶ Sender 2002, 190.

²²⁷ World Bank Institute 2000, 1.

vuonna 1999,²²⁸ eikä taloudellisen kehityksen käsitteellisten sisäisten merkityssisältöjen muutoksissa ole maastrategiaraporteissa havaittavissa suuria ajallisia muutoksia kestävyuden kontekstissa. Se ei kuitenkaan enää ole ainoa kehityksen tavoite kehityskäsitteen ja -tavoitteiden monipuolistuessa.

Taloudellisen kehityksen muutoksista suurimmat ovatkin havaittavissa sen vuorovaikutuksista kestävä kehitys muihin pilareihin. Tärkeä osa Maailmanpankin kestävä talouspuhetta on luonnonresurssien ja niiden kestävä käytön käsittely, joita lähestytään raporteissa myös osana elinkeinonharjoittamista. Tämän tyyppinen talouden ja kestävä kehitys suhde luodaan raporteissa etenkin saastuttavien tai muuten ympäristöllisesti haitallisten teollisuudenalojen kohdalla, joita ovat mm. kaivos-, metsä-, ja kalastusteollisuudet, joiden ympäristövaikutuksien hillitsemiseen kiinnitetään raporteissa erityistä huomioita. Vastapainona tälle pankki tukee valtioita ympäristöllisesti kestävien teollisuusalojen, kuten turismin kehittämässä. Turismi nähdään kasvun ja kehityksen mahdollistavana sektorina, sillä siinä on huomattavaa potentiaalia talouskasvuun. Luonnonsuojelualueet ovat suosittuja vierailukohteita ja niihin kohdistuva luonnonsuojelu nostetaan esiin taloudellisessa kontekstissa kasvun ja työpaikkojen luonnin kautta. Maailmanpankki tukee turismia etenkin luonnon- ja villieläinsuojelun kautta.²²⁹

Muiden kestävä kehitys osa-alueiden tavoittelu tapahtuu aina lopulta taloudellisesti kestävällä tavalla ja taloudellisen kehityksen tavoittelu ohjaa pankin toimintaa huomattavasti. Ympäristö ei mene talouden ohi Maailmanpankin agendalla, kun tarkastellaan niiden käsittelyn määrällistä eroa maastrategiaraporteissa. Kestävä kehitys lisärahoituksen tarve kuitenkin tunnistettiin pankissa ja sen osuutta kasvatettiin²³⁰:

“Besides helping to protect natural resources, investing in the environment also makes sense from an economic as well as a poverty alleviation perspective.”²³¹

Taloudellinen kestävyys ei kuitenkaan ole muista kestävyuden osa-alueista erillään, sillä sosiaaliset ja ympäristöarvioinnit ovat sen edistämisen tärkeimpiä keinoja niiden estäessä huolimaton pääomien kulutusta. Arviointien avulla kehityksen sosiaaliset ja

²²⁸ Patomäki & Teivainen 2003, 79–81.

²²⁹ Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique 2012, 35.

²³⁰ Di Leva 2002, 15.

²³¹ Country Assistance Strategy the Republic of Madagascar 2003.

ympäristölliset vaikutukset ovat mahdollisia ottaa huomioon taloudellisen kehityksen implementoinnissa. Taloutta käsitellään raporteissa luonnollisesti yksityiskohtaisesti, ja siihen nähden vain vähän sen ympäristöllisten olosuhteiden kautta. Ympäristökestävyys kuitenkin edellyttää taloudelliselta kestävyydeltä uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen ylläpitoa.²³²

Taloudelliseen kestävyYTEEN liittyy myös vahvasti ajatus yritysten yhteiskuntavastuusta (*Corporate Social Responsibility, CSR*), minkä myös Maailmanpankki on liittännyt sen kestäväN kehityksen strategiaansa.²³³ Teema ei kuitenkaan nouse esiin maastrategiaraporttien kontekstissa, sillä niiden näkökulma on valtiopainotteinen, eikä taloudellinen toimijuus raporteissa yllä yksityisen sektorin toimijoihin. Maailmanpankki on kuitenkin ollut tukevana osapuolena mukana YK:n the Global Compact -sopimuksessa, jossa taloudelliset johtajat sitoutuvat noudattamaan vastuullisia käytäntöjä ja periaatteita toiminnassaan.²³⁴ Yritysten yhteiskuntavastuu yhdistyy Maailmanpankin kehitysnäkemykseen siis ainakin nimellisesti.

5.2. Kestävä talouskasvu

Maailmanpankin toiseen kaksoistavoitteeseen, vaurauden lisäämiseen, kuuluu selkeästi ajatus talouskasvusta. Ajatus talouskasvusta sisältyy myös jo Brundtlandin komission kestäväN kehityksen määritelmään, sillä siinä tavoitellaan ihmiskunnan tarpeet tyydyttävää kehityskasvua. Vetoamalla tulevaisuuteen määritelmä kuitenkin asettaa tarpeiden tyydyttämiselle rajat ja ajatus pohjattomasta kasvusta onkin osittain ristiriidassa kestäväN kehityksen ajatuksen kanssa. Vastuullisuuskentällä onkin käyty keskustelua, mikä on talouskasvun rooli kestäväN kehityksen tavoittelussa. Maailmanpankki vastaa tähän problematiikkaan kestäväN kasvun (*Sustainable growth*) käsitteellä, jolla pyritään sovittamaan yhteen talouskasvun ja kestävyYden ideaalit.

KestäväN kasvun käsite viittaa perinteisesti taloustieteessä pitkän aikavälin kasvun tasoon eli kasvuun, joka on ajallisesti jatkuvaa ja toistettavissa. Käsite on kuitenkin laajentunut

²³² Goodland 1996, 1008.

²³³ Corporate Responsibility. The World Bank. <<https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/crinfo>> [sivu luettu 4.5.2022]

²³⁴ Di Leva 2004, 17.

käsittämään ylipäättään vastuullisen talouskasvun merkityssisältöjä.²³⁵ Maailmanpankki käyttää maastrategiaraporteissa osittain ensin mainittua määritelmää, mutta tälle tutkimukselle olennaisempaan siihen viitataan myös kestävän kehityksen kontekstissa, jolloin käsitettä käytetään enemmän eräänlaisen ekologisen talouskasvun synonyyminä. Tällöin sillä tarkoitetaan luonnonvaroja huomioivaa taloudellista toimintaa. Sanaa 'kestävä' (*sustainable*) käytetäänkin maastrategiaraporteissa paljon taloudellisen toiminnan etuliitteenä eri konteksteissa.

Maailmanpankki itse on määritellyt kestävän kasvun kasvuksi, joka pyrkii ottamaan huomioon kehittyvien maiden kiireellisen kasvun tarpeen osana köyhyyden lievittämisen keinoja, mutta samanaikaisesti pyrkii välttämään peruuttamattomat ja kalliit haitat luonnolliselle ympäristölle. Kestävän kasvun tulee ottaa huomioon seuraavien 5–10 vuoden kasvuvaatimukset, minkä lisäksi sen tulee samalla välttää valtioiden lukitsemista kestävämmiin malleihin ja minimoida mahdolliset katumuksen aiheuttajat. Sen implementointiin tarvitaan ekologisen taloustieteen keinojen ohella mm. poliittisia uudistuksia, investointeja, innovaatioita ja koulutusta.²³⁶

Ajallinen muutos talouteen suhtautumisessa on selkeää, sillä 1990-luvulla tai 2000-luvun alussa kestävän kasvun mainintoja raporteissa ei juurikaan ollut harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta.²³⁷ Aineistosta onkin havaittavissa, että kestävän kasvun maininnat lisääntyvät huomattavasti 2010-luvun vaihteessa, jolloin kestävyuden taloudellista ulottuvuutta käsitellään sen kautta. Näissä yhteyksissä talouteen liitetään usein sen toiminnan ympäristöulottuvuudet. Onkin raporttien perusteella selvää, että kestävä kasvu vakiintui Maailmanpankin kestävyysajatteluun vasta 2000-luvun puolivälin jälkeen, jonka myötä myös kestävän kehityksen talouspilari moninaistui ja kehitti vahvempaa omaa identiteettiään. Maailmanpankki julkaisi vuonna 2012 laajan kestävä kasvua käsittelevän *Inclusive Green Growth* -selvityksen, jossa todettiin ”talouskasvun vihertämisen” olevan kriittistä kestävän kehityksen saavuttamiseksi. Selvityksessä nykyiset kasvumallit nimettiin kestävämmiksi ja tehottomiksi, joten niiden tilalle ehdotettiin luonnonvarojen suhteen resurssiviisasta, ympäristöseuraukset minimoivaa, resilienttiä ja inklusiivista kestävä kasvua.²³⁸ Vallitsevan taloudellisen kehityskulun

²³⁵ "What Does Sustainable Growth Really Mean?" Forbes.

<<https://www.forbes.com/sites/rickmiller/2018/08/16/what-does-sustainable-growth-really-mean/?sh=7789e04c7a98>> [sivu luettu 4.5.2022]

²³⁶ The World Bank 2012, 2–3.

²³⁷ Esim. Country Assistance Strategy for South Africa 1999.

²³⁸ The World Bank 2012, 1–2.

haastaminen Maailmanpankin selvityksessä osoitti selkeän ajallisen muutoksen organisaation sisäisessä kestävyyskäsitteessä.

