TURUN YLIOPISTO

Teoria – toiveet – tulokset

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemykset Kazakstanin kehityksestä vuosina 1993–2019

Poliittinen historia/ Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Joonas Lehtiniemi

Ohjaaja:

Mika Suonpää

19.5.2024

Turku

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

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia
Tekijä: Joonas Lehtiniemi
Otsikko: Teoria – toiveet – tulokset: Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemykset Kazakstanin kehityksestä vuosina 1993–2019
Ohjaaja: Mika Suonpää
Sivumäärä: 91 sivua
Päivämäärä: 19.5.2024

Tämä tutkimus tarkastelee kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiä Kazakstanin kehityksestä vuosina 1993–2019. Tutkimuksessa vertailtavia rahoituslaitoksia ovat Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki ja Aasian kehityspankki. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia näkemyksiä nämä kansainväliset rahoituslaitokset ovat Kazakstanin kehityksestä esittäneet, mitä näiden näkemyksien taustalla on ja miten ne ovat mahdollisesti muuttuneet tutkittavan ajanjakson aikana. Tutkimuksen aineistona toimii kansainvälisten rahoituslaitosten Kazakstania koskevat strategiat, joita analysoidaan teoriaohjaavan laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen rakenne on sekä kronologinen että temaattinen. Tutkittava ajanjakso jakautuu kolmeen aikakauteen, jotka jakautuvat edelleen Kazakstanin poliittista, taloudellista ja sosiaalista kehitystä käsitteleviin osioihin.

Tutkimusaineiston pohjalta ja tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen nojaten voi kansainvälisten rahoituslaitosten Kazakstanin kehitystä koskevat näkemykset tiivistää aikakausittain seuraavasti. Tutkimuksen ensimmäisellä aikakaudella lähestymistapa oli teoriaorientoitunut rahoituslaitosten soveltaessa tuolloin vallalla olleita kehityspoliittisia linjauksia suoraan Kazakstanin tilanteeseen. Tutkimuksen toisella aikakaudella lähestymistapa oli normatiivisesti orientoitunut rahoituslaitosten ottaessa hyvin laaja-alaisesti kantaa siihen, miten Kazakstanin tuli toimia onnistuneen kehityksen mahdollistamiseksi. Tutkimuksen kolmannella aikakaudella lähestymistapa oli tulosorientoitunut rahoituslaitosten kiinnittäessä erityistä huomiota niihin teemoihin, joiden parissa työskentely tuottaisi välittömämpiä tuloksia.

Aikakausisidonnaisten teemojen lisäksi kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksistä heijastui laajempia ajatusmalleja, jotka nousivat esille koko tutkittavan ajanjakson ajan. Näistä keskeisimpiä olivat talouskysymysten asettaminen etusijalle Kazakstanin tilanteen tarkastelussa, jatkuva huoli Kazakstanin talouden transition hidastumisesta ja kansainvälisten kokemusten käyttäminen Kazakstanin kehityksen vertailukohtana.

Tutkimuksessa käsiteltyjen teemojen sisällä oli havaittavissa myös rahoituslaitoskohtaisia eroja. Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston näkemykset edustivat ensisijaisesti globaalia katsantokantaa, Aasian kehityspankki kiinnitti eniten huomiota Kazakstanin paikalliseen kontekstiin, ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki painotti voimakkaimmin kehityksen poliittista ulottuvuutta. Aineistosta kävi kansainvälisten rahoituslaitosten esillä pitämien teemojen ohella ilmi myös se, että rahoituslaitokset kykenivät olemaan varsin joustavia ja muuntautumiskykyisiä kansainvälisen tai Kazakstanin sisäisen tilanteen niin vaatiessa.

Avainsanat: Kazakstan, kansainväliset rahoituslaitokset, kehityspolitiikka, neoliberalismi, Washingtonin konsensus, transitio

Sisällysluettelo

1 Johdanto 4

1.1 Tutkimuksen aihe ja aiempi tutkimus 4

1.2 Aineisto ja metodi 9

1.3 Keskeiset teoriat ja käsitteet 14

2 Vaikea alku 1993–2001 19

2.1 Institutionaaliset uudistukset 19

2.2 Transitio markkinatalouteen 26

2.3 Laskeva elintaso 36

3 Kasvu kiihtyy 2001–2009 43

3.1 Poliittisen kehityksen hitaus 43

3.2 Talouden kasvukivut 51

3.3 Alueellinen eriytyminen 60

4 Talouskriisin jälkimainingit 2009–2019 66

4.1 Ongelmat poliittisessa järjestelmässä 67

4.2 Valtion paisunut rooli 74

4.3 Sosiaalisten saavutusten kestävyys 82

5 Johtopäätökset 91

Lähteet 95

1 Johdanto

”Kazakstan saattaa lähestyä tienhaaraa, jossa alhaaltapäin lisääntyvät paineet vaativat selkeitä poliittisia toimenpiteitä. Ratkaisu tähän tilanteeseen on joko sortotoimenpiteiden vahvistaminen tai maltillinen poliittinen liberalisointi.”[1]

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin arvio Kazakstanin poliittisen ja taloudellisen järjestelmän vakaudesta 2010-luvun alkupuolella.

1.1 Tutkimuksen aihe ja aiempi tutkimus

Tarkastelen maisterintutkielmassani kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiä Kazakstanin kehityksestä vuosina 1993–2019. Vertailun kohteina ovat Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki sekä Aasian kehityspankki. Pyrin selvittämään, minkälaisia näkemyksiä rahoituslaitokset ovat Kazakstanin kehityksestä esittäneet, mitä näiden näkemyksien taustalla on ja miten ne ovat mahdollisesti tarkastelemani ajanjakson aikana muuttuneet.

Käsitteellä kansainvälinen rahoituslaitos (*International Financial Institution, IFI*) viitataan usein niin kutsuttuihin Bretton Woods -instituutioihin, joita ovat Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto, mutta periaatteessa mikä tahansa monenvälinen taloudellista toimintaa harjoittava organisaatio voidaan laskea kansainväliseksi rahoituslaitokseksi. Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi alueelliset kehityspankit sekä sellaiset YK:n alaiset järjestöt, jotka jakavat rahoitusta.[2] Kansainväliset rahoituslaitokset ovat tärkeitä kehityspoliittisia toimijoita, jotka eivät pelkästään tarjoa kehitysrahoitusta, vaan kykenevät myös merkittävällä tavalla vaikuttamaan kehityksen suuntaan. Ne suunnittelevat uudistusohjelmia, joilla on merkittävä vaikutus valtioiden makrotalouspolitiikkaan, rahoittavat ihmisten elämään huomattavalla tavalla vaikuttavia projekteja ja hahmottelevat kehityspoliittisia linjauksia, jotka muovaavat kansalaisjärjestöjen, YK-järjestöjen ja muiden kehitysyhteistyökumppaneiden toimintaa.[3] Kansainvälisiä rahoituslaitoksia onkin luonnehdittu jopa maailman voimakkaimmiksi taloudellisten uudistusten edistäjiksi. Kuluneiden vuosikymmenien aikana ne ovat esimerkiksi määritelleet taloudelliset

---

[1] EBRD 2013, 9–10.
[2] Kanbur 2003, 251.
[3] Schaaf 2013, 73.

viitekehykset, joissa julkinen valta kehittyvissä maissa toimii.[4] Tiiviin ja selkeän ilmaisun vuoksi viittaan tutkimuksessa tarkastelemiini kansainvälisiin rahoituslaitoksiin niiden vakiintuneilla englanninkielisillä lyhenteillä lukuun ottamatta Maailmanpankkia, jonka vakiintunut ja lyhyehkö suomenkielinen nimi ei luo tarvetta erillisen lyhenteen käytölle.

Kansainvälisistä rahoituslaitoksista vaikutusvaltaisimmat ja vanhimmat ovat Kansainvälinen valuuttarahasto (*International Monetary Fund, IMF*) ja Maailmanpankki, eli niin kutsutut Bretton Woods -instituutiot. Niiden kutsumanimi tulee Bretton Woods -konferenssista, joka järjestettiin vuonna 1944 hahmottelemaan toisen maailmansodan jälkeistä talousjärjestelmää. Tavoitteena oli luoda vapaaseen valuutanvaihtoon perustuva järjestelmä, jonka vakaus perustuisi viimekädessä kultakantaan. IMF perustettiin tätä tavoitetta varten valvomaan jäsenvaltioidensa valuuttakursseja sekä poikkeustilanteissa tarjoamaan niille rahoitusta maksutaseongelmien korjaamiseksi, joskin Yhdysvaltain päätös irrottaa dollari kultakannasta vuonna 1971 teki tyhjäksi IMF:n roolin valuuttakurssien valvojana. Bretton Woods -konferenssissa tunnustettiin myös tarve ohjata kansainvälisesti varoja jälleenrakentamiseen, minkä toteuttamiseksi perustettiin Maailmanpankki. Vaikka kehitys on alusta alkaen ollut keskeinen osa Maailmanpankin mandaattia, kohdistui sen toiminta kehittyviin valtioihin aluksi vain pienissä määrin. Näiden valtioiden painostuksesta Maailmanpankin yhteyteen perustettiin vuonna 1960 Kansainvälinen kehitysjärjestö (*International Development Association, IDA*), jonka toimivaltaan sisältyi vähiten kehittyneiden maiden elintason parantaminen.[5] Maailmanpankki ja IMF ovat alkuperäisinä ja vaikutusvaltaisimpina kansainvälisinä rahoituslaitoksina luonnollinen valinta tähän tutkimukseen.

Aasian kehityspankki (*Asian Development Bank, ADB*) perustettiin vuonna 1966 päätarkoituksenaan edistää Aasian valtioiden talouskasvua ja yhteistyötä sekä vauhdittaa sen kehittyvien jäsenvaltioiden talouskehitystä. ADB:n toimintaympäristö on kuitenkin sen perustamisen jälkeen muuttunut radikaalisti, mihin se on vastannut sisällyttämällä toimintamandaattiinsa köyhyyden vähentämisen ja elintason parantamisen kehittyvissä jäsenvaltioissaan.[6] ADB perustamisen taustalla vaikutti Aasian maiden tyytymättömyys Maailmanpankin rahoitustoimintaan ja institutionaalisiin järjestelyihin, joiden ne katsoivat jättävän Aasian liian vähälle huomiolle. ADB:n oli alun perin tarkoitus olla institutionaaliselta rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan selvästi Maailmanpankista poikkeava, mikä tarkoitti

---

[4] Stubbs & Kentikelenis 2017a, 2.
[5] Babb & Kentikelenis 2018, 16–17.
[6] Lessambo 2015, 117.

esimerkiksi päätöksentekoa yksi maa yksi ääni -periaatteella ja lainanantoa ilman interventionistisia poliittisia tai taloudellisia ehtoja. Ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että Aasian mailla ei ollut riittävästi pääomaa ADB:n toiminnan aloittamiseen, minkä vuoksi ne joutuivat kääntymään erityisesti länsimaiden puoleen. Tästä vuonna 1967 käytyjen neuvotteluiden tuloksena Aasian ulkopuoliset valtiot saivat haltuunsa 48 prosenttia ADB:n äänivallasta ja sen alkuperäiset toimintaperiaatteet ja institutionaaliset järjestelyt muokattiin pitkälti Maailmanpankkia vastaaviksi.[7] Vaikka ADB ei täten toiminnassaan ainakaan periaatetasolla poikkea jyrkästi Maailmanpankista, edustaa se kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavaa alueellista lähestymistapaa.

Tarkastelemistani rahoituslaitoksista nuorin eli Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) aloitti toimintansa vuonna 1991, ja se luotiin vastauksena Neuvostoliiton hajoamiseen. EBRD:n perustamisasiakirja määrittelee sen tavoitteeksi edistää Itä- ja Keski-Euroopan maiden transitiota avoimeen markkinatalouteen ja monipuoluedemokratiaan. Perustamisensa jälkeen sen toiminta on kuitenkin laajentunut koskemaan myös Kaukasusta ja Keski-Aasiaa.[8] EBRD:tä on toisinaan kutsuttu ensimmäiseksi kylmän sodan jälkeiseksi kansainväliseksi instituutioksi, sillä sen toimintaperiaatteet heijastavat näkemyksiä, jotka olivat kylmän sodan päättymisen vaikutuksesta vallalla sen perustajavaltioissa. Erityisesti Yhdysvaltain vaatimuksesta EBRD:n lainanannon pääkohteeksi määriteltiin yksityinen sektori, minkä vuoksi monista muista kehityspankeista poiketen EBRD rahoittaa ensisijaisesti valtioista riippumattomia toimijoita. Useat EBRD:n perustajavaltiot lisäksi vaativat sen perussopimuksen sananmuotojen nimenomaisesta yhdistävän taloudelliset uudistukset demokratiaan ja ihmisoikeuksiin. Toisin kuin muut kehityspankit, jotka pyrkivät esittämään itsensä epäpoliittisina toimijoina, oli EBRD:n tarkoituksena siis alusta lähtien edistää tietynlaista taloudellista ja poliittista kehitystä.[9] ADB:n tavoin EBRD tuo tutkimukseen mukaan alueellisen näkökulman, mutta erityisen kiinnostavan siitä tekee juuri poliittisen kehityksen painotus, mikä erottaa sen muista kansainvälisistä rahoituslaitoksista.

Keski-Aasiassa Venäjän ja Kiinan välissä sijaitseva Kazakstan toimii tässä tutkimuksessa havainnollisena esimerkkinä, jonka kautta kansainvälisten rahoituslaitosten kehitystä koskevien näkemysten analysointi tapahtuu. Tutkimus olisi toki mahdollista toteuttaa myös

---

[7] Kellerman 2019, 120–122.
[8] Lessambo 2015, 100, 105.
[9] Barria & Roper 2004, 621, 624–625.

ilman esimerkkitapauksen käyttöä, mutta tällöin tutkimuskysymysten tarkastelu jäisi yleiselle tasolle ja olisi teoreettisempaa. Kazakstanin käyttäminen esimerkkitapauksena sen sijaan nivoo rahoituslaitosten kehitysnäkemysten tarkastelun konkreettisemmin osaksi niitä tapahtumia ja prosesseja, joilla on ollut merkittävä vaikutus suuren valtioryhmän lähihistoriaan. Kazakstan on lisäksi monella tapaa merkittävä ja mielenkiintoinen valtio, joka soveltuu hyvin tämän tutkimuksen esimerkkitapaukseksi. Kazakstan esimerkiksi liittyi itsenäistyttyään hyvin nopeasti kaikkiin tutkimuksessa käsiteltäviin rahoituslaitoksiin, joilla on myös ollut keskeinen rooli pyrkimyksessä integroida Keski-Aasian valtiot kansainväliseen yhteisöön ja talouteen.[10] Kazakstanilla on erittäin mittavat luonnonvarat, joihin sisältyy niistä tärkeimmän eli öljyn lisäksi muun muassa uraania ja arvometalleja. Länsimaiset yhtiöt ovat sijoittaneet näiden resurssien hyödyntämiseen huomattavia rahasummia, mikä on osaltaan edistänyt maan voimakasta talouskehitystä. Kazakstan sijaitsee myös geopoliittisesti keskeisellä alueella Venäjän ja Kiinan välissä, mutta lännen intressit eivät tästä huolimatta ole juurikaan ulottuneet maan luonnonvarojen hyödyntämistä syvemmälle.[11]

Kansainvälisistä rahoituslaitoksista on melko paljon aiempaa tutkimusta, jonka aukkoja tämä tutkimus täydentää vähemmälle huomiolle jääneen näkökulmansa kautta. Yleisesityksen kansainvälisistä rahoituslaitoksista tarjoaa esimerkiksi Felix Lessambo teoksessaan *International Financial Institutions and Their Challenges*, jossa Lessambo käy läpi muun muassa kansainvälisten rahoituslaitosten päätöksentekoa, organisaatiota, omistusrakenteita, toimintatapoja ja niiden kohtaamia haasteita.[12] Kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittista roolia ja niiden kehitysajattelun taustalla vaikuttavia tekijöitä käsittelee tarkemmin esimerkiksi Rebecca Schaaf teoksessaan *Development Organizations*. Schaaf käy läpi Maailmanpankin, IMF:n ja ADB:n toiminnan lähihistoriaa, ja tarkastelee kahden ensin mainitun keskeisiä ohjelmia ja toimenpiteitä.[13] Pia Riggirozzi puolestaan tarkastelee kansainvälisten rahoituslaitosten toimintaa kehittyvissä maissa teoksessaan *Advancing Governance in the South*. Riggirozzi käyttää esimerkkitapauksena Argentiinaa tuodessaan esille kansainvälisten rahoituslaitosten vallankäyttöä ja sen muotoja kehittyvissä maissa sekä kehittyvien maiden mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevien kehitysprosessien tuloksiin.[14]

---

[10] MacFarlane 2003, 291–292.
[11] Nixey 2019, 7–8.
[12] Lessambo 2015.
[13] Schaaf 2013, 73.
[14] Riggirozzi 2009.

Kehitysnäkemysten ollessa tutkimuksen keskiössä tarjoaa tärkeää kontekstia myös kehitystutkimus, jota käsittelee esimerkiksi kokoomateos *Kehityksen tutkimus*. Tämä kehitystutkimuksen kattava perusteos tarkastelee muun muassa kehityksen teoreettisia lähtökohtia, suuntauksia ja selitysmalleja.[15] Niin ikään kokoomateos *International Development* sen sijaan lähestyy kehitystä temaattisesti useasta eri näkökulmasta.[16] Tutkimuksen kannalta olennaisia näkökulmia kehitystutkimukseen tuo myös kokoomateos *The Washington Consensus Reconsidered*. Teos analysoi tarkasti niin kutsuttua Washingtonin konsensusta, jolla on ollut erittäin voimakas vaikutus globaaliin kehityspolitiikkaan kuluneina vuosikymmeninä.[17]

Kansainvälisten rahoituslaitosten toiminnasta Keski-Aasiassa tai nimenomaan Kazakstanissa on melko vähän aiempaa tutkimusta, ja tätä aihetta on sivuttu lähinnä artikkeleissa. Näihin lukeutuu esimerkiksi Neil MacFarlanen artikkeli ”International organisations in Central Asia”. MacFarlane käy läpi kehitysyhteistyötä harjoittavien kansainvälisten organisaatioiden historiaa ja toimintaa Keski-Aasiassa Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen. Tämä artikkeli sivuaa myös kehityspolitiikkaa, mutta sen näkökulma on ennen kaikkea alueellinen ja yleinen.[18] Myös Shahrbanou Tadjbakhshin artikkeli ”Conflicted Outcomes and Values” käsittelee kansainvälisten rahoituslaitosten toimintaa Keski-Aasiassa. Tadjbakhshin näkökulma yhdistää mielenkiintoisella tavalla transitiotutkimusta ja liberaalin rauhanrakentamisen teoriaa.[19]

Nimenomaan Kazakstanin ja kansainvälisten rahoituslaitosten yhteyttä tarkastelee Jonathan Murphy artikkelissaan *International financial institutions and the new global managerial order*. Murphy käyttää Kazakstanin Temirtaussa sijaitsevan terästehtaan yksityistämistä esimerkkitapauksena pureutuessaan kansainvälisten rahoituslaitosten kykyyn ja keinoihin edistää toivottua kehitystä kumppanimaissaan.[20]

Transitiotutkimuksen osalta olennaista on entisten neuvostotasavaltojen transitio, jota käsittelee monipuolisesti esimerkiksi Anders Åslundin teos *How Capitalism Was Built*.

---

[15] Toim. Koponen et al. 2016.
[16] Toim. Currie-Alder et al. 2014.
[17] Toim. Serra & Stiglitz 2008.
[18] MacFarlane 2003.
[19] Tadjbakhsh 2009.
[20] Murphy 2008.

Teoksessaan Åslund käsittelee muun muassa kommunismin romahtamisen syitä, onnistuneen transition edellytyksiä ja demokratiakehityksen mahdollisuuksia entisissä sosialistimaissa.[21]

Vaikka tutkimuksessa huomion keskipisteessä ovatkin kansainväliset rahoituslaitokset, on esimerkkitapauksena toimivaa Kazakstania koskeva tutkimus kontekstoinnin kannalta tärkeää. Kazakstanista on kirjoittanut esimerkiksi Keski-Aasia-asiantuntija Martha Brill Olcott, jonka *Kazakhstan: unfulfilled promise?* on kattava perusteos Kazakstanin poliittisesta lähihistoriasta.[22]

1.2 Aineisto ja metodi

Tutkimuksen primääriaineistona toimii Maailmanpankin, IMF:n, EBRD:n ja ADB:n raportointi Kazakstanista vuosilta 1993–2019. Kukin näistä on tuottanut monia erityyppisiä ja -pituisia raportteja Kazakstanista. Koska tutkimuksen ytimessä on kansainvälisten rahoituslaitosten näkemykset Kazakstanin kehityksestä, on niiden raportoinnista loogisinta valita aineistoksi kaikkein tärkeimpiä linjanvetoja koskevat asiakirjat. Kyseisten asiakirjojen nimeämiskäytännöt vaihtelevat sekä rahoituslaitosten välillä että niiden sisälläkin, mutta yleisesti niitä voidaan kutsua maakohtaisiksi strategioiksi (*Country Strategy*). Näissä strategioissa rahoituslaitokset määrittelevät lainanantonsa painopisteet ja ottavat kantaa kohdemaan keskeisimpiin kehityksellisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin, jotka ovat samalla yhteneväisiä rahoituslaitosten omien strategioiden ja prioriteettien kanssa.[23] Primääriaineiston saatavuus määrittää myös tutkimuksen ajallisen rajauksen, sillä ensimmäinen saatavilla oleva raportti on vuodelta 1993 ja tutkimuksen teon hetkellä viimeisin raportti oli saatavilla vuodelta 2019. Tutkimuksessa käyttämäni primääriaineisto on vapaasti saatavilla internetissä lukuun ottamatta EBRD:n strategioita vuodesta 1994 vuoteen 2002. Nämä pyysin erikseen Suomen valtiovarainministeriöstä, ja ne saa tarvittaessa allekirjoittaneelta.

IMF:n osalta käytän aineistonani artikla IV konsultaatioita (*Article IV consultations*), jotka saavat nimensä siitä, että ne perustuvat IMF:n perussopimuksen artiklaan neljä. Liittyessään IMF:ään valtio antaa artikla IV:n mukaisesti suostumuksensa noudattaa talouskasvuun ja inflaation hillitsemiseen tähtäävää talouspolitiikkaa, välttää valuuttakurssien manipulointia ja

[21] Åslund 2013.
[22] Olcott 2010.
[23] Business Finland 2021, 13.

tarjota IMF:lle informaatiota taloudestaan.[24] Artikla IV konsultaatiot muodostavat luontevan tavan tarkastella IMF:n näkemyksiä ja niiden muutoksia, sillä niiden kautta IMF arvioi ja ohjeistaa jäsenmaidensa toteuttamaa politiikkaa.[25] Konsultaatiot olivat alun perin salaisia asiakirjoja, mutta vuodesta 1997 alkaen on saatavilla IMF:n johtokunnan konsultaatioista käymien keskusteluiden pöytäkirjoja ja vuodesta 2001 alkaen täysimittaisia konsultaatioraportteja.[26] Näitä täysimittaisia raportteja on Kazakstanin osalta saatavilla yhteensä 17, joista viimeisin on julkaistu vuonna 2019. Koska 1990-luvulla konsultaatiot olivat vielä salaisia, käytän tältä ajalta IMF:n henkilökunnan Kazakstanista laatimia raportteja, jotka on tarkoitettu taustatiedoksi artikla IV konsultaatioita varten.[27]

Maailmanpankin osalta käyttämäni aineisto koostuu sen ja Kazakstanin yhteistyön alkuvuosilta maakohtaisista avustusstrategioista (*Country Assistance Strategy, CAS*), joiden tilalle tulivat vuodesta 2004 alkaen maakohtaiset kumppanuusstrategiat (*Country Partnership Strategy, CPS*). Nämä kumppanuusstrategiat laaditaan varsin pitkille ajanjaksoille, joten käytän myös niiden toteuttamista tarkastelevia väliraportteja. Vuoden 2014 organisaatiouudistusten[28] yhteydessä kumppanuusstrategiat korvattiin maakohtaisilla kumppanuuskehyksillä (*Country Partnership Framework, CPF*), jotka ovat maailmanpankin keskeisin työkalu sen avustaessa jäsenmaitaan. Kumppanuuskehyksessä määritellään maan tärkeimmät kehitystavoitteet, joihin pyrkimisessä Maailmanpankki tarjoaa apua, ja ehdotetaan toimenpiteitä näihin tavoitteisiin pääsemiseksi.[29]