Maailmanpankille talouskasvun tavoittelu on toiminnallisesti erittäin merkittävä ohjenuora, jota ei raporteissa lähdetä kritisoimaan, sille sen avulla pankki pyrkii nostamaan kehittyvien maiden ihmisiä köyhyydestä. Talouskasvun tavoittelua pyritään kuitenkin kestävänsä kasvun kautta liittämään kestävänsä kehityksen käsitteelliseen kontekstiin ja raporteissa talouskasvu näyttäytyykin yhtenä kestävänsä kehityksen edellytyksistä. Maastrategiaraporteissa kestävänsä kasvun edellytykseksi esitetään kestävä luonnonvarojen hallinta, minkä lisäksi kasvu määrittely kestäväksi edellyttää erinäisiin ympäristö- ja niukkuushaasteisiin vastaamista. Taloudellisiin resursseihin paineita aiheuttavat pitkälti samat asiat, jotka määriteltiin ympäristökestävyuden uhiksi, kuten luonnonvarojen kestävänsä käyttö, ekosysteemien heikkeneminen, metsäkato ja väestönkasvu, sekä esimerkiksi korruptio. Myös taloudellisessa kontekstissa ne ovat uhkakuvia köyhyydelle ja sosiaalisille konflikteille.²³⁹ Kaikki edellä mainitut uhat heikentävät mahdollisuutta kestävänsä talouskasvuun, joka edellyttää luonnonvarojen kestävänsä käytön lisäksi myös ilmatoriskien hallintaa osana kaikki kehityspilareita²⁴⁰ ja näin mahdollistaa myös maan kilpailukyvyyn kasvattamisen.²⁴¹ Maailmanpankin näkökulmasta kestävä kasvu tuntuukin edellyttävän monisektorista lähestymistapaa, joka ottaa huomioon kehityksen taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset periaatteet.

Maailmanpankki on todennut, että kasvu on tarpeellinen, legitiimi ja tarkoituksenmukainen tavoite kehittyville maille, mutta niin on myös puhdas ja turvallinen ympäristö.²⁴² Raporteissa tunnustetaan, että talouskasvulla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia ympäristöön,²⁴³ minkä lisäksi liiallisesti nopeutetulla kasvulla voi olla kestävyysseurauksia, jotka vaikuttavat esimerkiksi sosiaaliseen kestävyysseen. Haasteeksi nousee tällöin mm. naisten huonot olosuhteet ja osuus talouden ulkopuolista töistä.²⁴⁴ Talouskasvua ei kuitenkaan nähdä ympäristötavoitteiden saavuttamisen esteenä ja Maailmanpankki voi toimia isossa roolissa kestävyys edistämisen talouskasvun rinnalla. Liiallinen ympäristöön keskittyminen ja resurssirajoitukset voivatkin

²³⁹ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya 2010,

²⁴⁰ Country Assistance Strategy for the Republic Niger for the Period FY08-FY11 2008, 28.

²⁴¹ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 8.

²⁴² The World Bank 2012, 6.

²⁴³ Country Partnership Strategy for the Republic of Cape Verde for the Period FY09-12 2009, 17.

²⁴⁴ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, 2.

Maailmanpankin mukaan myös hidastaa kasvua talouden avainsektoreilla, ja se pyrkii toiminnallaan vastaamaan tähän problematiikkaan:

*“A study has been undertaken to explore some of the “big picture” trade-offs that might occur between the pursuit of rapid growth and the imperative for environmental sustainability and sound natural resource management over coming years.”*²⁴⁵

Pankki pyrkii esimerkiksi varmistamaan, että infrastruktuurin investoinnit ovat yhtenäisiä kestävä luonnollisen ympäristön kanssa. Infrastruktuurin lisäksi ympäristöllisesti kestävä ja sosiaalisesti inklusiivinen kasvu edellyttää Maailmanpankin näkökulmasta oikeanlaisia julkisen hankinnan investointeja.²⁴⁶

Taloukasvu ei olekaan Maailmanpankille automaattisesti kestävä kehityksen osa, vaan sen edistämässä tulee aktiivisesti huomioida ja tarkkailla, että teollisuusalojen taloudellinen potentiaali on tasapainossa kestävä kehityksen kanssa.²⁴⁷ Kestävälle kehitykselle on merkittävää, ettei katoavan resurssin, kuten öljyn, käyttö johda resurssiloukkua vaan talouden tuotot tulevat monipuolisista lähteistä.²⁴⁸

Maailmanpankin kannattama taloukasvu perustuu yksityisen sektorin kasvuun, joten se nähdään raporteissa erityisen tavoiteltavana. Esimerkiksi Mosambikin maastrategiaraportissa esitellään köyhyyden vähentämiseen ja kasvuun tähtäävä strategia, joka perustuu ympäristöllisesti kestävälle ja inklusiiviselle yksityisen sektorin kasvu.²⁴⁹ Mailla onkin kestävä kehityksen toimenpideohjelmia, joihin liitetään lähes poikkeuksetta taloukasvu ja erityisesti vapaa markkinatalous.²⁵⁰ Yksityisen sektorin merkitys köyhyyden vähentäjänä ei ole kuitenkaan automaattista, vaan se vaatii uudistuksia ja jaettua konsensusta taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten toimijoiden välillä,²⁵¹ minkä lisäksi kestävä ja inklusiivisen kasvun saavuttaminen edellyttää huomiota investoinnin matalaan tasoon ja alhaiseen yritysten tuottavuuteen.²⁵²

Maastrategiaraportit ovat keskittyneet tukemaan kestävää inhimillistä kehitystä ja vakaata taloudellista kasvua, sillä niiden välisille vuorovaikutuksella on vaikutus etenkin

²⁴⁵ Country Partnership Strategy for the Republic of Rwanda for the Period FY2014-2018 2014, 12.

²⁴⁶ Country Partnership Strategy for the Republic of Cape Verde for the Period FY09-12 2009, 26.

²⁴⁷ Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY2007-2011 2007, 27.

²⁴⁸ Country Assistance Strategy for the Republic of Uganda for the Period FY 2011-2015 2010, 71.

²⁴⁹ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000, 1.

²⁵⁰ Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia 2003, 1.

²⁵¹ Country Partnership Strategy for the Democratic Republic of Sao Tome and Principe for the Period FY14-FY18 2014, 2.

²⁵² Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, i.

lainansaajamaiden köyhiin väestönsiin, joille erityisesti ympäristöresurssit ovat elintärkeitä. Sosiaalinen kehitys vaatii jatkuvaa talouskasvua ja epätasa-arvon puolittumista. Raporteissa todetaan myös, että talouskasvun tulee jakautua tasapuolisesti, jotta köyhät voivat osallistua sen hyötyihin ja sen tulee olla ympäristöllisesti kestävä, sillä kasvava väestö on paine jo nyt herkälle ekosysteemille.²⁵³ Talouskasvu on kuitenkin raporttien perusteella lopulta positiivinen voima kestävä muutoksen saavuttamiseksi köyhille väestöille.

Kestävä kehitystä ei paljoakaan liitetä raporteissa Maailmanpankin sijoitustoimintaan, sillä se ei ole toiminnan pääpaino maastrategiaraporteissa. Maailmanpankin ympäristöön keskittynyt sijoitusportfolio kasvoi kuitenkin kestävyyspuheen valtavirtaistuessa jatkuvasti ja oli esimerkiksi vuonna 2004 15 miljardia dollaria.²⁵⁴ Kestävä kehitystä ei juurikaan liitetä myöskään kestävien investointien tematiikkaan, eikä maaraporteissa esimerkiksi esitellä siihen sisältyviä ESG-periaatteita (*Ecological, Social, Governance*), jotka ottavat huomioon investointien ekologiset, sosiaaliset ja hallinnolliset vaikutukset. Ne ovat osa taloudellista kestävyttä laajemmassa kestävyyskeskustelussa kansainvälisellä kentällä, mutta finanssitaloustieteellisen luonteensa vuoksi eivät osa Maailmanpankin valtiolliseen talouteen keskittyviä maastrategiaraportteja.

Sijoitustoiminta liitetään raporteissa kestävyyskontekstiin lähinnä yksittäisissä maininnoissa puhtaan energian ekologisista investoinneista, joita Maailmanpankki esittelee raporteissa tavoitteenaan saavuttaa kestävyys parantamalla mm. energian alueellista saatavuutta, sekä ympäristön kestävyttä esimerkiksi korvaamalla hiilipohjainen lämpö vesivoimalla.²⁵⁵ Kestävien energianmuotojen rahoittamisesta huolimatta fossiilisten polttoaineiden käyttöä ei kuitenkaan kritisoida osana kestävyden tavoittelua. Esimerkiksi Maailmanpankin partneruuteen Kongossa kuuluu auttaa maata käyttämään öljyvaroja talouden monipuolistamiseen ja kehityksen sosiaalisten vaikutusten parantamiseen. Vastapainona tälle pankin tuki kohdistuu myös sellaisen dynamiikan luomiseen, joka mahdollistaa kestävä ja inklusiivisen vihreän kasvun ja lisäksi mahdollisuuksien tasa-arvoa ja samaan aikaan turvaisi ympäristöä.²⁵⁶

Esimerkkinä kestävästä kasvusta toimii myös Ruandan maastrategiaraportti, jossa esitellään kuinka hallitus ottaa ympäristöhaasteet vakavasti ja on jo kehittänyt vihreän

²⁵³ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2010-13, 28.

²⁵⁴ Di Leva 2004, 17.

²⁵⁵ Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique 2012, 37.

²⁵⁶ Country Partnership Strategy for the Republic of Congo for the Period FY13–FY16 2012, ii.

kasvun strategioita tavoitteenaan vihreä talous osana kasvua.²⁵⁷ Tämän esiin nostaminen osoittaa, että myös Maailmanpankki näkee vihreän kasvun arvostuksen kohteena olevana asiana. Vihreää kasvua ja siihen sisältyviä ympäristöhaasteita käsitellään myös YK:n vuosituhattavoitteiden ja erityisesti ympäristöön kohdistuvan seitsemännen tavoitteen kautta.

²⁵⁷ Country Partnership Strategy for the Republic of Rwanda for the Period FY2014-FY2018 2014, 12.

6. Hallinto ja toimijuus

6.1. Hyvän hallinnon ideaali

“Individually and collectively the achievement of sustainable development results will only be possible if they are bound together through a connecting platform of garnering good governance, which in some ways has been an Achilles heel in the past.”²⁵⁸

Yllä oleva lainaus Kenian vuoden 2014 maastrategiaraportista tiivistää hyvin, miten Maailmanpankki suhtautuu hallintoon osana kestäväen kehityksen käsitettä ja sen saavuttamista. Toimiva hallinto ja sen saavuttaminen ovat Maailmanpankille huomattavan tärkeitä kehityksellisiä tavoitteita ja osa niiden lainaehdoista, joiden kautta lähestytään myös kestäväen kehityksen tematiikkaa. Hallintoteema osoittaa, miten Maailmanpankki lähestyy kestäväen kehityksen käsitettä pääsääntöisesti sille itselleen tärkeistä lähtökohdista.