EBRD:n osalta sisällytän aineistooni sen Kazakstania koskevat maakohtaiset strategiat. EBRD käyttää näitä strategioita pääasiallisina työkaluina jäsenmaidensa transitiota koskevien tarpeiden, tavoitteiden ja prioriteettien määrittämisessä. Niiden tavoite on lisäksi muodostaa sellainen viitekehys, jonka kontekstissa EBRD:n toimintaa on mielekästä tarkastella ja sen tehokkuutta arvioida.[30]

Myös ADB:n osalta käyttämieni dokumenttien nimet ovat muuttuneet useampaan otteeseen. Vuonna 1996 julkaistu ensimmäinen raportti oli nimeltään maakohtainen operationaalinen strategia (*Country Operational Strategy, COS*), jota seurasi vuonna 2000 julkaistu

---

[24] Lombardi & Woods 2008, 718–719.
[25] Hernandez 2020, 135–136.
[26] Muzaffar & Chowdhury 2014, 436; Edwards & Senger 2015, 313–314.
[27] IMF 1997, i.
[28] Independent Evaluation Group 2014, 64.
[29] "The Country Partnership Framework (CPF)". NL4WB:n verkkosivut. <https://nl4worldbank.org/2014/12/18/the-country-partnership-framework-cpf/> [luettu 15.5.2024].
[30] EBRD 2018, 3.

maakohtainen avustussuunnitelma (*Country Assistance Plan, CAP*). Samana vuonna ADB myös päätti, että vuodesta 2001 alkaen se toteuttaisi Kazakstanin kanssa harjoittamaansa yhteistyötä maakohtaisen strategian ja ohjelman (*Country Strategy and Programme, CSP*) kautta.[31] Viimeisin uudistus toteutettiin vuonna 2012, jolloin julkaistiin ensimmäinen maakohtainen kumppanuusstrategia (*Country Partnership Strategy, CPS*).[32] Kumppanuusstrategiat muodostavat viitekehyksen ADB:n maakohtaiselle kehitysyhteistyölle ja toimivat samalla keskeisenä alustana ADB:n operationaalisen toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Kumppanuusstrategioidensa kautta ADB myös valvoo kehitysyhteistyönsä tuloksia.[33] Kumppanuusstrategioiden dokumentaatio lisäksi eroaa ADB:n aiemmista raporteista siten, että varsinainen strategiadokumentti kattaa vain strategian keskeiset aihealueet, ja taustainformaatio on sijoitettu liitetiedostoihin.[34]

Aineistoni käsittelyssä käyttämäni metodi on laadullinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan yleisesti menetelmää, jolla erityyppisiä dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti. Sisällönanalyysi on historiallisen analyysin ja diskurssianalyysin tavoin tekstianalyysiä, ja nämä analyysimuodot eroavat toisistaan etenkin niiden tutkimuskohteiden kautta. Esimerkiksi sisällönanalyysin tarkoitus on tekstin merkityksien etsiminen, kun taas diskurssianalyysillä tarkastellaan sitä, miten näitä merkityksiä tuotetaan.[35] Tässä tutkimuksessa käyttämäni metodi on esimerkiksi tämän määritelmän mukaisesti juuri sisällönanalyysiä, sillä tarkastelen nimenomaan kansainvälisten rahoituslaitosten Kazakstanin kehitystä koskevia näkemyksiä enkä niinkään sitä, miten rahoituslaitokset näitä näkemyksiä tuottavat.

Laadullinen analyysi voidaan jakaa alatyyppeihin useilla eri tavoilla. Tuomi ja Sarajärvi jaottelevat laadullisen analyysin kolmeen alatyyppiin, joita ovat aineistolähtöinen, teorialähtöinen ja teoriaohjaava analyysi. Aineistolähtöisessä analyysissä tavoitteena on luoda tutkimuksen aineiston pohjalta teoreettinen kokonaisuus, jolloin aikaisemmilla havainnoilla tai teorioilla ei pitäisi olla lainkaan vaikutusta analyysin toteutukseen tai sen lopputulokseen. Täysin vastakkaisesta suunnasta laadullista analyysiä lähestyy teorialähtöinen analyysi, jossa tutkimus perustuu jollekin tietylle teorialle tai mallille, joka ohjaa aineiston analyysiä. Kahden

[31] ADB 2000, 6.
[32] ADB 2012a, 3.
[33] ADB 2015, 1.
[34] ADB 2016, 68.
[35] Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.4.

edellä mainitun välimuotona voidaan nähdä teoriaohjaava analyysi, jossa teoriaa käytetään tutkimuksen apuvälineenä, mutta analyysi ei perustu suoraan teoriaan.[36]

Edellä mainituista analyysityypeistä teoriaohjaava analyysi kuvaa parhaiten tässä tutkimuksessa käyttämääni lähestymistapaa. Teoriaohjaavan analyysin toteuttamiseen ei ole kuitenkaan olemassa yksiselitteistä mallia, sillä se tutkimuksen vaihe, jossa teoria otetaan ohjaamaan analyysin tekoa, määräytyy tutkimus- ja tutkijakohtaisesti.[37] Juuri teoriaohjaavan analyysin joustavuus tekeekin siitä varsin luontevan lähestymistavan tälle tutkimukselle, sillä se mahdollistaa tutkimuksen analyysirungon rakentamisen sekä teoriakirjallisuuden tarjoamien että lähdeaineistossa toistuvien teemojen ympärille. Käytännössä tämä näkyy siten, että osa tutkimuksessa käsitellyistä teemoista perustuu selvemmin teoriakirjallisuuteen ja osa vahvemmin aineistoon. Pyrin tätä lähestymistapaa hyödyntäen tutkimuksen aineiston ja teoreettisen viitekehyksen väliseen vuoropuheluun, joka ideaalitapauksessa sekä valottaa aiemmin vähälle huomiolle jäänyttä tutkimuskohdetta että luo mahdollisuuksia jatkotutkimukselle.

Laadullista sisällönanalyysia on aiemminkin käytetty vastaavanlaista aineistoa tutkittaessa. Esimerkiksi Muzaffar ja Chowdhury tutkivat Aasian kehittyvistä valtioista laadittuja artikla IV konsultaatioita selvittäessään, miten vuosien 2008–2009 talouskriisin vaikutukset heijastuivat IMF:n antamiin makrotalouspoliittisiin suosituksiin.[38] Stuart Shields puolestaan käyttää aineistonaan EBRD:n vuosittaisia ja transitiota koskevia raportteja pyrkiessään valottamaan keinoja, joita EBRD hänen mukaansa käyttää neoliberalismin edistämisessä.[39] Muun muassa näiden tutkimusten perusteella voi hyvin olettaa, että laadullinen sisällönanalyysi on luonteva metodivalinta valitsemani lähdeaineiston käsittelyyn.

Tutkimuksessa käyttämäni lähestymistapa heijastuu vahvasti myös sen rakenteeseen. Tutkimuksen historiantutkimuksellinen luonne ilmenee sen kolmesta pääluvusta, joista kukin tarkastelee tiettyä aikakautta. Kukin pääluvuista jakautuu kolmeen alalukuun, jotka keskittyvät näkemyksiin Kazakstanin poliittisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä. Kansainvälisten rahoituslaitosten kehitysnäkemyksien tarkastelu näiden kolmen kategorian kautta ei perustu suoraan tutkimuksen aineistoon tai teoreettiseen viitekehykseen, vaan tämän jaon takana on aineiston käsittelyn ja jäsentelyn sujuvoittaminen. Tätä valintaa tukee lisäksi

---

[36] Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.2.
[37] Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.2.
[38] Muzaffar & Chowdhury 2014.
[39] Shields 2020.

monien raporttien samankaltainen jaottelu. Tutkimuksen alaluvut jakautuvat edelleen korkeintaan kolmeen teemaan, joiden kautta rahoituslaitosten näkemysten vertailu ja analyysi tapahtuu.

Käytän aineistoni erittelyssä ja jäsentelyssä apuna laadulliseen data-analyysiin tarkoitettua NVivo 12 Plus -ohjelmaa. Tutkimusprosessini kulki pääpiirteissään seuraavasti. Latasin ensin NVivoon primääriaineistona käyttämäni kansainvälisten rahoituslaitosten raportit. Loin tämän jälkeen ohjelmaan ”noodit” poliittiselle, taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle, ja kullekin näistä neljä ”alanoodia”, eli oman jokaiselle rahoituslaitokselle. NVivon noodit ovat ikään kuin kansioita, joihin voi ohjelmaan lataamastaan aineistosta kopioida haluamansa pituisia tekstikohtia. Kävin seuraavaksi läpi primääriaineistoni, ja siirsin siitä tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta olennaiset tekstikohdat niitä parhaiten vastanneisiin noodeihin. Tätä tutkimuksen vaihetta kutsutaan metodikirjallisuudessa usein nimellä koodaaminen, joka tarkoittaa aineiston läpikäyntiä ja tutkimuksen kannalta mielenkiintoisten asioiden erottelua ja merkitsemistä.[40] NVivo käyttää samaa terminologiaa, sillä ohjelma viittaa tekstikohtien siirtämiseen noodeihin koodaamisena. Tässä on huomattava, että rajanveto poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen välillä ei ole aina yksiselitteistä, joten tekstikohtien sijoittelu noodeihin on lopulta tutkijan oman harkinnan varassa.

Vertailevan näkökulman ollessa vahvasti läsnä tutkimuksen toteutuksessa on myös vertailevaa tutkimusta syytä käsitellä yleisesti. Esimerkiksi vertailevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen uranuurtaja Charles Ragin katsoo vertailun olevan osa kaikkea empiiristä yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, sillä vertailun kautta on mahdollista esittää väittämiä empiirisistä säännönmukaisuuksista sekä tulkita ja arvioida tapauksia teoreettisia ja tosiolevia kriteereitä vasten.[41] Raginin mukaan vertaileva yhteiskuntatieteellinen tutkimus on yleisellä tasolla kiinnostunut makrososiaalisten yksiköiden, kuten esimerkiksi yhteiskuntien, yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien tunnistamisesta. Tämän tiedon avulla voidaan ymmärtää, selittää ja tulkita moninaisia historiallisia tapahtumia ja prosesseja sekä niiden vaikutuksia institutionaalisille järjestelyille. Erityisesti laadullisen vertailevan tutkimuksen erityispiirteenä Ragin pitää sitä, että kiinnostuksen kohteena on tutkittavat tapaukset itsessään sen sijaan, että huomiota kiinnitettäisiin laajoja tapausluokkia kuvaavien muuttujien välisiin suhteisiin.[42]

---

[40] Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.1.
[41] Ragin 2014, 1.
[42] Ragin 2014, 6.

Jukka Kekkonen puolestaan katsoo vertailevan tutkimuksen kentän olevan niin laaja ja monipuolinen, että ei ole mahdollista yksilöidä mitään tiettyä tapaa tehdä vertailevaa tutkimusta tai erityistä vertailevaa metodia, jota voisi suoraan soveltaa erilaisiin tutkimuksiin. Kekkonen puhuukin sen sijaan vertailevasta tutkimusintressistä, jota on mahdollista soveltaa niin ajallisesti eroaviin kuin samanaikaisiinkin ilmiöihin, joissa myös vertailun syvyys ja vertailtavien yksiköiden määrä voi vaihdella huomattavasti. Hän pitää vertailevan tutkimuksen suurimpana etuna sitä, että sen avulla on mahdollista tehdä eritasoisia yleistyksiä, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi teorianmuodostuksessa.[43] Sekä Ragin että Kekkonen näkevät vertailevan tutkimuksen erityisetuna vertailtavien tapauksien yhtymäkohtien tunnistamisen, mikä tarjoaa mahdollisuuden erilaisten tapahtumien ja ilmiöiden syvempään tarkasteluun ja teoretisointiin.

Vertailevan näkökulman soveltaminen tutkimusaineistoon aiheuttaa sen luontevuudesta huolimatta tiettyjä haasteita. Tämä johtuu siitä, että vaikka tutkimuksessa vertailun kohteena olevat toimijat ovat kaikki kansainvälisiä rahoituslaitoksia, on esimerkiksi niiden toiminnan painopisteissä ja raportointikäytännöissä eroavaisuuksia. Rahoituslaitokset muun muassa kiinnittävät raportoinnissaan huomiota oman toimintalogiikkansa kannalta keskeisiin seikkoihin, minkä vuoksi ne eivät välttämättä ota kantaa samoihin tapahtumiin tai ilmiöihin, ja niiden kannanottojen määrä ja voimakkuus samasta tapahtumasta tai ilmiöstä voi vaihdella suuresti. Esimerkiksi IMF:n itsestään välittämä kuva epäpoliittisena toimijana ja toisaalta EBRD:n toimintamandaattiin vahvasti sisältyvä demokratiakehityksen edistäminen vaikuttavat olennaisesti siihen, että EBRD kommentoi Kazakstanin poliittista kehitystä huomattavasti IMF:ää voimakkaammin. Tämä ei kuitenkaan muodosta merkittävää haastetta tutkimukselle, sillä suorien kannanottojen puuttuessa rahoituslaitosten näkemyksiä on mahdollista lukea rivien välistä.

1.3 Keskeiset teoriat ja käsitteet

Tämä tutkimus on ydinolemukseltaan osa poliittisen historian tutkimusperinnettä, mutta tärkeinä taustavaikuttimina toimivat lisäksi kehitystutkimus, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian tutkimus, transitiotutkimus sekä poliittinen taloustiede. Teoreettisista taustavaikuttimista puhuttaessa on kuitenkin hyvä muistaa, ettei teorian asema historiantutkimuksessa ole yhtä

[43] Kekkonen 2008, 33–34.

yksiselitteinen kuin esimerkiksi monissa yhteiskuntatieteissä. Teorioiden käytöstä historiantutkimuksen apuvälineinä kirjoittavat esimerkiksi Danielsbacka, Hannikainen & Tepora, jotka hahmottavat siinä kaksi pääasiallista lähestymistapaa. Tutkimuksessa joko hyödynnetään jotain tiettyä teoriaa tai teoriakokonaisuutta, tai tutkimuskohteen käsitteellistämisellä pyritään tutkimuksen abstraktiotason nostamiseen. He tuovat esille myös teorian ja historian suhteen ymmärtämisen heuristisena, jolloin teorian tarjoamat oivallukset asettuvat osaksi tutkimuskysymysten ja lähteiden kanssa käytävää vuoropuhelua.[44] Teoreettisten oivalluksien heuristinen hyödyntäminen sopii hyvin kuvaamaan tässä tutkimuksessa käyttämääni lähestymistapaa, sillä teoreettisten lähtökohtien ei ole tarkoitus ohjata tutkimukseni etenemistä, vaan pikemminkin luoda kontekstia sen ympärille.

Tutkimuksen keskittyessä kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiin Kazakstanin kehityksestä on määriteltävä, mitä kehitys oikeastaan on. Kehitys on kiistanalainen käsite, jonka määritelmä riippuu sekä historiallisesta ajanjaksosta että määrittelijän omista ideologisista lähtökohdista. Kehitystutkija Juhani Koposen mukaan käsitteen käyttövoima perustuukin osittain juuri sen monimerkityksisyyteen, sillä vaikka kehityksellä voidaankin kuvata hyvin monenlaisia ilmiöitä ja prosesseja, rajautuvat nämä kaikki merkitykset tietyn käsitteellisen viitekehyksen sisään. Koponen jaottelee kehitys -käsitteen yleisimmät käyttötavat kolmeen pääkategoriaan, joita ovat kehitys päämääränä, kehitys yhteiskunnallisena prosessina ja kehitys interventiona eli kehittämisenä. Näistä ensimmäinen viittaa kehitykseen ihanteena, jota kohti pyritään. Kehitys saa tällöin normatiivisen ja myönteisesti latautuneen merkityksen. Näkemys kehityksestä yhteiskunnallisena prosessina taas tarkastelee kehitystä jo tapahtuneena tai parhaillaan tapahtuvana ilmiönä, jota on normatiivisen arvottamisen lisäksi mahdollista tutkia empiirisesti. Kehitys interventiona sen sijaan viittaa kehitykseen tietoisena toimintana.[45]

Kehitys voidaan toisaalta nähdä myös huomattavasti negatiivisemmassa valossa. Esimerkiksi Gilbert Rist katsoo sen koostuvan joukosta käytäntöjä, jotka yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamiseksi edellyttävät luonnonympäristön ja sosiaalisten suhteiden muuntumista ja tuhoutumista päätavoitteenaan hyödykkeiden tuotannon lisääminen kysyntään vastaamiseksi. Rist kritisoi modernia kehitysajattelua myös siitä, että tieteellisesti arvioitavissa olevan

[44] Danielsbacka et al. 2018, 10–11.
[45] Koponen 2016, 53–55.

ajatusrakennelman sijaan se toimii kuin uskonnonkaltainen ideologia, joka konkreettisten tuloksien sijaan legitimoi itsensä myyttien kaltaisiin uskomuksiin vetoamalla.[46]

Kehityspolitiikalla puolestaan tarkoitetaan kaikkea päämäärätietoista julkista toimintaa, jolla pyritään edistämään kehittyvien maiden kehitystä ja niiden asukkaiden hyvinvointia. Kehityspolitiikkaa voidaan toteuttaa useilla erilaisilla keinoilla, joista tärkeimpiin kuuluvat kehitysyhteistyö ja kehitysapu.[47] Koska kehityspolitiikka on valtioiden, kansainvälisten organisaatioiden ja muiden toimijoiden linjanvetoa tavoista parhaiten edistää kehitystä ja toimia sen parissa, on kulloinkin vallalla olevilla kehitystä koskevilla teorioilla ja näkemyksillä ratkaiseva vaikutus kehityspolitiikan sisältöön. Tämän vuoksi muutokset kehityspolitiikassa ovat pitkälti seurausta muuttuvista näkemyksistä siitä, mitä kehityksellä oikeastaan tarkoitetaan.[48]

Modernien kehityspolitiikkojen muotoutuminen alkoi toisen maailmansodan jälkimainingeissa niin kutsuttujen Bretton Woods -instituutioiden luomisella, jolloin entiset siirtomaaisännät alkoivat avustaa entisiä siirtomaitaan niiden kehityksessä. Globaalissa kehityspoliittisessa ajattelussa on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia sen historian aikana. Vaikka näistä muutoksista ei tutkijoiden, käytännön toimijoiden ja kansainvälisten organisaatioiden keskuudessa olekaan täyttä yksimielisyyttä, voidaan kehityspolitiikan historia pääpiirteissään jakaa viiteen kauteen. 1950 ja -60-luvuilla hallitsevassa asemassa oli näkemys, jonka mukaan kehittyvien maiden ainoa kehityksen este oli teollistumiseen tarvittavan pääoman puute, ja että tämä olisi helposti korjattavissa kansainvälisten rahoituslaitosten lainanannolla. 1970-luvulle tultaessa oli kuitenkin käynyt selväksi, että vahvasti talouskasvuun keskittynyt aiempi linjaus ei ollut kyennyt ratkaisemaan köyhyyden, työttömyyden ja epätasa-arvon kaltaisia ongelmia. Johtopäätöksenä tuolloin oli, että pelkän talouskasvun sijaan huomiota tulisi kiinnittää yhteiskunnan kokonaisvaltaiseen kehitykseen erityisesti inhimilliseen pääomaan investoimalla.[49]

1980-luvulla korkea inflaatio ja velkakriisit kehittyvissä maissa johtivat siihen, että niiden kehityksen suurimpana esteenä alettiin pitää kehnoa makrotalouspolitiikkaa ja liian tiukkaa taloudellista sääntelyä. Tätä aikakautta väritti niin kutsutussa Washingtonin konsensuksessa määritellyt linjanvedot, joiden mukaisesti kehittyviä maita painostettiin sääntelyn

---

[46] Rist 2002, 13, 24.
[47] Koponen & Seppänen 2016, 341.
[48] Potter et al. 2018, 6.
[49] Kremer,et al. 2009, 15–17.

purkamiseen, markkinoiden avaamiseen ja talouden liberalisointiin. 1990-luvulle tultaessa havahduttiin kuitenkin siihen, että pelkkä talouden liberalisointi ei johda kehitykseen, vaan tärkeässä asemassa ovat myös hyvä hallinto ja toimivat instituutiot. 2000-luvulla on lopulta päädytty siihen tulokseen, että kehityksen edesauttamiselle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä ratkaisua. Sen sijaan jokaista kehittyvää valtiota tulisi tarkastella yksilöllisenä tapauksena, jonka kehittymisen avustamiseksi harjoitetun kehityspolitiikan tulee erityisesti ottaa huomioon paikallinen taloudellinen, poliittinen, sosiaalinen ja kulttuurinen konteksti.[50] Kehityspoliittisessa ajattelussa tapahtuneista muutoksista puhuttaessa on kuitenkin huomattava, että niiden taustalla on viimekädessä kehitykset merkittävissä länsimaissa, jotka pääomaosuuksiensa kautta ovat hallitsevassa asemassa lukuisissa kansainvälisissä rahoituslaitoksissa.

Näistä kehityspolitiikan aikakausista on tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa etenkin 1980-luvulla alkanut vaihe, sillä tuolloin tulivat tunnetuiksi toisiinsa läheisesti liittyvät käsitteet neoliberalismi ja Washingtonin konsensus, joilla on ollut huomattava vaikutus kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspolitiikassa. Erityisesti neoliberalismin käsite onkin päätynyt hyvin laajaan käyttöön, ja sillä viitataan nykyisin varsin monenkirjavaan joukkoon ilmiöitä. Näistä suoraviivaisin ja tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisin on neoliberalismin näkeminen talouspoliittisena ajattelutapana, jonka keskiössä on valtion taloudellisen merkityksen kaventaminen ja markkinoiden mahdollisimman vapaan toiminnan edistäminen.[51]

Termiä Washingtonin konsensus käytti ensimmäisen kerran taloustieteilijä John Williamson, joka vuonna 1989 hahmotteli kymmenkohtaisen toimenpide-ehdotuksen Latinalaisen Amerikan maiden velkaongelmien korjaamiseksi. Williamson kutsui hahmotelmaansa Washingtonin konsensukseksi, sillä hän katsoi sen vastanneen Yhdysvaltain pääkaupungissa tuolloin vallinnutta yleistä talouspoliittista mielipidettä. Williamson on kuitenkin itse korostanut, ettei hän tukenut suurinta osaa Yhdysvaltain presidentti Reaganin ja Iso-Britannian pääministeri Thatcherin toteuttamista neoliberaaleista uudistuksista.[52] Tästä huolimatta Williamsonin alkuperäinen hahmotelma muuntui ja yksinkertaistui yleisessä keskustelussa siten, että käsitettä Washingtonin konsensus käytetään nykyisin kuvaamaan kehityspoliittista lähestymistapaa, joka korostaa yksityistämistä, liberalisointia ja

---

[50] Kremer et al. 2009, 18, 22–24.
[51] Venugopal 2015, 172.
[52] Williamson 2008, 15–16.

makrotaloudellista vakautta.[53] Viitatessani tutkimuksessa Washingtonin konsensukseen tarkoitan juurikin sen yleisesti ymmärrettyä määritelmää, eli kansainvälisten rahoituslaitosten neoliberaaliin talouspolitiikkaan pohjautuvia kehityspoliittisia suuntaviivoja.