Hallinto on monimuotoinen käsite, jolla tiivistetysti viitataan vallankäytön traditioihin ja instituutioihin kansallisella, kansainvälisellä tai muilla vastaavilla tasoilla. Siihen sisältyy hallitusten valinnan, seuraamisen ja korvaamisen prosessit, kyky laatia ja toimeenpanna lakeja, sekä kansalaisten ja valtioiden kunnioitus taloudellisia ja sosiaalisia vuorovaikutuksia hallitsevia instituutioita kohtaan.²⁵⁹

Hallinnon kehittäminen oli yksi suurimmista muutoksista Maailmanpankin kehitysohjelmassa 1990-luvulla,²⁶⁰ jolloin James Wolfensohn keskittyi pääjohtajakaudellaan siihen etenkin osana pankin korruptionvastaista työtä,²⁶¹ mikä näkyy myös kehityksen hallinnollisen ja institutionaalisen puolien parissa. Maailmanpankin tutkimusosasto laati vuonna 1996 yhdessä tutkimuksellisen Maailmanpankki-instituutin kanssa kuusi hallinnollista indikaattoria (*Worldwide Governance Indicators*, WGI), joiden avulla se pyrki edistämään hyviä hallinnollisia periaatteita. Indikaattorit olivat ensimmäisiä hallinnon mittaamisen ja vertailun mahdollistavia työkaluja.

²⁵⁸ Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018 2014, iv.

²⁵⁹ Worldwide Governance Indicators. <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>> [sivu luettu 6.5.2022]

²⁶⁰ Khan 2002, 165.

²⁶¹ James D. Wolfensohn <<https://www.worldbank.org/en/archive/history/past-presidents/james-david-wolfensohn>> [sivu luettu 6.5.2022]

Hallintoindikaattorit ovat tiivistetysti:

1. Kansalaisten ääni ja vastuuvollisuus.
2. Poliittinen vakaus ja väkivallan puute.
3. Hallinnollinen tehokkuus.
4. Sääntelyn laatu.
5. Laillisuusperiaate.
6. Korruption hallinta.²⁶²

Maailmanpankki käyttää indikaattoreita systemaattisesti hallinnon tilan mittaamiseen ja niihin vedoten pyritään edelleen edistämään hyvää hallintoa globaalisti myös Maailmanpankin toimivallan ulkopuolella.²⁶³ Hallinnon merkityssisällöt osana kestävä kehityksen käsittelyä ovatkin pysyneet huomattavan tasaisina maastrategiaraporteissa koko tutkielman ajallisen keston ajan, sillä hyvän hallinnon ideaali on perustunut samoihin indikaattoreihin vain pienin päivityksin.²⁶⁴ Suurta ajallista muutosta kestävä kehityksen hallinnollisella saralla ei ole havaittavissa aineistosta, sillä hallintoa alettiin korostamaan Maailmanpankissa aikarajauksen alkaessa.

Maailmanpankin myöntämien lainojen ehdot vaihtelevat hieman valtioiden ja olosuhteiden mukaan, mutta ne kuitenkin perustuvat samoille Maailmanpankin periaatteille ja toimintaohjeille.²⁶⁵ Lainanannot ehdot ovat tiukentuneet samalla, kun hallinnon kehittämiseen tähännyt toiminta on tehnyt Maailmanpankista matalan taloudellisen ja poliittisen riskin kohteen sen tärkeimmille osakkeenomistajille.²⁶⁶ Maailmanpankki onkin vaatinut lainanannon ehtoina valtioita noudattamaan tiukkojakin hallinnollisia ehtoja. Tämä siitä huolimatta, ettei se itse täytä toiminnassaan mm. asettamiaan läpinäkyvyyden ehtoja, mikä on herättänyt kritiikkiä Maailmanpankin lainatoiminnan oikeudenmukaisuudesta.²⁶⁷ Lainanannon ehdot ovat arvioiden mukaan olleet melko laaja-alaisia ja tungettelevia, minkä lisäksi ehdot jakaantuvat pitkälle aikavälille ja vaativat näin pitkää ajallista sitoutumista. Arvioiden mukaan Maailmanpankki on pyrkinyt ehdoilla uudistamaan kohdemaan taloudellisten

²⁶² Apaza 2009, 139.

²⁶³ Kaufman et al. 2010; 6, 20.

²⁶⁴ "World Bank Updates Governance Indicators Data Set." International Institute for Sustainable Development. <<https://sdg.iisd.org/news/world-bank-updates-governance-indicators/>> [luettu 5.5.2022]

²⁶⁵ Loxley 1987, 50.

²⁶⁶ Kapur 2002, 68.

²⁶⁷ Patomäki & Teivainen, 83.

instituutioiden toimintaa ja sitouttamaan ne omaan kehityskäsitykseensä.²⁶⁸ Tätä kritiikkiä on kohdistettu etenkin pankin toimintaan Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, jonka valtiot ovat olleet historiallisesti pitkään jonkinlaisen ulkopuolisen vaikutusvallan alaisia. Maailmanpankki on virallisesti rajoittanut poliittisen asioiden käsittelyä osana sen lainaustoimintaa, mutta arvioiden mukaan se on hyvän hallinnon tavoittelussa tukenut myös selkeästi poliittisia reformeja maissa osana korruption vastaisia toimia.²⁶⁹

Hallinto nähdään maastrategiaraporteissa yleisesti yhtenä suurimmista haasteista kaikelle kehitykselle, sillä se vaikuttaa maan kehitystuloksiin ja etenkin heikoimmassa asemassa olevien väestönsien elinoloihin.²⁷⁰ Tästä syystä hallinnon kehittämistä käsitellään yleisesti huomattavan paljon maastrategiaraporteissa, joissa mm. todetaan hyvin toimivan julkisen sektorin puutteen estävän kehitystulosten saavuttamisen.²⁷¹ Raporteissa myös todetaan, miten hallinnon vahvistaminen on välttämätön edellytys pitkän aikavälin kestäväan kasvuun ja köyhyyden vähentämiseen,²⁷² jotka ovat pankin ydintoiminnan kehitystavoitteita. Hallinnon kehittämisestä nostetaan maastrategiaraporteissa systemaattisesti esille ja sille annetaan paljon painoarvoa lainansaajamaiden kehitystavoitteiden käsittelyssä.

6.2. Hallinto osana kestäväa kehitystä

YK:n politiikan koordinointi ja kestäväan kehityksen osasto (*United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, UNDPDSD*) on vuodesta 1995 määritellyt kestäväan kehityksen neljänneksi pilariksi institutionaalisuuden. Vaikkei institutionaalisuuden pilari ole vakiintunut laajempaan käyttöön osittain sen puutteellisten indikaattorien vuoksi, se kuvastaa hyvin kansainvälisellä kehityskentällä vallitsevaa vahvaa institutionaalisuuden ja hallinnon ideaalia.²⁷³ Maailmanpankki ei ole

²⁶⁸ Loxley 1987, 47–48.

²⁶⁹ IBRD Articles of Agreement: Article IV.” The World Bank.

<<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement/article-IV>> [sivu luettu 9.12.2021]; Khan 2002, 174.

²⁷⁰ Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13 2010, 20.

²⁷¹ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 123.

²⁷² Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period FY2013–FY2016 2013, 9.

²⁷³ Spangerberg 2002, 298.

määritellyt sitä suoraan kestävän kehityksen pilariksi, mutta se lähestyy käsitettä usein maastrategiaraporteissa juuri institutionaalisuuden ja hallinnon kautta.

Arvioiden mukaan Maailmanpankin hallinnon arviointi on ollut painottunut taloudelliseen kehitykseen,²⁷⁴ mutta maastrategiaraporteissa sen kontekstiin liitetään vahvasti myös kestävä kehitys. Käsite liitetäänkin hallinnollisessa kontekstissa maastrategiaraporteissa useaan eri yhteiskunnan sektoriin. Tansanian vuoden 2000 maastrategiaraportissa todetaan, että kestäväan kehitykseen vaikuttavat useat sektorit ml. sosiaalisektori, infrastruktuuri ja markkinatalous.²⁷⁵ Erilaisiin yhteiskunnanalueisiin ja niiden toimivuuteen liittäminen monipuolistaa kestävän kehityksen käsitystä. Käsitteeseen liitetään näin suunnitelmallisuuden ja järjestelmällisyyden merkityssisältöjä. Sektorikohtaisen kestävän kehityksen tavoittelun keinoksi esitetään raporteissa lainsäädännön keinot,²⁷⁶ mikä lisää institutionaalisen hallinnan kontekstia käsitteessä. Suoria lakialoitteita ei kuitenkaan maastrategiaraporteissa esitetä Maailmanpankin epäpoliittisen toimintatavoitteen vuoksi. Raporttien mukaan kestävän kehityksen edistämiseen sektorikohtaisten strategioiden tartutaan vasta, kun toiminnassa on siirrytty pois hätäoperaatioista.²⁷⁷ Tämän perusteella kestävä kehitys liitetään vasta edistäneempään kehitystoimintaan.

Maastrategiaraporteissa korostetaan jonkin verran kestävän kehityksen toimenpideohjelmaa nimeämällä ja käsittelemällä niitä teksteissä. Selkeisiin toimintaohjeisiin vetoaminen korostaa kestävän kehityksen institutionaalista lähestymistapaa, minkä lisäksi se liittyy niihin toiminnallisuutta kuvaamalla käsitteen aktiivista edistämistä. Raporteissa kannustetaan hallituksia implementoimaan kestävän kehityksen luonnonsuojelustrategioita ja muita kansallisia ympäristöohjelmia ja Maailmanpankki toteaaakin tarjoavansa institutionaalista tukea strategioiden implementointiin.²⁷⁸ Näin välittyy kuva, että kestävä kehitys on mahdollista saavuttaa hyvän hallinnon kautta. Nigerian maastrategiaraportissa vuodelta 2009 todetaan, että hallinnon kehittäminen kaikella tasolla on ”laajemman kestävän kehityksen sydämessä”.²⁷⁹

²⁷⁴ Khan 2002, 165.