Kazakstanin kehityksestä puhuttaessa ei tule unohtaa laajempaa poliittista ja taloudellista kontekstia, jonka raameissa se tapahtui. Sosialistisen järjestelmän raunioista nousseen maan kohdalla tähän kontekstiin liittyy erottamattomasti käsite transitio, jota myös kansainväliset rahoituslaitokset pitävät vahvasti esillä käsitellessään Kazakstanin kehitystä. Transitio-käsitteen juuret juontavat Latinalaisen Amerikan ja Etelä-Euroopan tutkimukseen, jossa sitä käytettiin kuvaamaan näiden alueiden valtioiden siirtymistä demokratiaan ja markkinatalouteen. Kylmän sodan päätyttyä tätä samaa lähestymistapaa sovellettiin entisiin sosialistivaltioihin, joiden transition oletettiin seuraavan aikaisempia malleja.[54] Transition vaikutukset ovat näkyneet kaikkein selvimmin politiikan ja talouden alalla, mikä on tarkoittanut siirtymää sosialistisesta suunnitelmataloudesta markkinatalouteen ja yksipuoluejärjestelmästä demokratiaan. Transition vaikutukset ovat kuitenkin havaittavissa myös sosiaalisella ja kulttuurisella ulottuvuudella, sillä talouden ja yhteiskunnan rakenteiden huomattavat muutokset ovat väistämättä vaikuttaneet ihmisten elintapoihin, arvoihin ja asenteisiin.[55]

Transitiovaihe ei ole kuitenkaan edennyt kaikissa entisissä sosialistimaissa samaan tahtiin, mihin on vaikuttanut etenkin valtion historia, maantieteellinen sijainti ja poliittinen kulttuuri. Esimerkiksi Itä- ja Keski-Euroopan maissa sekä Baltian maissa transitioprosessi on pitkälti viety loppuun niin politiikan kuin taloudenkin osalta, kun taas useissa entisissä neuvostotasavalloissa on kyllä siirrytty markkinatalouteen, mutta poliittinen järjestelmä on yhä vahvasti autoritaarinen. Valko-Venäjä, Turkmenistan ja jossain määrin myös Uzbekistan ovat pyrkineet pysyttelemään kokonaan transitionprosessin ulkopuolella, joten niiden taloudelliset ja poliittiset järjestelmät ovat edelleen vahvasti valtionjohdon käsissä.[56] Erityisen hankala transitioprosessi on ollut juuri entisissä neuvostotasavalloissa, sillä niillä ei ollut itsenäistymisen hetkellä edes omaa keskuspankkia tai valuuttaa, eikä tuotantovälineiden yksityisomistusta ollut käytännössä olemassa.[57]

---

[53] Stiglitz 2008, 41.
[54] Kuzio 2001, 168.
[55] Graham 2006, 1.
[56] Åslund 2013, 2–4.
[57] Kolodko 1999, 248.

2 Vaikea alku 1993–2001

Kazakstanin itsenäisyyden ensimmäistä vuosikymmentä määritti vaikea transitio suunnitelmataloudesta markkinatalouteen sekä perustavanlaatuiset muutokset maan poliittisissa ja yhteiskunnallisissa rakenteissa. Samalla kun Kazakstan oli aloittamassa matkaansa uudistusten tiellä, oli kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittista ajattelua 1980-luvun alusta lähtien hallinneet Washingtonin konsensuksen neoliberaalit linjaukset joutuneet alati kasvavan kritiikin kohteeksi. 1990-luvun puoliväliin tultaessa oli käynyt selväksi, että Washingtonin konsensuksen noudattaminen oli aiheuttanut vakavia ongelmia sitä toteuttaneissa maissa, mikä uhkasi aiheuttaa kansainvälisille rahoituslaitoksille legitimiteettikriisin. Säilyttääkseen uskottavuutensa ja taatakseen rahoituksensa jatkumisen koki etenkin Maailmanpankki välttämättömäksi kehityspoliittisten linjaustensa uudelleenmäärittelyn.[58]

2000-luvun alkuun tultaessa tämä kehitys johti uudenlaiseen lähestymistapaan, jota on myöhemmin alettu kutsua Washingtonin jälkeiseksi konsensukseksi (*Post-Washington Consensus, PWC*). Se ei kuitenkaan hylännyt neoliberalismia ydinajatuksenaan, vaan pikemminkin täydensi sitä institutionaalisilla uudistuksilla. Kehityspoliittisessa ajattelussa nousi tämän myötä keskeiseksi tavoitteeksi luoda sellainen institutionaalinen ja lainsäädännöllinen viitekehys, joka mahdollistaisi markkinoiden tehokkaan toiminnan.[59] Kazakstanin transition alkuvuosien osuminen tähän kehityspoliittisen paradigmanmuutoksen taitekohtaan näkyi erityisesti siten, että kansainvälisten rahoituslaitosten kannanotoissa oli teeman mukaan havaittavissa sekä ”vanhan” että ”uuden” konsensuksen vaikutuksia.

2.1 Institutionaaliset uudistukset

Washingtonin konsensuksen aloittaessa muuntumisensa kohti niin kutsuttua Washingtonin jälkeistä konsensusta alkoivat kehityspoliittiset toimijat kiinnittää huomiota instituutioiden merkitykseen. Tämä oli merkittävä lähestymistavallinen muutos, sillä siinä missä valtio oli aiemmin nähty ongelmana ja markkinat ratkaisuna, nousi valtion ja markkinoiden roolien

[58] Carroll 2012, 381–382.
[59] Güven 2018, 394–396.

tasapainottaminen nyt keskeiseksi tavoitteeksi.[60] Institutionaalisten uudistuksien nousu osaksi kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittisen ajattelun ydintä heijastui selvästi niiden Kazakstanin kehitystä koskeviin näkemyksiin.

Valtiokapasiteetti uudistusten tukena

Instituutioiden merkityksen korostuminen näkyi kansainvälisten rahoituslaitosten kannanotoissa erityisesti siten, että ne korostivat valtiokapasiteetin kehittämistä tärkeänä edellytyksenä Kazakstanin kehitykselle. Valtiokapasiteetti (*state capacity*), josta kansainväliset rahoituslaitokset käyttävät aineistossani muun muassa termejä institutionaalinen tai toimeenpaneva kapasiteetti, viittaa valtion kykyyn toteuttaa sen tekemiä päätöksiä.[61] Eräs valtiokapasiteettiin läheisesti liittyvä käsite on valtionrakennus (*state building*), joka tarkoittaa uusien valtiollisten instituutioiden luontia ja olemassa olevien instituutioiden vahvistamista. Valtionrakennus on myös kehityksen ja kehityspolitiikan kannalta olennaisen tärkeää, sillä vaikka resurssien siirtäminen kehittyviin maihin onkin melko helppoa, on toimivien hallinnollisten järjestelyiden ja instituutioiden siirtäminen erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta.[62]

Kazakstanin tapauksessa kansainväliset rahoituslaitokset olivat varsin yksimielisiä siitä, että maan heikko institutionaalinen kapasiteetti aiheutti useita ongelmia maan transitioprosessille. Maailmanpankki ja IMF näkivät ongelmallisena erityisesti sen vaikutukset talouskasvuun tähtäävän talouspolitiikan suunnittelulle ja rakenteellisten uudistusten toteuttamiselle ja investointiympäristön parantamiselle.[63] Muun muassa näiden ongelmien ratkaisemiseksi Maailmanpankki asetti erääksi tavoitteekseen avustaa Kazakstania kehittämään ja toimeenpanemaan sellainen lainsäädännöllinen ja institutionaalinen viitekehys, joka ”edistää yksityisen sektorin toimintaa ja maan transitiota markkinatalouteen”.[64] Myös IMF otti tähän kantaa todeten, että ”edistystä oli tapahtunut markkinatalouden edellyttämän lainsäädännöllisen ja institutionaalisen viitekehyksen luomisessa” [65]

EBRD painotti instituutioiden vahvistamisen olevan tärkeää yksityisen sektorin kehityksen kannalta, minkä lisäksi se huomautti epätasapainosta, joka vallitsi Kazakstanin taloudellisten

---

[60] Stiglitz 2008, 50.
[61] Bäck & Hadenius 2008, 3.
[62] Fukuyama 2004, ix.
[63] Maailmanpankki 1993, 4; IMF 1995, 1; IMF 2001, 23.
[64] Maailmanpankki 1993, 138.
[65] IMF 1995, 1.

uudistusten ja niitä tukevien instituutioiden välillä. EBRD näki erityisinä ongelmina talouspolitiikan hallinnoinnin ja epävarman sääntely-ympäristön, joiden se katsoi rajoittavan Kazakstanin mahdollisuuksia hyötyä rohkeista uudistushankkeista. Uusien lakien säätämisen ja niiden toimeenpanon välillä oli lisäksi yhä merkittävä kuilu, jonka kurominen umpeen edellytti instituutioiden kehittämisen jatkamista.[66]

Myös ADB piti tärkeänä luoda lisää sellaisia kapasiteetteja, joita tarvittaisiin kehittyvän markkinatalouden edellyttämien instituutioiden luomiseen ja rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen. ADB:n mukaan Kazakstanilla oli esimerkiksi kasvava tarve kehittää kykyjä säännellä sellaisia yhtiöitä ja julkisia palveluita, joita oltiin siirtämässä yksityisen sektorin omistukseen. ADB myös ennakoi uudistusten seuraavan vaiheen kuormittavan raskaasti Kazakstanin hallituksen kykyä hallinnoida uudistusprosessia, ja piti tämän kannalta ongelmallisena muun muassa julkisten viranhaltijoiden heikkoa ymmärrystä markkinatalouden periaatteista.[67]

Vähäisempää huomiota sai osakseen valtiokapasiteetin merkitys julkisille palveluille, mitä piti esillä lähinnä ADB. Eräs ADB:n keskeinen huolenaihe tähän liittyen oli se, että taloudellisesti ja institutionaalisesti heikoilla paikallishallinnoilla ei ollut valmiuksia omaksua muutoksia, joita markkinatalouteen tähtäävä transitioprosessi aiheuttaisi julkisen sektorin vastuissa.[68] Vaikka Kazakstanin hallitus oli ilmaissut aikeensa vahvistaa toimeenpanokapasiteettiaan esimerkiksi työntekijöitään kouluttamalla, tarvittiin ADB:n mukaan suurempia ponnistuksia hallinnon parantamiseksi, jotta hallitus kykenisi tarjoamaan parempia julkisia palveluita.[69] Myös Maailmanpankki sivusi tätä aihepiiriä todetessaan, että Kazakstanin hallitus ei kyennyt kunnolla täyttämään keskeistä tehtäväänsä julkisten palveluiden tuottajana.[70] Tämä teema jäi kuitenkin selvästi taloudellisten näkökulmien varjoon.

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemykset Kazakstanin valtiokapasiteetin kehittämisen tärkeydestä olivat kokonaisuudessaan varsin yhdenmukaiset. Ne liittivät valtiokapasiteetin kehittämisen ensisijaisesti taloudellisen transition edellyttämien rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen ja yksityisen sektorin toimintaedellytyksien parantamiseen, mikä tukee myös aiempia havaintoja aiheesta. Havaitessaan ongelmia kehityspolitiikkansa tuloksissa eivät

---

[66] EBRD 1994, 5; EBRD 2000, 11–12.
[67] ADB 1996, 26, 34–35.
[68] ADB 1996, 19–20.
[69] ADB 2000, 5.
[70] Maailmanpankki 2001, ii.

rahoituslaitokset siis syyttäneet neoliberaalia talouspolitiikkaa itsessään, vaan puutteita markkinatalouden toimiakseen vaatimissa instituutioissa. Toisin sanoen rahoituslaitokset eivät suinkaan hylänneet neoliberalismia kehityspoliittisen ajattelunsa lähtökohtana, vaan ne pikemminkin sijoittivat sen uuteen institutionaaliseen viitekehykseen.[71] Rahoituslaitosten pinnallinen ja yksipuolinen suhtautuminen valtiokapasiteetin vahvistamiseen saattoi toisaalta johtua myös siitä, että 1990-luvulla tämä teema oli vasta integroitumassa osaksi niiden kehityspoliittista ajattelua. Esimerkiksi Kremer, van Lieshout & Went esittävätkin, että idea valtiokapasiteetin keskeisyydestä kehitykselle hyväksyttiin Washingtonin piireissä kunnolla vasta 2000-luvulla.[72]