²⁷⁵ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 2000, 20.

²⁷⁶ Country Assistance Strategy for the Islamic Republic of Mauritania for the Period FY05-FY11 2007, 17.

²⁷⁷ Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period FY2013-FY2016 2013, 63.

²⁷⁸ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 1997, 11-12.

²⁷⁹ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria 2009, 73.

6.2.1. Ympäristöhallinto

Ympäristöhallinto on merkittävä teema Maailmanpankille ja se toteaakin Ghanan vuonna 2000 laaditussa maastrategiaraportissa, että ympäristöhuoliin tulee vastata riittävästi, jotta kasvun kestävyys voidaan varmistaa.²⁸⁰ Hallinnollisessa kontekstissa kestävä kehitys esiintyykin maastrategiaraporteissa useimmiten osana ympäristöhallintoa. Maailmanpankki on pyrkinyt vaikuttamaan ympäristöhallintoon erityisesti ympäristöarvioiden kautta²⁸¹ ja etenkin seuraavilla sektoreilla: maatalous, kalastus, kaivosteollisuus ja turismi.²⁸² Ne ovat merkittäviä teollisuudenaloja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, minkä lisäksi kaikkiin liittyy vahva negatiivisten ympäristöhaittojen riski. Näillä sektoreilla pyritään ympäristöhallinnon keinon varmistamaan, että resurssien käyttö on kestävä, sillä tämä on raporttien mukaan kriittistä valtioiden pitkän aikavälin kasvun kannalta. Teollisuudenalat eivät kuitenkaan näyntyä raporteissa toimijoina, vaan toiminnallisuus säilyy aina hallituksilla ja muilla hallinnontasoilla, mikä korostaa institutionaalista lähestymistapaa kehitykseen.

Ympäristöhallinnon periaatteiden merkitys Maailmanpankille määriteltiin myös YK:n vuosituhattavoitteissa, jossa yhdeksi ympäristön kestävä kehityksen turvaaminen - tavoitteen alatavoitteeksi määriteltiin kestävä kehityksen periaatteiden sisällyttäminen osaksi kunkin maan politiikkaa ja ohjelmia, sekä luonnonvarojen häviämisen kääntäminen laskuun. Tavoitteen saavuttamisen indikaattoreita olivat mm. metsän osuus maan kokonaispinta-alasta, suojellun ympäristön osuus maan kokonaispinta-alasta, hiilidioksidipäästöt asukasta kohden ja otsonikerrosta tuhoavien aineiden kulutus.²⁸³ Ympäristöhallinnon sisällyttäminen tavoiteohjelmaan vakiinnutti kestävä kehityksen hallinnollista ulottuvuutta.

Kestävä kehityksen saavuttamisen keskeiseksi ja kaikkea koskevaksi edellytykseksi määritellään raporteissa esimerkiksi ympäristö- ja maanhallintareformi, mikä korostaa kestävä kehityksen hallinnollista lähestymistä. Erilaiset toimenpideohjelmat nähdäänkin kestävä kehityksen saavuttamisen hallinnollisen esteen ratkaisuna.²⁸⁴ Maailmanpankki mainitsee ympäristöhallinnon olevan edellytys kaiken kehityksen kestävyuden

²⁸⁰ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Ghana 2000.

²⁸¹ Goodland 2000, 5.

²⁸² Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000, 5.

²⁸³ Di Leva 2004, 15–16.

²⁸⁴ Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12 2009, 19.

varmistamiseksi, mikä on melko kokonaisvaltainen käsitys luonnon suhteesta muuhun toimintaan. Kestävän kehityksen pilarien keskinäisvaikutusten hallinnointi näyttäytyy kestävyuden edistämisen suhteen merkittävänä teemana. Samassa yhteydessä muiksi kestävä kehityksen ratkaisuksi mainintaan muita hallinnollisia keinoja, kuten ympäristöhallinnon osaajat, sekä ympäristöön liittyvä lainsäädäntö.²⁸⁵

Hyvän hallinto näyttäytyy kestävyuden edellytyksenä, minkä lisäksi Maailmanpankin näkökulmasta vastavuoroisesti hallinnolliset heikkoudet vaikuttavat myös negatiivisesti ympäristökestävyyteen.²⁸⁶ Hallinto ei ole näin vain kestävä kehityksen lisä vaan puhtaasti sen edellytys, minkä johdosta Maailmanpankki pyrkii aktiivisesti edistämään kehitystä hallinnollisin keinoin. Maailmanpankki tukeekin esimerkiksi kestävä kehityksen, metsätalouden ja ympäristöministeriön institutionaalista kasvattamista²⁸⁷ ja kannustaa vuosituhattavoitteiden mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden integrointia osaksi maiden poliittisia ohjelmia.²⁸⁸ Yleisesti Maailmanpankki näyttäytyy tukijan roolissa ympäristöhallinnon taholla ja raporteissa kannustetaan integroituun ympäristöhallintoon, mihin toisinaan liitetään kestävä kehitys. Ympäristöhallinto tarkoittaa raporteissa myös luonnonvarojen hallintaa, jonka parantaminen tukee Maailmanpankin näkökulmasta kestävä ja ilmastoressilienssiä kehitystä ja toimii yhtenä vastauksena kehityshille, joiden tausta on vuosikymmeniä kestäneessä alueellisessa, taloudellisessa, poliittisessa, demografisessa ja ekologisessa stressissä.²⁸⁹

Maailmanpankillla on myös taloudellinen rooli kestävä kehityksen ja erityisesti ympäristöhallinnon suhteen lisäyksenä organisaation tiedolliseen auktoriteettiasemaan alueella. Esimerkiksi sen ympäristöportfolion arvo oli Etelä-Afrikassa vuonna 2009 yli 40 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ja lisäsijoituksia oli jo suunnitteilla. Ympäristöportfolion kautta Maailmanpankki aikoo tarjota maalle institutionaalista tukea luonnonsuojelussa ja taistelussa luonnonriskejä ja -rappeutumista vastaan. Pankki yhdistää yhteisökeskeisen luonnonresurssien hallinnan ja muut ympäristötoimet portfolioissa myös osaksi kehityksen sosiaalista ja taloudellista puolita sisällyttämällä ne osaksi työvoiman ja sen laadun kasvattamista.²⁹⁰

²⁸⁵ Country Partnership Strategy for the Republic of Cape Verde for the Period FY09-12 2009, 16–17.

²⁸⁶ Country Assistance Strategy for the Republic of Sierra Leone for FY10–FY13 2010, 27.

²⁸⁷ Country Partnership Strategy for the Republic of Congo for the Period FY13–FY16 2012, 22.

²⁸⁸ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Guinea 2003, 31.

²⁸⁹ Country Partnership Strategy (FY2014-2016) for the Islamic Republic of Mauritania 2013, 9.

²⁹⁰ Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 - 2012 2007, 22.

6.3. Toimijuus

Karkeasti jaoteltua kestävän kehityksen toimijoina raporteissa esitetään Maailmanpankki ja lainansaajamaiden hallitukset. Jako näiden kahden välillä ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä usein Maailmanpankki käsittelee raporteissa omaa toimintaansa suhteessa maan kansalliseen visioon. Tavoitteena onkin mahdollistaa Maailmanpankin ja lainansaajamaan yhteistyö. Toimijuuteen liitetyt aktiivisuustasot vaihtelevat kuitenkin asiayhteyksien mukaan.

Toimijuuden käsitteeseen voidaan tieteenalasta riippuen liittää hyvin erilaisia merkityssisältöjä. Tämän tutkimuksen kontekstissa toimijuudella sitä, kenet maastrategiaraporteissa esitetään kestävän kehityksen suhteen aktiivisina, ja päätäntävaltaisina toimijoina. Tarkastelun kohteena on se, kenellä on aineiston kontekstissa ja Maailmanpankin näkemyksessä mahdollisuus tehdä kestävään kehitykseen liittyviä ratkaisuja ja toiminnallisia valintoja.²⁹¹ Useissa maastrategiaraporteissa kehityksen tavoitteeksi määritellään tasapainoisen ja kestävän kehityksen edistäminen, mikä jo itsessään on aktiiviseen toimintaan kannustava tavoite. Tietyn kehityssuunnan tavoittelu vaatii aktiivisia ja suunniteltua toimijaa.

Kestävä kehitys ja sen rahoittaminen ovat aktiivisesti myös Maailmanpankin ulkopuolisten kehitystoimijoiden, kuten yksittäisten valtioiden ja Euroopan unionin, agendalla alueella, mutta Maailmanpankki on silti taloudellisesti alueen merkittävin kehitystoimija.²⁹² Paikoitellen kestävän kehityksen toimijoiksi nimetäänkin raporteissa myös muu kehitysapuyhteisö, mutta ulkopuolisten toimijoiden tavoitteet esitellään vaan pintapuolisesti, eikä näiden käsitykseen kestävästä kehityksestä ja sen mahdollisista eroista Maailmanpankin omaan tulkintaan juurikaan tartuta. Tällaisia toimijoita ovat mm. yksittäiset maat ja Euroopan unioni, joiden luonnonvarojen kestävää käyttöä ja luonnonsuojelua tukevat toimet mainitaan pintapuolisesti.²⁹³ Muidenkin toimijoiden agendassa esiintyvät samantapaiset iskusanat kuin Maailmanpankillä, kuten luonnonresurssin hallinta, sekä hajauttaminen, mikä sitoo Maailmanpankin laajempaan kehityskenttään. Maastrategioissa muiden toimijoiden osallisuus on toissijaista, mutta niiden ulkopuolella pankki peräänkuuluttaa organisaatioiden välistä yhteistyötä.

²⁹¹ Burkitt 2015, 2.

²⁹² "Development at a Glance – Statistics by a Region. 2. Africa." OECD.

<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf> [sivu luettu 9.4.2022]

²⁹³ Country Partnership Framework for the Republic of Chad for the Period FY16-20 2015, 21.

Maailmanpankki toteaaakin, että kehitystavoitteiden saavuttamiseksi kansainvälisen kehitysapuyhteisön tulee muodostaa partneruuksia niin julkisen kuin yksityisen sektorin kanssa, sekä ottaa ympäristöhuolet merkittävällä tavalla huomioon projekteissaan.²⁹⁴

Jonkin verran kestävän kehityksen suhteen toimijuutta ulkoistetaan myös YK:lle, jonka kestävyuden määritelmiä ja toimenpideohjelmia käytetään toiminnan mandaattina. Erityisesti systemaattinen vuosituhattavoitteisiin viittamaan korostaa YK:n asemaa kestävän kehityksen toimijana, vaikka itse YK nimetään kielellisesti raporteissa melko harvoin. Maailmanpankin ja YK:n yhteistoimintaan on kuitenkin vain yksittäisiä viittauksia kestävän kehityksen saralla, ja nekin yleensä viittaavat juuri vuosituhannen kehitystavoitteisiin.²⁹⁵

Kansalaisyhteiskuntaan toimijana viitataan kestävän kehityksen yhteydessä muutaman yksittäisen kerran, eikä kestäväan kehitykseen juurikaan liitetä yhteisöllisyyden teema, vaikka kansalaisyhteiskunnan ääni on määritelty osaksi Maailmanpankin hyvän hallinnon periaatteita.²⁹⁶ Raporteissa on kuitenkin joitakin mainintoja, joissa Maailmanpankki toteaa, että julkista keskustelua ympäristön tilasta tulee kehittää ja laajentaa.²⁹⁷ Maailmanpankin ympäristöarviointeihin kuuluu kuitenkin ainakin teoreettisella tasolla sidosryhmäosallisuus ja erityisesti niiden kuuleminen, joiden elämään projektit ja toimet vaikuttavat eniten.²⁹⁸ Maailmanpankissa on ollut vahvana ajatus, siitä että aktiivinen kansalaisyhteiskunta ja sen osallistuminen hallinnon valvontaan parantavat hallintoa ja vähentävät korruptiota. Maailmanpankki odottaa yhteiskunnalta aktiivista toimijuutta varsinkin hallinnon kehittämisen suhteen,²⁹⁹ mutta tähän nähden teemaa käsitellään vain vähän kestävän kehityksen kontekstissa maastrategiaraporteissa.

6.3.1. Maailmanpankki

Maailmanpankki toimijuus on kaksijakoista, sillä se on samanaikaisesti lainansaajamaassa valtaa käyttävä ja ehtoja saneleva päämies, mutta myös jäsenvaltioidensa päätösvallan mukaan toimiva agentti. Yksittäisellä valtiolla on

²⁹⁴ Di Leva 2004, 14.

²⁹⁵ Country Assistance Strategy for the Islamic Republic of Mauritania for the Period FY05-FY11 2007, 25.

²⁹⁶ Apaza 2009, 139.

²⁹⁷ Esim. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the State of Eritrea 1996, 15.

²⁹⁸ Goodland 2000, 25.

²⁹⁹ Khan 2002, 179.

kuitenkin vain vähän vaikutusvaltaa Maailmanpankin toimintaan, varsinkaan Saharan eteläpuolisen Afrikan köyhien valtioiden keskuudessa, mikä korostaa alueella pankin toimijuutta lainansaajamaan suvereeniuden kustannuksella. Pankin kompleksinen rooli tekee lainaneuvotteluista tasapainon hakua sen ja lainansaajamaan monimuotoisten ja kilpailevien intressien välille,³⁰⁰ mutta raporteissa esitetty kehityksen tulkinta on kuitenkin lähempänä Maailmanpankin näkemystä, koska sillä on valtaa yksittäistä jäsenvaltiota enemmän. Näin myös kestävästä kehityksestä käsitellään näennäisesti tasapainoisesti, mutta tosiasiallisesti Maailmanpankki on vaikuttanut sen tulkintaan enemmän.

Maailmanpankin itsensä esittämä toimijuus vaihtelee raporteissa hieman. Toimijana on asiayhteydestä riippuen joko Maailmanpankki, Maailmanpankkiryhmä, alajärjestöt IDA ja IBRD tai Maailmanpankin ympäristövirasto (*Global Environment Facility*, GEF), joiden kaikkien apuun ja ohjenuoriin viitataan raporteissa kehityksen tukena olevina ja sitä vahvistavina voimina.³⁰¹ Raportit on kuitenkin laadittu Maailmanpankin kattokäsitteen nimellä. Yksittäisistä organisaatioista erityisesti IDA:n toimijuus korostuu raporteissa muita enemmän johtuen sen toiminnallisesta luonteesta ja sen sisäisessä ajattelussa korostuneesta sosiaalisen kehityksen tavoittelusta.³⁰² IDA pyrkii tukemaan maailman köyhimpiä maita niiden kohtaamissa sektorikohtaisissa kehityshaasteissa etenkin lainojen kautta,³⁰³ ja se toimiikin juuri sillä kehityksen alueella, joihin maastrategiaraportit pyrkivät vastaamaan. Raporteissa eritellään näin IDA:n toimia muita järjestöjä enemmän ja kuvaillaan esimerkiksi, miten IDA on tukenut toimenpiteitä luonnonvarojen säilyttämisen puolesta. Esimerkiksi Madagaskarin raportissa todetaan, että IDA on ollut melko menestyksekkäs raportissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja luonnonvarojen hallinnan parantamisessa on tehty sen avulla hyvää edistystä.³⁰⁴

Maailmanpankin itselleen raporteissa määrittelemä rooli kestävästä kehityksestä on olla etenkin tiedollinen auktoriteetti. Maailmanpankki määritteli itsensä asiantuntijaorganisaatioksi ja ”tietopankiksi” Wolfesonsohjin pääjohtajakauden

³⁰⁰ Kapur 2002, 59.

³⁰¹ Esim. Country Partnership Strategy for the Republic of Botswana for the Period FY09 - FY13 2009, 26.

³⁰² Ylönen 2012, 167.

³⁰³ ”What We Do? IDA. <<https://ida.worldbank.org/en/about/what-we-do>> [luettu 5.5.2022]

³⁰⁴ Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY2007-2011 2007, 19.

alettua.³⁰⁵ Se viittaakin itseensä raporteissa kestävän kehityksen asiantuntijana³⁰⁶ ja korostaa omaa merkitystään lainansaajamaan kestävyydelle alustamalla sektorikohtaisten kehityskohteiden esittelyä sanoin:

*“Our work across all the areas below will be vital for reaching sustainable development and making progress towards poverty reduction.”*³⁰⁷

Maailmanpankin asemaa toimijana validoi sen omaama tieto ja kokemus, joka on avuksi kapasiteetinrakentamisessa. Tällaista tukea pankki antaa mm. tukemalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaista avointa ja yhteistyöpainotteista hallintoa, mikä lisää hallituksen ja kansalaisten kapasiteettia fasilitoida osallistavaa ja kestävää kehitystä.³⁰⁸

Maailmanpankin asemasta ja sen muutoksesta lainansaajamaissa puhutaan raporteissa jonkin verran. Pankin suoritusta arvioidaan tarkastelemalla mm. maastrategian yhteensopivuutta hallituksen prioriteetteihin, Maailmanpankin kykyä sopeutua maan muuttuviin olosuhteisiin ja sen vahvuuksiin muodostaa kumppanuuksia.³⁰⁹ Maailmanpankilla on lainansaajamaissa jatkuva läsnäolo ja esimerkiksi nimitettyjä kestävän kehityksen sektorijohtajia.³¹⁰ Raporteissa korostetaan miten Maailmanpankki tulee toimimaan hallituksen kanssa aktiivisesti kestävyteen syventymisessä, mikä luo aktiivista kuvaa myös Maailmanpankista.

Kestävä kehitys esitetään teksteissä usein melko uutena tavoitteena valtioiden omalla agendalla. Esimerkiksi Botswanan raportissa eritellään, miten hallitus on viime vuosina tunnistanut tarpeen saavuttaa tasapaino luonnonsuojelun ja luonnonvarojen kestävän käytön välillä. Hallitus on tässä kontekstissa pyytänyt apua Maailmanpankilla ympäristöviraston kehittämiseen ja kestävien luonnonvarojen hyödyntämisessä osana maan taloudellisesta kehitystä. Maailmanpankki näyttäytyy avuntarjoajan ja auktoriteetin roolissa, sillä se toimii nimenomaan hallituksen pyynnöstä, mikä korostaa sen toimintamandaattia. Botswanan yhteydessä nostetaan esiin myös laajat ja merkittävät luonnonresurssit, joiden mainintaan olevan kasvavan taloudellisen toiminnan lähteenä. Haasteena on jälleen kerran miten tasapainoilla luonnonsuojelun ja resurssin kestävän käytön välillä. Hallitus onkin pyytänyt apua tässä Maailmanpankilta, joten

³⁰⁵ “The Evolution of the Knowledge Bank”. The World Bank.

<https://web.worldbank.org/archive/website01537/WEB/IMAGES/EVOLUTION.PDF> [luettu 4.5.2022]

³⁰⁶ Country Partnership Strategy for Central African Republic for the Period 2009-2012 2009, 17.

³⁰⁷ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania 2000, 20.

³⁰⁸ Country Partnership Strategy (FY14 - FY16) for the Republic of Angola 2013, 57.

³⁰⁹ Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017 2014, 70.

³¹⁰ Country Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania for the Period FY 2012-2015, 44.