Hyvä hallinto – näkökulmakysymys

Instituutioiden rakentamisen ja vahvistamisen lisäksi kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät erityistä huomiota Kazakstanin hallinnon toimivuuteen. Tähän liittyy vahvasti käsite hyvä hallinto, joka oli Kazakstanin itsenäistyessä asettumassa osaksi kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittista diskurssia. Hyvä hallinto -käsitteen suosiosta huolimatta sille ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, mutta sen kenties laajimmalle levinnyt määritelmä perustuu Maailmanpankin hallintoindikaattoreihin (*Worldwide Governance Indicators, WGI*), jotka mittaavat äänivaltaa ja vastuuvelvollisuutta, poliittista vakautta ja väkivaltaa, hallinnon tehokkuutta, sääntelyn laatua, oikeusvaltioperiaatetta ja korruptiota.[73] Hyvän hallinnon nousua 1990-luvun alussa osaksi kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspolitiikkaa siivitti etenkin kasvava huoli siitä, että kehittyvät maat eivät käyttäneet niille myönnettyä rahoitusta tehokkaasti. Vaikka tämä huoli olikin sikäli perusteltu, että osa kehitysrahoituksesta esimerkiksi kavallettiin, laskivat rahoituslaitokset ”tehottoman” varainkäytön piiriin myös tuonnin korvaamisen tukemisen kaltaiset valtiojohtoiset toimenpiteet.[74]

Rahoituslaitokset ottivat Kazakstanin hallinnon osalta kantaa etenkin sen laatuun ja ennakoitavuuteen. Maailmanpankin mukaan Kazakstan oli edistynyt Neuvostoliitolta perimänsä vahvasti keskitetyn poliittisen järjestelmän uudistamisessa, ja keskushallinnon uudelleenjärjestelyn sekä huomattavan supistamisen myötä selkeämpi hallintorakenne ja

[71] Carroll 2012, 382.
[72] Kremer et al. 2009, 18.
[73] Rothstein 2012, 146–147.
[74] Thomas 1999, 552, 554.

julkishallinto oli alkanut muotoutua.[75] Tästä huolimatta Maailmanpankki katsoi ongelmien julkisen sektorin hallinnossa ja vastuullisuudessa heikentäneen julkisten varojen tehokasta käyttöä. Se pitikin tärkeänä prioriteettina Kazakstanin julkisen sektorin uudistamista tavalla, joka mahdollistaisi taloudellisten resurssien läpinäkyvämmän hallinnon ja julkisten palveluiden tehokkaamman tuottamisen.[76] Maailmanpankki nosti esille myös sen, että olemassa olevan lainsäädännön soveltaminen oli epäjohdonmukaista, ja se riippui viimekädessä usein paikallishallinnon edustajien asenteista. Vaikka markkinatalouden edellyttämä lainsäädäntö oli pääosin voimassa ja se vastasi kansainvälisiä standardeja, oli sen täytäntöönpano tuomioistuinten heikkouden takia satunnaista. Kazakstanin hallinnon laatu olikin Maailmanpankin mukaan alueensa keskiarvoa heikompaa ja selvästi heikompaa kuin esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopassa.[77]

IMF puolestaan katsoi, että vaikka rakenteelliset uudistukset olivat jatkuneet, oli niiden tahti ollut paljon odotettua hitaampi. IMF painotti, että suotuisat makrotaloudelliset olosuhteet eivät vähentäneet rakenteellisten uudistusten toteuttamisen tärkeyttä. IMF oli Maailmanpankin kanssa samoilla linjoilla korostaessaan, että Kazakstanin tulisi ottaa paremmin huomioon liike-elämän toimintaa haittaavat ongelmat. Liike-elämän edustajien mukaan Kazakstan kärsi heikosta investointiympäristöstä, mikä johtui esimerkiksi raskaasta ja epäjohdonmukaisesta sääntelystä sekä korruptiosta.[78]

EBRD:n mukaan Kazakstanilla oli muiden IVY-maiden tavoin heikkouksia esimerkiksi lakien ja säädöksien ennakoitavuudessa. Vaikka Maailmanpankin ja IMF:n ohjelmien keskiössä oli juuri julkishallinnon parantaminen, loivat Kazakstanin suotuisa makrotaloudellinen tilanne ja kansainvälisten rahoituslaitosten heikko taloudellinen vaikutusvalta maassa hankalan kontekstin uudistusohjelmien toteuttamiselle. EBRD arvioi siksi, että ylhäältä alaspäin toteutettavien uudistusten aika oli päättymässä, ja asetti tämän arvion toimintansa lähtökohdaksi. EBRD katsoi muutoksen Kazakstanissa tulevan pikemminkin tapahtumaan alhaalta ylöspäin, ja sen saisi aikaan pk-yritysten kasvu, hallinnon epäpolitisoituminen ja yhteiskunnan asteittainen demokratisoituminen.[79] EBRD vaikutti rahoituslaitosten joukossa ensimmäisenä aistineen muuttuvan toimintaympäristön, sillä se oli jo varhaisessa vaiheessa siirtymässä lähestymistapaan, jota on myöhemmin teoretisoinut

---

[75] Maailmanpankki 1997, 2.
[76] Maailmanpankki 2001, 1, 10.
[77] Maailmanpankki 2001, 16.
[78] IMF 2001, 15, 23.
[79] EBRD 2000, 15.

esimerkiksi Toby Carroll käyttäen siitä termiä syvämarkkinoistuminen.[80] Syvämarkkinoistumista käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa neljä.

ADB sen sijaan kehui Kazakstania siitä, että maa oli edistynyt hallinnon kehittämisessä itsenäistymisensä jälkeen. Maan hallitus oli esimerkiksi ryhtynyt toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena oli tehdä talousarviomenettelystä tehokas, osallistava ja läpinäkyvä. ADB katsoi meneillään olleen julkishallinnon uudistuksen määrittelevän uudelleen valtion roolin, vähentävän virkamiesten määrää sekä kouluttavan näitä uusien vastuiden täyttämiseen.[81] Sekä Maailmanpankki että ADB linkittivät hallinnon parantamisen henkilöstömäärän vähentämiseen. Esimerkiksi korruption osalta on kuitenkin havaittu, että vähiten korruptoituneilla mailla on keskimääräistä suuremmat keskushallinnot.[82] Tämä kertoi kummankin rahoituslaitoksen osalta siitä, että hallinnon laadun parantamisen sijaan tärkeintä oli sen koon vähentäminen.

Hallinnon laadun ja ennakoitavuuden lisäksi rahoituslaitokset tarkastelivat sitä markkinatalouden kehittymisen näkökulmasta. IMF painotti hyvän hallinnon ja läpinäkyvyyden olevan välttämättömiä yksityisen sektorin kehitykselle otollisen toimintaympäristön rakentamisessa. Vaikka IMF antoikin ymmärtää tukevansa hyvän hallinnon periaatetta, esitti se kuitenkin samalla, että ”julkista keskustelua sopimusten uudelleen neuvottelemisesta on vastustettava, sillä tämä voi aiheuttaa haitallisia seurauksia talouskasvulle ja investoinneille.”[83] IMF:n vaade julkisen keskustelun rajoittamisesta vaikuttaa varsin kyseenalaiselta sekä itsessään että hyvän hallinnon näkökulmasta. Se on nimittäin selvässä ristiriidassa hyvän hallinnon äänivallan ja vastuuvelvollisuuden periaatteen kanssa, johon sisältyy esimerkiksi ilmaisunvapaus ja poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyys.[84] Sopimusten uudelleen neuvottelu tai irtisanominen johtui lisäksi osittain siitä, että epärehelliset sijoittajat käyttivät hyväkseen tiettyjen suurten valtionyhtiöiden yksityistämisessä solmittuja hallinnointisopimuksia.[85] IMF:lle vaikutti siis olevan tärkeintä talousuudistusten nopea toteuttaminen riippumatta siitä, käytettäisiinkö toteutuksessa kyseenalaisia menettelytapoja.

---

[80] Carroll 2012, 381.
[81] ADB 2000, 4–5.
[82] Rothstein 2012, 147.
[83] IMF 2001, 24, 29.
[84] Joshi 2011, 344.
[85] Olcott 2010, 130.

Samankaltaista näkökantaa vaikuttaisi edustavan myös Maailmanpankin toteamus siitä, että vaikka Kazakstanin vuoden 1999 presidentti- ja parlamenttivaalit olivat saaneet osakseen laajaa ulkopuolista kritiikkiä, olivat ne toisaalta vakauttaneet poliittista ympäristöä. Koska hallintoa tukevat puolueet kontrolloivat sekä parlamenttia että yleisestikin maan poliittista järjestelmää, oli Kazakstanissa ylintä valtionjohtoa myöten poliittinen konsensus talouden liberalisoinnin ja uudistamisen jatkamisesta.[86] Myös EBRD tuki tätä näkökulmaa esittäen, että useiden uudistusmielisten ministereiden nimittäminen hallitukseen ei jättänyt epäilyksiä Kazakstanin sitoutumisesta markkinauudistuksiin.[87]

EBRD uskoi yhteistyönsä Kazakstanin kanssa tarjoavan mahdollisuuden saada aikaan merkittäviä tuloksia hallinnon kehittämisessä. EBRD myönsi tähän sisältyvän haasteita painottaen kuitenkin samalla, että hyvän hallinnon periaatteesta ei ole mahdollista tinkiä.[88] Vaikka Kazakstan oli toteuttanut merkittäviä uudistuksia lainsäädäntöönsä, katsoi EBRD maan kohdanneen edelleen ongelmia niiden säädösten, instituutioiden ja kulttuurillisten tekijöiden vakiinnuttamisessa, mitä onnistunut transitio markkinatalouteen edellyttäisi. EBRD:n mukaan Kazakstanin oikeudellinen transitio vastasi pääosin maan taloudellisen ja demokraattisen transition tasoa. EBRD painotti näiden kolmen transition ulottuvuuden olevan riippuvaisia toisistaan ja esitti kokemuksen transitiomaissa osoittaneen niiden olevan myös toisiaan tukevia. Tämän vuoksi Kazakstan kykenisi saavuttamaan investointiympäristössään kestäviä parannuksia vain, mikäli maan sitoutuminen oikeudellisiin uudistuksiin olisi vähintään samalla tasolla kuin sen pyrkimykset edistää taloudellista ja demokraattista transitiota.[89]

ADB oli pitkälti tyytyväinen Kazakstanin hallituksen uudistusohjelmaan, joka käsitteli useita ADB:n hyvään hallintoon liittyviä huolenaiheita. Hallitus oli sen mukaan ennen kaikkea edistynyt merkittävästi pyrkimyksissään luoda sellainen oikeusjärjestelmä, joka edesauttaisi yksityisen sektorin kehittymistä. Ohjelman keskiössä olleet yksityistämistoimenpiteet olivat tärkeä askel kohti valtion roolin uudelleenmäärittelyä. ADB esitti tämän antavan mahdollisuuden pitkän aikavälin julkishallinnon uudistamiselle, mikä myös parantaisi hallinnon läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten osallistumista päätöksentekoon.[90] ADB vaikutti yleisesti ottaen suhtautuneen muita rahoituslaitoksia myönteisemmin hyvän hallinnon

---

[86] Maailmanpankki 2001, 7.
[87] EBRD 1998, 23.
[88] EBRD 2000, 2.
[89] EBRD 2000, 12.
[90] ADB 1996, 35.

toteutumiseen Kazakstanissa. Toisaalta siinä missä Maailmanpankki ja IMF painottivat hyvän hallinnon merkitystä yksityisen sektorin toimintaedellytysten näkökulmasta, näki ADB hyvään hallintoon tähtäävien uudistusten johtavan ilmeisesti lopulta kansalaisten poliittiseen voimaantumiseen, vaikka tässäkin näkökannassa ensiaskeleina pidettiin liberaaleja talousuudistuksia.

Kansainvälisten rahoituslaitosten hyvään hallintoon liittyvistä huomioista heijastui niiden valtiokapasiteettia koskevien näkemysten tavoin vahvasti neoliberalismi. Tästä kertoo varsin selvästi jo se, että hyvää hallintoa tarkasteltiin ensisijaisesti hallinnon tehokkuuden ja yksityisen sektorin toimintaedellytyksien näkökulmasta. Esimerkiksi Pia Riggirozzi onkin esittänyt, että kansainväliset rahoituslaitokset käyttivät hyvän hallinnon edistämistä neoliberalismin institutionalisoimisen välineenä kehittyvissä maissa. Riggirozzin mukaan rahoituslaitosten tavoitteena oli esittää markkinamyönteinen institutionaalinen viitekehys epäpoliittisena teknisenä kysymyksenä, joka peitti allensa legitiimin keskustelun institutionaalisten uudistusten poliittisista vaikutuksista. Esimerkiksi demokratian laatuun ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä ei otettu huomioon hyvästä hallinnosta puhuttaessa. Hyvä hallinto -agendan keskipisteessä oli siis markkinoiden toimintakyvyn vahvistaminen, eikä niinkään kansalaisten oikeussuojan tai valtioelimien vastuun vahvistaminen.[91] Tästä kielii hyvin IMF:n varautunut suhtautuminen sellaiseen julkiseen keskusteluun, joka saattaisi haitata talouskasvua, sekä Maailmanpankin myönteinen arvio keskusjohtoisen poliittisen järjestelmän vaikutuksista talouden liberalisoinnille. Kaiken kaikkiaan rahoituslaitosten esittämät näkemykset hyvästä hallinnosta Kazakstanista sopivat hyvin yhteen Riggirozzin havaintojen kanssa siitä, että hyvällä hallinnolla oli niille lähinnä välinearvoa varsinaisen tavoitteen ollessa neoliberaalien talousuudistusten läpivieminen.

2.2 Transitio markkinatalouteen

Jos kansainvälisten rahoituslaitosten näkemykset institutionaalisten uudistusten tärkeydestä heijastivat lähinnä neoliberalismin verhoamista näennäisesti uudenlaiseen kehitysdiskurssiin, pohjautui niiden suhtautuminen taloudellisiin uudistuksiin sen sijaan hyvin avoimesti neoliberalismin oppeihin. Nämä Washingtonin konsensuksessa tiivistetyt linjanvedot

[91] Riggirozzi 2009, 6.

rakentuivat erityisesti talouden liberalisoinnin, makrotaloudellisen vakautuksen ja valtion omaisuuden yksityistämisen ympärille.[92]

Talouden liberalisointi – hinnalla millä hyvänsä

Kazakstanin talouden liberalisoinnin osalta kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät huomiota erityisesti hintasäätelyn lakkauttamiseen ja ulkomaankaupan rajoitteiden purkamiseen. Maailmanpankin mukaan maan hallituksen päätös liberalisoida rahoitusala sekä hinnat oli mahdollistanut markkinasignaaleihin perustuvan taloudellisen toiminnan. Näistä ja muista merkittävistä edistysaskeleista huolimatta talouskasvu muilla kuin raaka-aineisiin perustuvilla sektoreilla ei ollut vielä kunnolla alkanut. Maailmanpankki katsoi tämän johtuneen osittain siitä, että monista uudistuksista ei ollut kulunut vielä riittävästi aikaa niiden tulosten näkymiseksi, ja että vielä tarvittiin lisää uudistuksia yksityisen sektorin kasvun edistämiseksi. Joillakin osa-alueilla uudistustahti oli jopa hidastunut, sillä esimerkiksi kauppapolitiikassa oli tehty osittainen käännös uusien vientirajoitusten asettamisen myötä.[93] Huomauttamalla uudistusten tulosten näkymisen viiveestä sekä lisäuudistusten tarpeesta Maailmanpankki pyrki muistuttamaan siitä, että talouden transitio oli yhä kesken ja sen loppuun saattaminen vaatisi kärsivällisyyttä.

IMF katsoi Kazakstanin edistyneen merkittävästi taloutensa uudistamisessa, jonka myötä muita kuin luonnollisia monopoleja, kuten energiainfrastruktuuria ja rautatieverkostoa, koskeva hintasääntely oli lakkautettu ja kaupankäyntiä koskeva sääntely oli pääosin liberalisoitu.[94] IMF näki huomattavaa edistystä myös kaupankäynnin esteiden purkamisessa, sillä Kazakstanin hallitus oli esimerkiksi lakkauttanut kaikki vientikiintiöt sekä lopettanut vienti- ja tuontilupien vaatimisen muilta kuin kansalliseen turvallisuuteen ja terveyteen liittyviltä tuotteilta.[95] Alun optimismin jälkeen oli IMF:n arvio Kazakstanin toimista kaupan vapauttamisen saralla kuitenkin muuttunut selvästi negatiivisempaan suuntaan. Sen mukaan ”Kauppapoliittisia uudistuksia oli toimeenpantu vain hyvin rajallisesti, minkä lisäksi kaikki muut kaupankäyntiä koskevat toimenpiteet oli käytännössä jätetty toteuttamatta, ja joitakin toteutettuja uudistuksia oli jopa peruutettu.”[96]

---

[92] Kolodko 1999, 234; Carroll 2012, 381.
[93] Maailmanpankki 2001, 1.
[94] IMF 1997, 17–18, 21.
[95] IMF 1997, 60–61.
[96] IMF 2001, 15.

EBRD:n mukaan Kazakstanissa oli meneillään talouden liberalisoinnin uusi aalto, joka merkitsi valtion ratkaisevaa vetäytymistä mikrotason taloudellisesta toiminnasta. Toisaalta EBRD esitti, että ”Kazakstanin hallituksen päätöstä rajoittaa tiettyjen strategisten hyödykkeiden vienti seitsemälle kauppayhtiölle ei voida pitää edistyksellisenä”.[97] Nämä toimet kuitenkin kumottiin pian, kun hallitus poisti ulkomaankaupan monopolin valtio-omisteisilta kauppayhtiöiltä. Hallitus lisäksi saattoi hintojen liberalisoinnin loppuun lukuun ottamatta yleishyödyllisten palvelujen hintoja. Vaikka EBRD ei kokenut näiden toimien itsessään riittävän valtion taloudellisesti hallitsevan aseman murtamiseen, katsoi se silti niiden olevan ensimmäinen askel oikeaan suuntaan.[98] EBRD:n kommentissa valtion aseman ”murtamisesta” näkyy selvästi rahoituslaitoksissa laajemminkin vallalla ollut neoliberaali lähestymistapa, jota on kritisoitu siitä, että se sekoitti talouspolitiikan keinot ja päämäärät keskenään esittämällä talouden liberalisoinnin itseisarvona esimerkiksi elintason kohentamisen sijaan.[99]

ADB puolestaan otti esille, että talouden liberalisoinnilla olisi tiettyjä vääjäämättömiä vaikutuksia. Sen mukaan esimerkiksi hintasäätelyn lakkautuksen seurauksena inflaation jonkinasteinen kiihtyminen oli väistämätöntä hintojen noustessa maailmanmarkkinahintojen tasolle. Vaikka Kazakstanin pyrkimys säädellä yritystoimintaa ajoittain hidastikin hintojen mukautumista, alkoivat julkisten palveluiden kaltaisten suljetun sektorin tuotteiden hinnat nousta, kun rajalliset julkiset varat eivät enää riittäneet tappiota tekevien valtionyhtiöiden tukemiseen.[100] ADB toi myös esille Kazakstanin hallituksen aikomuksen lakkauttaa tullitariffit maan tärkeimmille kauppakumppaneille sekä jatkaa kaupan esteiden purkamista, minkä se katsoi edistävän muun muassa yksityisen sektorin kehitystä.[101]

Kansainväliset rahoituslaitokset ilmaisivat toisaalta huolensa Kazakstanin hallituksen taipumuksesta interventionistiseen talouspolitiikkaan. Maailmanpankki huomautti, että Kazakstanin transitio oli tärkeiden saavutuksien lisäksi aiheuttanut merkittäviä taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia ongelmia, joihin Kazakstanin hallitus oli vastannut käyttämällä kriisiytyvää tilannetta perusteena uudistusten nopeuttamiselle. Maailmanpankki katsoi tämän kuitenkin kasvattaneen riskiä ”epärealististen ja sopimattomien” toimenpiteiden toteuttamiseen. Esimerkkinä tällaisista toimenpiteistä se käytti Kazakstanin hallituksen

---

[97] EBRD 1994, 4–5.
[98] EBRD 1996, 7.
[99] Kolodko 1999, 245.
[100] ADB 1996, 5.
[101] ADB 2000, 2.

käyttöön ottamia harkinnanvaraisia ja tapauskohtaisia verokannustimia, joiden tarkoituksena oli houkutella investointeja muille kuin raaka-aine sektorille.[102] Maailmanpankki myös varoitti epäsuorien yritystukien sekä palkka- ja eläkerästien luovan ”maksamattomien laskujen” ympäristön, joka hidastaa transitioprosessia.[103] Vaikka Maailmanpankki myönsi transition aiheuttaneet merkittäviä ongelmia, vaikutti se pitävän haitallisempana Kazakstanin vastausta näihin ongelmiin.

IMF yhtyi Maailmanpankin kritiikkiin esittäessään, että eräät Kazakstanin hallituksen toimenpiteistä saattaisivat johtaa maan investointiympäristön heikentymiseen. Esimerkiksi tuonnin korvaamiseen tähtäävät toimenpiteet ja siirtohinnoittelua hankaloittava lainsäädäntö heijastivat IMF:n mukaan huolestuttavasti valtion kasvaneita taloudellisia interventioita. Kauppapolitiikan osalta Kazakstanin hallitus oli antanut ymmärtää tehostaneensa maan pyrkimyksiä liittyä WTO:n jäseneksi, mutta korosti samalla maan ottavan huomioon velvoitteensa IVY-maiden kanssa tapahtuvalle kaupankäynnille. IMF piti kuitenkin huolestuttavana jatkuvaa interventionistista kauppapolitiikkaa, ja kehotti Kazakstanin hallitusta tehostamaan kaupan vapauttamisen toimeenpanoa.[104]

EBRD:n mukaan Kazakstan oli merkittävästä edistyksestään huolimatta yhä pahasti jäljessä Keski- ja Itä-Euroopan edistyneempiä transitiotalouksia. Vaikka EBRD ei epäillytkään maan hallituksen sitoutumista markkinalähtöisen talouspolitiikan toteuttamiseen, katsoi se interventionististen suuntauksien vaikuttaneen edelleen menneisyyden vahvana perintönä, ja monien uudistushankkeiden kohdanneen vastarintaa järjestelmään pesiytyneiltä omaneduntavoittelijoilta.[105] Kazakstanin vertaaminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin ei tässä kontekstissa vaikuta kovin tarkoituksenmukaiselta. EBRD ei välttämättä ollut vielä täysin sisäistänyt sitä, miten vahvasti Keski-Aasian valtiot oli integroitu Neuvostoliiton keskusjohtoiseen järjestelmään, jonka romahtaminen aiheutti niille vakavia ongelmia talouden kaikilla sektoreilla.[106]

Ulkomaankaupan rajoituksien purkamisen osalta ADB piti merkittävänä askeleena etenkin päätöstä antaa kaikille yhtiöille oikeus käydä ulkomaankauppaa. Toisaalta kaupankäynnin rajoitusten purkamisen ohella hallituksen tavoitteena oli kehittää polkumyyntiä rajoittavaa

---

[102] Maailmanpankki 1997, 2–3.
[103] Maailmanpankki 2001, 1.
[104] IMF 2001, 23–24.
[105] EBRD 2000, 14.
[106] MacFarlane 2003, 290.

lainsäädäntöä, millä ADB katsoi olevan protektionistisia sävyjä.[107] Etenkin ADB:n kriittinen suhtautuminen polkumyyntiä rajoittavaan lainsäädäntöön on mielenkiintoista, sillä vastaavanlaisia säädöksiä käytetään laajalti epäreilun kilpailuedun estämiseen.

Vaikuttaisi yleisesti ottaen siltä, että kaikki rahoituslaitokset suhteutuivat Kazakstanin talouden liberalisointiin varsin toiveikkaasti maan itsenäisyyden alkuvuosina, jolloin Kazakstanin katsottiin olleen oikealla tiellä hintojen liberalisoinnin ja kaupankäynnin rajoitusten poistamisen myötä. Alun toiveikkuus oli kuitenkin 2000-luvun vaihteeseen tultaessa vaihtunut monilta osin kritiikkiin, joka kohdistui Kazakstanin interventionistisiksi, protektionistisiksi ja muutoin ”sopimattomiksi” koettuihin kauppa- ja talouspoliittisiin toimenpiteisiin. Rahoituslaitoksilta ei liiennyt ymmärrystä toimille, joita Kazakstanin hallitus käytti talouden liberalisoinnin lieveilmiöihin vastatessaan. Niiden yhteisenä viestinä oli lyhyesti sanottuna se, että vaikka talouden liberalisoinnilla olikin myös negatiivisia vaikutuksia, tuli sen tulosten näkymistä odottaa kärsivällisesti ja välttää kiusausta sekaantua talouden toimintaan näiden vaikutusten lieventämiseksi.