Maailmanpankki näyttäytyy asiantuntijana luonnollisesti kestävän talouskasvun suhteen.³¹¹

Pankki itse tunnistaa, että sen ympäristö ja sosiaalipoliittika käyttö osana projekteja on vaikuttanut lainsäädäntöön useissa kehittyvissä maissa. Esimerkiksi ympäristöarviointilainsäädäntö tuli moneen maahan juuri pankin vaikutuksesta.³¹² Maailmanpankki tiedostaa oman vaikutusvaltansa lainansaajamaissa, muttei tarkastele sitä maastrategiaraporteissa kriittisesti vaan korostaa onnistumisia. Maailmanpankin toimijuutta ja apua kehityksen ympäristönäkökuulmassa perustellaan esimerkiksi sillä, että monet muut kehitysavun rahoittajat ovat siirtäneet fokuksensa ympäristöstä terveydenhuoltoon vallitsevan HIV/AIDS epidemian johdosta. Maailmanpankin toiminta esitetään kuitenkin laaja-alaisempana, joten kehitysavussa tapahtuneet muutokset eivät näytä heijastuvan sen toimintaan samalla tavalla.³¹³

6.3.2. Hallitukset

Maastrategiaraportit on aina laadittu kohdemaan omat tavoitteet huomioon ottaen ja niissä otetaan huomioon maiden omat kasvu- ja kestävän kehityksen strategiat.³¹⁴ Lainansaajamailla on useita omia kehitystavoitteita ja -ohjelmia, joihin osiin on sisällytetty ajatus kestävästä kehityksestä tavoiteltavana kehityssuuntana. Raportteja ja kestävästä kehitystä toteutetaan maastrategiaraporteissa ennen kaikkea hallitusten omien tavoitteiden mukaan, joten käsitteen esiintyminen raporteissa heijastaa myös lainansaajamaan omia kehitystavoitteita. Näissä tilanteissa toimijuus ikään kuin jakaantuu Maailmanpankin ja valtiollisen toimijan välillä.

Lainansaajamaat ovat itse määritelleet omat tavoitteensa kestävän kehityksen suhteen, mutta siihen usein vaikuttaa Maailmanpankin ylläpitämä kehityskäsite merkitysisältöineen. Lisäksi Maailmanpankillä on valtaa siihen, mitkä lainansaajamaiden kestävän kehityksen tematiikat se ylipäättään nostaa esiin raporteissa ja millaista painoarvoa se niille antaa. Maat teettävät itsenäisesti kestävän kehityksen raportteja, jolloin niillä on valtaa käsitteen määrittelyssä. Raporttien tuloksia ei haasteta,

³¹¹ Country Partnership Strategy for the Republic of Botswana for the Period FY09 - FY13 2009, 26.

³¹² Di Leva 2004, 18.

³¹³ Country Partnership Strategy for the Republic of Botswana for the Period FY09 - FY13 2009, 28.

³¹⁴ Country Partnership Frameworks. The World Bank.

<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23100>> [sivu luettu 11.10.2021]

tai vertailla niitä Maailmanpankin omiin määritelmiin aiheesta. Toimijuus on kuitenkin tiukasti raporttien, sillä useasti toistetaan, miten asia on määritelty juuri raportissa tietyllä tavalla.³¹⁵

Hallitus itse usein myös ajavana tekijänä kestävän kehityksen toimenpiteissä ja agendan laajennuksissa. Maat tekevät paljon asioita, kuten julkaisevat raportteja, joista osa on kuitenkin laadittu Maailmanpankin tuella. Maiden omatkin kehitystavoitteet liittyvät lisäksi usein Maailmanpankin tavoitteisiin. Omien tavoitteiden mahdollistaminen Maailmanpankin asettamiin ehtoihin on järkevää maille tiukkojen lainaehtojen saavuttamisen vuoksi, minkä seurauksena maa saattaa ohjata omaa kehitystään tavoitteenaan varmistaa kelpoisuus Maailmanpankin avustuksille ja lainoille. Valtioilla eri taloudelliset motiivit Maailmanpankin apuun turvautumisissa, mutta se voi olla esimerkiksi ulkomaalaisen pääoman houkuttelemisen poliittisesti epävakaa alueelle. Yhtä merkittävien pääomavirtojen saavuttaminen muista lähteistä on ollut mahdotonta Saharan eteläpuolisen Afrikan köyhimmille mailla.³¹⁶

Kestävän kehityksen yhteydessä mainitaan usein myös konkreettisia toimenpideohjelmiä, joita lainansaajamaassa on meneillään tai suunnitteilla, joihin kuuluu myös kestävän kehityksen ulottuvuuksia. Nämä myös yleensä korostavat aktiivista toimijuutta asian suhteen, sillä niissä käytetään paljon aktiivista ja dynaamista kieltä, sekä mainitaan mitä asian eteen ollaan tekemässä. Esimerkiksi Botswana on määritellyt itselleen Vision 2016 -tavoiteohjelman, jossa kestävä ympäristö ja kasvu ovat osana yleisen kehityksen saavuttamista mm. turvallisuuden ja hyvän hallinnon ohella.³¹⁷

Raporttien maakohtaisuudesta johtuen myös kestävän kehityksen käsittely on hyvin kansallisvaltiokeskeistä, valtioiden rajat ylittävään ulottuvuuteen viitataan vain harvoin. Yksittäisiä mainintoja kansainvälisen yhteistyön vaikutuksesta kestävyteen on vain muutamia. Yksi tällainen on ehdotus ylijarat ylittävän päästötutkimuksen tekemisestä Botswanan ja Etelä-Afrikan välillä.³¹⁸ Kansainvälisen yhteistyön hyöty tunnustetaan, mutta sitä hyödynnetään vain kahden melko kehittyneen valtion välisessä kontekstissa, eikä se tunnu kestävän kehitykseen liitettävältä perusarvolta. Kestävyteen nähdään hieman vaikuttavan valtioiden ohella myös alueellinen rajat ylittävä kehitystaso.³¹⁹ Suhde

³¹⁵ Esim. Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12 2009, i.

³¹⁶ Sender 2002, 186.

³¹⁷ Country Partnership Strategy for the Republic of Botswana for the Period FY09 - FY13 2009, 16.

³¹⁸ Ibid., 1.

³¹⁹ Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000, 8.

naapurimaahan, esim. kauppasuhteet, näyttäytyvätkin myös kestäväan kehitykseen vaikuttavana tekijänä.

7. Johtopäätökset

Maailmanpankki katsoo kestävästä kehitystä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa omasta kehityskäsityksestään käsin. Kestävyyden tulo osaksi organisaation toimintaa on laajentanut kehitykselle annettuja merkityksiä korostamalla etenkin sen sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia ja nostamalla ne taloudellisen kehityksen rinnalle. Muutos kehityskäsitteen merkitysisällöissä alkoi Maailmanpankissa jo 1970-luvulla, mutta lopullinen kestäväyyden omaksuminen tapahtui vuodesta 1995 alkaen James Wolfensohnin noustessa pankin pääjohtajaksi. Wolfensohnin aikakaudella Maailmanpankki laajensi kehityskäsitystään sisällyttämällä siihen vahvemmin sosiaalisen ja ympäristökehityksen ulottuvuuksia, mikä heijasti laajempaa globaalia kehityskentän muutosta.

Määritelmällisesti Maailmanpankki ymmärtää kestävästä kehityksen vastaavan YK:n alaisen Brundtlandin komission vuonna 1987 laatimaa määritelmää kestävästä kehityksestä ”kehityksenä, joka tyydyttää nykyajan tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa”. Pankki jäsentää myös käsitettä sen teoreettisen taustan kautta jaotteleamalla kestävästä kehitystä sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestävästä kehitykseen ns. pilarimallin mukaisesti.

Kestävästä kehitystä lähestytäänkin maastrategiaraporteissa etenkin luonnollisen ympäristön kautta, sillä ympäristöllinen kestävyys oli selkein temaattinen muutos Maailmanpankissa vallitsevaan kehityskäsitykseen. Maastrategiaraporteissa on yleistä, että luontoa lähestytään itseisarvona ja suojeltavana kokonaisuutena, mutta samalla se on lainansajamaiden taloudellisen perusta raaka-aineresurssien johdosta. Tämän myötä kestävästä kehityksen pilareiden yhteensovittaminen on aiheuttanut problematiikkaa pankin sisällä sen pyrkiessä sovittamaan pääoman erilaisten muotojen kehitystä yhteen. Luonnollisen ja taloudellisen pääoman kestävä samanaikainen käyttö on yksi suurimmista maastrategiaraporteissa ilmenevistä kestävästä kehitykseen liitettyistä haasteista.

Kestävästä kehityksen sosiaalista ulottuvuutta lähestytään pankissa tarkasteluajankohtana hyvin pitkälti YK:n vuosituhtavoitteiden määrittelemänä ja määrittävät sosiaalisen kehityksen tavoitteet koko 2000-luvun aina vuoteen 2015 asti. Tavoitteilla on huomattava vaikutus siihen, miten Maailmanpankki näkee ja määrittelee kehitystä. Kestävästä kehitykseen tavoitteet liitetään kuitenkin lähinnä tavoiteohjelman ympäristötavoitteiden kontekstista käsin. Vuosituhattavojen lisäksi toinen käsitteen määrittelyyn merkittävästi

vaikuttava tekijä on Maailmanpankin toiminnallinen päätavoite köyhyiden vähentäminen, jonka kautta organisaatio lähestyy kaikkea toimintaansa.

Taloudellinen kestävyys vastaa Maailmanpankissa toiminnassa eniten perinteistä talouskasvuun tähtäävää kehitysmallia. Sen hahmottamista on kuitenkin pankissa pyritty laajentamaan kestävä kasvun käsitteen kautta. Sen avulla pyritään monipuolistamaan vain talouskasvuun tähtäävään kehityspolitiikka edellyttämällä taloudellisten toimien tasapainoa luonnollisen ympäristön ja sosiaalisen hyvinvoinnin kautta. Maailmanpankki ei kuitenkaan haasta talouskasvun ideaalia vaan pyrki sen kautta saavuttamaan muita kehitystavoitteitaan.

Wolfensohnin pääjohtajakauden toinen suuri uudistus ympäristötematiikan nousun myötä oli hyvän hallinnon vahvistamisen tavoittelu. Maailmanpankki vaatii mailta tiukkoja mm. avoimuutta korostavia lainaehjoja, joita se ei kuitenkaan täytä omassa toiminnassaan. Hallinto näyttäytyy raporteissa vastauksena lähes kaikkiin kehityshaasteisiin, mikä liittää sen myös kestävä kehityksen käsitteelliseen kontekstiin. Kestävä kehityksen saavuttamista tavoitellaan erityisesti ympäristöhallinnon kautta.

Käsitteellinen toimijuus raporteissa on jakaantunut Maailmanpankin ja lainansaajamaiden hallitusten välille Maailmanpankin kuitenkin painottaessa omaa rooliaan. Se näkee oman toimintansa edistävän kestävä kehityksen saavuttamista ja validoi näin raporteissa omaa toimintaansa. Organisaation ulkopuolelta suurta määrittelyvaltaa käsitteen tulkintaan käyttää YK, mutta Maailmanpankki ei nosta sitä esiin juurikaan edes vuosituhattavoitteita käsiteltäessä.

Suurin havaittavissa oleva käsitteellinen muutos maastrategiaraporteissa tarkasteluvälillä oli kestävä kehityksen vakiintuminen systemaattisemmaksi osaksi Maailmanpankin maatoimintaa. Käsitteen ja erityisesti sen ympäristöulottuvuuden maininnat yleistyivät ja laajenivat etenkin 2000-luvun alun jälkeen raporteissa. Tätä ajoi vuosituhattavoitteiden käyttöönoton lisäksi vahvistuva ilmastonmuutoksen uhka, joka oli läsnä raporteissa etenkin sään ääri-ilmiöiden ja niiden seurannaisvaikutusten kautta. Suuria tulkintaeroja käsitteen käytössä ei syntynyt, eikä raporteista ilmennyt juurikaan suuria käsitteen merkitysisällöstä käytyjä kamppailuja.

Vuoden 2015 jälkeen yleisesti kestävä kehityksen käsitettä on määrittänyt YK:n Agenda2030-tavoitteet, joihin myös Maailmanpankki on sitoutunut. Tavoitteissa määriteltiin 17 uutta spesifisti kestävä kehityksen käsitteeseen liitettyä tavoitetta. Agenda2030 on aiempia tavoiteohjelmia monipuolisempia ja kattavampi koodisto, joten

se on muuttanut kestävän kehityksen käsitteen käyttöä myös Maailmanpankin toiminnassa. Tavoiteohjelman myötä kestävä kehitys on viimeistään vakiintunut vallitsevaan kehitysajatteluun. Kestävän kehityksen käsitteen yhteiskunnallinen ja kielellinen konteksti onkin muuttunut tämän tutkimuksen tarkasteluajankohdan jälkeen merkittävästi, eikä käsitteen merkityssisällön voi näin katsoa enää vastaavan täysin tutkimuksessa esiteltyä tulkintaa. Uudet merkityssisällöt ovat kuitenkin rakennettu aiemman käsitteellisen tulkinnan päälle, joten niiden tunteminen auttaa nykyisen käsitteen tulkinnan jäsentämisessä.

Kehittyvien maiden mielenkiinto Maailmanpankin päätöksentekoon osallistumiseen on arvioitu kasvavan tulevaisuudessa, mikä omalta osaltaan tulee muuttamaan miten kehityksestä ja kestävästä kehityksestä tullaan puhumaan Maailmanpankin sisällä jatkossa.³²⁰ Maailmanpankin rooli Afrikan kehityksessä on kuitenkin yhä enenevässä määrin haastettuna tulevaisuudessa, kun Kiina pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa maanosassa kehitysavun ja taloudellisten investointien avulla.³²¹ Monipuolistuva toimijuus alueen kehitysavussa tulee laajentamaan vallitsevaa kehitysajattelua ja kestäväälle kehitykselle annettuja merkityksiä. Länsimaiden ulkopuolisten toimijoiden osallisuuden lisääntyminen tulee viemään kestävä kehityksen tulkintaan kauemmas länsimaisesta kehitysnäkemyksestä ja mahdollisesti käsitteen käytöstä julkisessa tilassa käydyt kamppailut tulevat lisääntymään. Kestävä kehitys tulee elämään jatkuvassa liikkeessä muuttavan kehityspoliittisen kontekstin myötä.

³²⁰ Ylönen 2012, 216.

³²¹ "Chinese funding of sub-Saharan African infrastructure dwarfs that of West, says think tank". Reuters. <<https://www.reuters.com/markets/us/chinese-funding-sub-saharan-african-infrastructure-dwarfs-that-west-says-think-2022-02-09/>> [luettu 12.5.2022]

Lyhenteet

| | |
|------|---|
| CAS | Country Assistance Strategy |
| CPS | Country Partnership Strategy |
| CPF | Country Partnership Framework |
| GEF | Global Environment Facility (Maailman ympäristörahassto) |
| IBDR | International Bank for Reconstruction and Development (Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehittämisspankki) |
| IDA | International Development Association (Kansainvälinen kehitysjärjestö) |
| MDG | Millenium Development Goals |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Papers |
| WBI | World Bank Institute |
| WBG | World Bank Group |

Lähteet

PRIMÄÄRIAINIESTO

I Maailmanpankin kehitysraportit ja -katsaukset

The World Bank. "The consequences of rapid population growth". 1984.

The World Bank. *Climate Change and the World Bank Group: Phase II - The Challenge of Low-Carbon Development*. 2014.

The World Bank. *Climate change and the World Bank Group. Phase 2, The challenge of low-carbon development*. 2010.

The World Bank. *Focus on Sustainability 2004*. 2005.

The World Bank. *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. 2012.

The World Bank. *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. 2010.

The World Bank. "Environmental Health and Sustainable Development". *Findings*, 82/1997, 1–4.

The World Bank. *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity*. 2015.

World Bank Group Directive. *Country Engagement*. 2014.

World Bank Institute. *Economic development and environmental sustainability: policies and principles for a durable equilibrium*. 2000.

II Maastrategiaraportit

Raportit haettu osoitteesta: <http://documents.worldbank.org>

Country Assistance Strategy for Burkina Faso for the Period FY 10-12. 2009.

Country Assistance Strategy for South Africa. 1999.

Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period FY2013–FY2016. 2013.

Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia. 2008.

Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia. 2003.

Country Assistance Strategy for the Islamic Republic of Mauritania for the Period FY08-FY11 2007.

Country Assistance Strategy for the Republic Niger for the Period FY08-FY11. 2008.

Country Assistance Strategy for the Republic of Benin for the Period FY 09-12. 2009.

Country Assistance Strategy for the Republic of Benin. 2003.

Country Assistance Strategy for the Republic of Cameroon for the Period FY10-FY13. 2010.

Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar for FY2007-2011. 2007.

Country Assistance Strategy for the Republic of Madagascar. 2003.

Country Assistance Strategy for the Republic of Malawi. 2007.

Country Assistance Strategy for the Republic of Niger for the Period FY08-FY11. 2008.

Country Assistance Strategy for the Republic of Sierra Leone for FY10–FY13. 2010.

Country Assistance Strategy for the Republic of Uganda for the Period FY 2011-2015. 2010.

Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia. 2008.

Country Assistance Strategy for the United Republic of Tanzania for the Period FY 2012-2015. 2011.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Kenya. 1996.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Mauritius. 2002.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Madagascar. 1994.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Burundi. 1995.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Cameroon. 1996.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Congo. 1996.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Guinea. 2003.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Madagascar. 1997.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mauritius. 2003.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Zambia. 1999.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique. 2000.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Chad. 1996.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique. 1995.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Rwanda for the Period FY09-FY12. 2008.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique. 2000.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Ghana. 2000.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique 2000.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Rwandese Republic. 1998.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the State of Eritrea. 1996.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania. 2000.

Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Republic of Tanzania. 1997.

Country Partnership Framework for the Republic of Chad for the Period FY16-20. 2015.

Country Partnership Framework for the Republic of Mali for the Period FY16-19. 2015.

Country Partnership Strategy (FY14 - FY16) for the Republic of Angola. 2013.

Country Partnership Strategy (FY2012-FY2016) for the Gabonese Republic. 2012.

Country Partnership Strategy (FY2014-2016) for the Islamic Republic of Mauritania. 2013.

Country Partnership Strategy for Central African Republic for the Period 2009-2012. 2009.

Country Partnership Strategy for the Democratic Republic of Sao Tome and Principe for the Period FY14-FY18. 2014.

Country Partnership Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia. 2012.

Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria for the Period FY2014-FY2017. 2014.

Country Partnership Strategy for the Federal Republic of Nigeria. 2009.

Country Partnership Strategy for the Republic of Botswana for the Period FY09 – FY13. 2009.

Country Partnership Strategy for the Republic of Cape Verde for the Period FY09-12. 2009.

Country Partnership Strategy for the Republic of Congo for the Period FY13–FY16. 2012.

Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2010-13. 2009.

Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya for the Period FY2014-2018. 2014.

Country Partnership Strategy for the Republic of Kenya. 2010.

Country Partnership Strategy for the Republic of Rwanda for the Period FY2014-2018. 2014.

Country Partnership Strategy for the Republic of South Africa for the Period 2008 – 2012. 2007.

Country Partnership Strategy FY12-15 for the Republic of Mozambique. 2012.

Interim country assistance strategy of the World Bank Group for the Republic of Benin. 2001.

Interim Strategy Note for the Republic of Sudan. 2008.

TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Apaza, Carmen R. “Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion”. *PS: Political Science & Politics*, 1/2009, 139–143.

Burtkitt, Ian. “Relational agency: Relational sociology, agency and interaction”. *European Journal of Social Theory*, 3/2015, 322–339.

Cornut, Francis; Giroux, Helene; Langley, Ann. “The strategic plan as a genre”. *Discourse & Communications*, 1/2012, 21–54.

Dembele, Demba Moussa. “The International Monetary Fund and World Bank in Africa: A “Disastrous” Record”. *International Journal of Health Services*, 2/2005, 389–398.

Di Leva, Charles E. “Sustainable Development and the World Bank’s Millenium Development Goals”. *Natural Resources & Environment*, 19/2004, 13–19.

Eerikainen Jouni ja Redwood John, *Environmental Sustainability – An Evaluation of World Bank Group Support*. World Bank Publications, Washington D.C. 2008.

Fine, Ben. The World Bank’s Speculation on Social Capital. Artikkeliksi teoksessa *Reinventing the World Bank*. Toim. Jonathan R. Pincus & Jeffrey A. Winters. Cornell University Press, Ithaca 2002.

Goodland, Robert. “Environmental Sustainability: Universal and Non-Negotiable”. *Ecological Applications*, 4/1996, 1002–1017.

Goodland, Robert. "Social and Environmental Assessment to Promote Sustainability – An Informal View from the World Bank." *Environment Department Papers*, 74/2000.

Hyrkkänen, Markku. *Aatehistorian mieli*. Vastapaino, Tampere 2002.

Hyvärinen, Matti; Kurunmäki Jussi, Palonen Kari; Pulkkinen, Tuija ja Stenius Henrik, *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere 2003.

Ismi, Asad. *Impoverishing a Continent: The World Bank and the IMF in Africa*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa 2004.

Jalasjoki, Laura. *Vuoropuhelua vai vedätystä? Maailmanpankin konsultaatiokäytännöt ja kehitysnarratiivi vallankäyttönä*. Kansainvälisen politiikan pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, 2005.

Kamruzzaman, Palash. "Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation". *Development in Practice*, 1/2009, 61–71.

Kaufman, Daniel; Kraay, Aart ja Mastruzzi, Massimo. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues" *World Bank Policy Research Working Paper*, 5430/2010.

Kapur, Devesh. The Changing Anatomy of Governance of the World Bank. Artikkeliteoksessa *Reinventing the World Bank*. Toim. Jonathan R. Pincus & Jeffrey A. Winters. Cornell University Press, Ithaca 2002.

Khan, Mustaq H. Corruption and Governance in Early Capitalism – World Bank Strategies and their Limitations. Artikkeliteoksessa *Reinventing the World Bank*. Toim. Jonathan R. Pincus & Jeffrey A. Winters. Cornell University Press, Ithaca 2002.

Koselleck, Reinhart. *The practice of conceptual history: timing history, spacing concepts*. Stanford University Press, Stanford 2002.

Loxley, John. The IMF, The World Bank, and Sub-Saharan Africa: Policies and Politics. Artikkeliteoksessa *The IMF and the World Bank in Africa*. Toim. Kjell J. Havnevik. Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala 1987.

McAllister, Brian. "United Nations Conference on Environment and Development: An Opportunity to Forge a New Unity in the Work of the World Bank among Human Rights, the Environment, and Sustainable Development." *Hastings International and Comparative Law Review*, 4/1993, 689–744.

Morrow Daniel, "Poverty Reduction Strategy Papers And Sustainable Development". 23.1.2001.

<https://www.iisd.org/system/files/publications/pe_morrow_presentation.pdf> [sivu luettu 8.5.2022].

OECD-FAO. Agriculture in Sub-Saharan Africa: Prospects and challenges for the next decade. Artikkele raportissa *OECD-FAO Agricultural Outlook 2016–2025*. 2016.

Patomäki, Heikki ja Teivainen, Teivo, *Globaali demokratia*. Gaudeamus, Helsinki 2003.

Sartori, Giovanni. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review*, 4/1970, 1033–1053.

Schroer, Markus. Spatial Theories/Social Construction of Spaces. Artikkele teoksessa *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Toim. Anthony M Orum. John Wiley & Sons, Hoboken 2019.

Sender, John. Reassessing the Role of the World Bank in Sub-Saharan Africa. Artikkele teoksessa *Reinventing the World Bank*. Toim. Jonathan R. Pincus & Jeffrey A. Winters. Cornell University Press, Ithaca 2002.

Serageldin, Ismail. "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital." *The Brown Journal of World Affairs*, 2/1996, 187–203.

Skinner, Quentin. *Vision of Politics. Volume I: Regarding method*. Cambridge University Press, Cambridge 2002.

Spangenberg, Joachim H. "Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators measuring sustainable development." *Ecological Indicators*, 2/2002, 295–309.

Waas, Tom; Huges, Jean; Verbruggen, Aviel ja Wright, Tarah. "Sustainable Development: A Bird's Eye View." *Sustainability*, 3/2011, 1637–1661.

Ylönen Matti, *Mahti kukkarossa – Johdatus Maailmanpankkiin ja IMF:ään*. Into Kustannus, Helsinki 2012.

Öhler, Hannes; Negre, Mario; Smets, Lodewijk; Massari, Renzo ja Bogetic, Zeljko. "Putting your money where your mouth is: Geographic targeting of World Bank projects to the bottom 40 percent". *PLOS ONE*, 6/2019, 1–19.

MUUT LÄHTEET

“Africa Climate Business Plan”. Maaailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/programs/africa-climate-business-plan>> [sivu luettu 6.11.2021].

“Chinese funding of sub-Saharan African infrastructure dwarfs that of West, says think tank”. Reuters, 9.2.2022. <<https://www.reuters.com/markets/us/chinese-funding-sub-saharan-african-infrastructure-dwarfs-that-west-says-think-2022-02-09/>> [sivu luettu 12.5.2022].

“Corporate Responsibility”. Maaailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/crinfo>> [sivu luettu 4.5.2022].

“Country Engagement”. Maaailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/country-strategies>> [sivu luettu 12.4.2022].

“Country Partnership Frameworks”. Maaailmanpankkiryhmän nettisivut. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23100> [sivu luettu 11.10.2021].

“Development at a Glance - Statistics by Region. 2. Africa”. OECD:n nettisivut. <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>> [sivu luettu 9.5.2022].

“Explore History”. Maaailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/archive/history>> [sivu luettu 6.11.2021].

“How has Kenya changed since independence? – get the data”. The Guardian, 12.12.2013. <<https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2013/dec/12/kenya-how-changed-independence-data>> [sivu luettu 12.5.2022].

“How have the Washington Consensus reforms affected economic performance in sub-Saharan Africa?” Brookings, 19.2.2021. <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/02/19/how-have-the-washington-consensus-reforms-affected-economic-performance-in-sub-saharan-africa/>> [sivu luettu 22.4.2022].

“How successful were the millennium development goals?” The Guardian, 30.3.2017. <<https://www.theguardian.com/global-development-professionals->

[network/2017/mar/30/how-successful-were-the-millennium-development-goals](https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/03/30/how-successful-were-the-millennium-development-goals/)> [sivu luettu 28.4.2022].

“IBRD Articles of Agreement: Article IV”. Maailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement/article-IV>> [sivu luettu 9.12.2021].

“James D. Wolfensohn”. Maailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/archive/history/past-presidents/james-david-wolfensohn>> [sivu luettu 6.5.2022].

“Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030”. Valtioneuvoston kanslian kestävä kehitys -verkkosivu. <<https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>> [sivu luettu 5.11.2021].

“Maailmanpankki”. Valtiovarainministeriön nettisivut. <<https://vm.fi/kansainvaliset-rahoitusasiat/maailmanpankki>> [sivu luettu 5.11.2021].

“MDG 7: Ensure environmental sustainability”. MDG Monitor -nettisivut. <<https://www.mdgmonitor.org/mdg-7-ensure-environmental-sustainability/>> [sivu luettu 29.4.2022].

“Organization”. Maailmanpankin nettisivut. <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>> [sivu luettu 5.11.2021].

“Review and Update of the World Bank Safeguard Policies”. Maailmanpankin nettisivut. <<https://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>> [sivu luettu 18.4.2022].

“Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda”. Maailmanpankin nettisivut. <<https://www.worldbank.org/en/programs/sdgs-2030-agenda>> [sivu luettu 5.11.2021].

“The Evolution of the Knowledge Bank”. Maailmanpankin nettisivut, <<https://web.worldbank.org/archive/website01537/WEB/IMAGES/EVOLUTION.PDF>> [sivu luettu 4.5.2022].

“The U.S. Has Always Chosen World Bank Presidents—Will It This Time?” <<https://www.wsj.com/articles/the-u-s-has-always-chosen-world-bank-presidentswill-it-this-time-11546989351>> [sivu luettu 7.11.2021].

“The World Bank in Africa”. Maailmanpankin nettisivut.
<<https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview#2>> [luettu 14.4.2022]

“The World Bank in Kenya”. Maailmanpankin nettisivut.
<<https://www.worldbank.org/en/country/kenya/overview#1>> [sivu luettu 12.5.2022].

“The World Bank in Sudan”. Maailmanpankin nettisivut.
<<https://www.worldbank.org/en/country/sudan/overview#1>> [sivu luettu 12.5.2022].

“Understanding poverty”. Maailmanpankin nettisivut.
<<https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>> [sivu luettu 29.4.2022].

“Vuosituhattavoitteet”. Unicefin nettisivut. <https://www.unicef.fi/unicef/tyomme-paakohteet/vuosituhattavoitteet/> [sivu luettu 29.4.2022].

“What Does Sustainable Growth Really Mean?” Forbes, 16.8.2018.
<<https://www.forbes.com/sites/rickmiller/2018/08/16/what-does-sustainable-growth-really-mean/?sh=7789e04c7a9>> [sivu luettu 4.5.2022].

“What is Debt Sustainability?” IMF:n nettisivut.
<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm>> [sivu luettu 21.3.2022].

“What We Do?” Maailmanpankin nettisivut. <<https://ida.worldbank.org/en/about/what-we-do>> [sivu luettu 5.5.2022].

“Why do we still use the term “sub-Saharan Africa?” Quartz Africa, 1.9.2016.
<<https://qz.com/africa/770350/why-do-we-still-say-subsaharan-africa/>> [sivu luettu 14.4.2022].

“World Bank History”. Maailmanpankin nettisivut.
<<https://www.worldbank.org/en/archive/history>> [sivu luettu 5.11.2021].

“World Bank Updates Governance Indicators Data Set”. International Institute for Sustainable Development -nettisivut. <<https://sdg.iisd.org/news/world-bank-updates-governance-indicators/>> [sivu luettu 5.5.2022].

“World Summit for Social Development 1995”. Yhdistyneiden kansakuntien nettisivut.
<<https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>> [sivu luettu 11.5.2022].

“Worldwide Governance Indicators”. Maailmanpankin nettisivut.
<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>> [sivu luettu 6.5.2022].