Kuinka vakauttaa makrotalous?

Talouden liberalisoinnin ohella kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät runsaasti huomiota makrotaloudelliseen vakauteen. Käsitys siitä, mitä makrotaloudellinen vakaus oikeastaan tarkoittaa, on muuttunut kulloinkin vallalla olleen talousajattelun mukana. Toisen maailmasodan jälkeen vallalla olleessa keynesiläisessä talousajattelussa makrotaloudellinen vakaus ymmärrettiin lähinnä talouden ulkoisen ja sisäisen tasapainon yhdistelmänä, joka mahdollistaisi korkean työllisyyden ja vakaan talouskasvun. Keynesiläisyyden menettäessä vaikutusvaltaansa uusklassiselle taloustieteelle nousi makrotaloudellisen vakauden keskiöön inflaation vähentämisen tärkeys ja julkisen talouden alijäämän välttäminen.[108] Kazakstanin itsenäistyminen tapahtui tämän käänteen jälkeen, mikä näkyi selvästi kansainvälisten rahoituslaitosten esille tuomista seikoista.

Kansainväliset rahoituslaitokset korostivat erityisesti kurinalaisen talouspolitiikan merkitystä makrotaloudelliselle vakaudelle. Maailmanpankin mukaan Kazakstanin budjettivaje vaikutti olevan hallinnassa, mutta muutoin se ei pitänyt maan taloudellista tilannetta erityisen kannustavana. Vaikka yksityistämisistä ja öljystä saatavien tulojen katsottiin tarjoavan helpotusta, ei tämän koettu tapahtuvan tarpeeksi nopeasti. Julkisten resurssien käyttöä olisi

---

[107] ADB 1996, 23–24.
[108] Ocampo 2008, 63.

Maailmanpankin mukaan siksi karsittava ja sen tehokkuutta parannettava.[109] 2000-luvun alkupuolella Kazakstanin ennakoitua suuremmat tulot ja vähäiset menot myötävaikuttivat ylijäämäisen talousarvion syntyyn. Maailmanpankki kuitenkin huomautti, että tämä merkitsi vain taloudellisen tilanteen väliaikaista kohentumista, eikä heijastanut perustavanlaatuista muutosta finanssipoliittisessa ympäristössä.[110]

IMF jakoi Maailmanpankin varovaisen suhtautumisen Kazakstanin taloudellisen tilanteen kohentumiseen. Sen mukaan Kazakstanin hallituksen keskeinen finanssipoliittinen haaste oli hillitä julkisten menojen kasvua öljytulojen ennakoidun laskun vuoksi, ja olla valmis toimeenpanemaan äkillisiä menoleikkauksia, mikäli tulot jäisivät ennakoitua pienemmiksi. IMF piti tärkeänä myös toteuttaa toimenpiteitä, jotka parantaisivat julkisten resurssien hallinnointia ja ylläpitäisivät öljyyn perustumatonta tulopohjaa.[111] Erityisesti huoli julkisten menojen kasvusta ja menoleikkausvalmiuden korostaminen kielivät siitä, että IMF:n asetti lyhyen aikavälin näkökulmat etusijalle. Tämä heijastaa IMF:n uskomusta, jonka mukaan makrotaloudellinen vakaus suppeasti ymmärrettynä on sekä välttämätön että riittävä edellytys kehitykselle ja talouskasvulle.[112]

Samalla varovaisella linjalla jatkoi EBRD huomauttaessaan, että vaikka Kazakstan oli onnistunut taloutensa lyhyen aikavälin vakauttamisessa, oli valtion tulojen jatkuva heikkeneminen makrotalouden kannalta ongelmallisena. Kaiken kaikkiaan EBRD katsoi silti, että Kazakstanin makrotaloudellinen viitekehys mahdollistaisi talouden elpymisen. Ehtoina tämän tapahtumiselle se tosin piti uudistusten syventämistä yritystasolle sekä hallituksen kykyä pitäytyä tiukoissa budjettirajoituksissa ja vahvistaa sosiaaliturvaverkkoa, jotta se kykenisi lievittämään rakenteellisten uudistusten haittavaikutuksia.[113]

ADB korosti makrotaloudellisen vakauden parantumista edellytyksenä Kazakstanin onnistuneelle transitiolle suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Etenkin inflaation vähennyksen saralla saavutettuja huomattavia tuloksia olisi vahvistettava ja jatkettava, mikä vaatisi toimenpiteitä inflaatiopaineiden vähentämiseksi. Osana ratkaisua suurten valtionyhtiöiden olisi alettava toimimaan tiukan budjettikurin alaisuudessa. ADB piti julkisen talouden epätasapainoa erityisen haasteellisena, sillä inflaatiopaineiden lisäksi suuri

---

[109] Maailmanpankki 1997, 4.
[110] Maailmanpankki 2001, 2–4.
[111] IMF 2001, 16–18.
[112] Muzaffar & Chowdhury 2014, 443.
[113] EBRD 1996, 6–7.

budjettialijäämä heikensi talousarvion joustavuutta, mikä taas haittasi hallituksen kykyä rahoittaa tarpeellisia sosiaalipalveluita ja sosiaaliturvaa. Alijäämäinen budjetti myös rajoitti riittävien ja oikea-aikaisten vastikevarojen saatavuutta ulkoisesti tuettuihin kehitysprojekteihin.[114]

Rahoituslaitokset katsoivat myös yrityssektorin maksuvaikeuksien aiheuttaneen ongelmia makrotaloudelliselle vakaudelle. IMF:n mukaan Kazakstanin aloittama talouden vakautusohjelma heikentyi, kun hallitus ohjasi yrityksille luottoa auttaakseen niitä selvittämään maksurästejä, joiden synnyn taustalla IMF näki hallituksen kyvyttömyyden saattaa yrityksiä talouskurin piiriin. Tämän seurauksena jo valmiiksi vaikea taloudellinen tilanne heikkeni hälyttävästi ja inflaatio nousi kohtuuttoman korkealle tasolle. Hallitus kuitenkin saattoi vakautusohjelman ”takaisin raiteilleen” muun muassa tiukentamalla talouspoliittista linjaansa merkittävästi, minkä ansiosta inflaatio laski nopeasti.[115]

Myös EBRD:n mukaan samanaikainen talouden tuotannon laskun ja inflaation jyrkkä nousu johtui ”vääränlaisista yrityksistä” lievittää hankalaa tilannetta valtionyhtiöissä, joille oli kasaantunut mittavasti yritystenvälisiä maksurästejä hintojen liberalisoinnin seurauksena. EBRD kuitenkin myönsi, että vaikka tämän seurauksena aloitetut keskitetyt tukitoimenpiteet ruokkivat inflaatiota, hillitsivät ne toisaalta työttömyyden kasvua.[116]

ADB puolestaan näki rahoitusalan kurinalaisuuden puutteen ensisijaisena syynä sille, miksi jatkuva luotonanto suuryrityksille oli ollut mahdollista riippumatta niiden liiketoiminnan kannattavuudesta. Hallitus oli osaltaan vaikuttanut tämän tilanteen kehittymiseen ohjaamalla luottoa yrityksille estääkseen niitä menemästä konkurssiin ja siten kasvattavan työttömyyttä. Tämän seurauksena yrityksille oli kasautunut velkarästejä, joita hallitus oli pyrkinyt säännöllisesti ratkomaan ottamalla niiden velkoja maksaakseen, mikä oli pahentanut Kazakstanin olemassa olevia finanssi- ja rahapoliittisia ongelmia. ADB:n mukaan tällaisiin toimenpiteisiin liittyi myös moraalikadon vaara, sillä ne signaloivat yhtiöille valtion ottavan tarvittaessa niiden velat maksettavikseen, mikä heikentäisi yhtiöiden kannustimia hyvän yhtiönhallinnon harjoittamiseen.[117]

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissä makrotaloudellisesta vakaudesta korostui ensinnäkin varsin varovainen suhtautuminen Kazakstanin taloudellisen tilanteen

---

[114] ADB 1996, 34.
[115] IMF 1995, 1.
[116] EBRD 1996, 6.
[117] ADB 1996, 5–6.

kehittymiseen. Vaikka edistystä myönnettiinkin tapahtuneen, pidettiin budjettikurin säilyttämistä tärkeänä, jotta Kazakstanin talous kestäisi mahdollisen käänteen huonompaan. EBRD ja ADB liittivät mielenkiintoisella tavalla sosiaaliturvan tähän yhtälöön. EBRD näki talouden elpymisen eräänä ehtona transition haittavaikutuksien lievittämisen sosiaaliturvaverkkoa vahvistamalla, kun taas ADB:n mukaan alijäämäinen budjetti haittasi tämän rahoittamista. Budjettialijäämä oli toisin sanoen korjattava talouden elpymisen mahdollistamiseksi. Rahoituslaitokset pitivät myös haitallisina toimenpiteitä, joihin Kazakstanin hallitus oli ryhtynyt maksuvaikeuksista kärsineiden valtionyhtiöiden tilanteen helpottamiseksi. Ne näkivät maksurästien taustalla etenkin ”kurinalaisuuden” puutteen, ja ne pitivät vääränä ratkaisuna luotonantoa. EBRD ja ADB toivat toisaalta esille tukitoimenpiteiden merkityksen työttömyyden torjunnassa, mutta yleisesti ottaen tukitoimia tarkasteltiin negatiivisessa valossa. Rivien välistä luettuna rahoituslaitosten ohjeistus vaikuttaisi olevan, että työttömyyden lisääntyminen on pienempi paha kuin tiukasta talouspoliittisesta linjasta poikkeaminen. Makrotalouden vakauttaminen olisi siis toteutettava ”oikeaoppisesti” ja sen seuraukset kestettävä.

Yksityistäminen – ratkaisu kaikkeen?

Viimeisimpänä muttei suinkaan vähäisimpänä keinona entisten sosialistimaiden talouden uudistamiseksi kansainväliset rahoituslaitokset korostivat yksityistämistä, jonka ne katsoivat muun muassa edistävän voittoa tavoittelevaa yrityshallintoa ja yritysten rakenneuudistuksia. Yksityistämistahdin oli lisäksi oltava nopea, sillä riskinä katsottiin olevan, että muutoin valtionyhtiöiden johtajat ja työntekijät saattaisivat yrittää pysäyttää tai jopa perua yksityistämistoimia irtisanomisten ja muiden sosiaalisten kustannusten välttämiseksi. Tarve nopealle yksityistämistahdille aiheutti kuitenkin merkittäviä haasteita, sillä pyrkimys yksityistää kokonainen kansantalous muutaman vuoden kuluessa oli ennen kuulumatonta, ja sen toteuttaminen ilman yksityisten sijoittajien kansanryhmää vaikutti lähes mahdottomalta. Aiemmin esimerkiksi Meksikossa ja Argentiinassa hyödynnetyn tapauskohtaisen yksityistämisstrategian katsottiin tämän vuoksi vievän liikaa aikaa, mikä saattaisi vaarantaa tilaisuuden saada aikaan todellisia rakenneuudistuksia.[118]

Nopean yksityistämistahdin ajaminen oli läsnä myös Kazakstanin tapauksessa, sillä kansainväliset rahoituslaitokset ottivat kantaa juuri Kazakstanin yksityistämisprosessin hitauteen ja sen seurauksiin. Maailmanpankin mukaan Kazakstanin yksityistämistahti oli

[118] Hamm et al. 2012, 296–297.

hidastunut muun muassa poliittisen tahdon puutteen vuoksi. Tämä oli aiheuttanut kustannuksia taloudelle ja yhteiskunnalle, sillä monet suuret valtionyhtiöt toimivat tehottomasti ja pysyivät toiminnassa vain lykkäämällä palkkojen- ja velkojenmaksuaan. Taloudellisesti tuottoisten yhtiöiden yksityistämistä Maailmanpankki esitti sen sijaan haitanneen yksityistämisprosessien läpinäkyvyyden puute, lainsäädännöllisen viitekehyksen heikkous ja epäsuotuisa liiketoimintaympäristö.[119] Viittauksella lainsäädännöllisen viitekehyksen heikkouteen Maailmanpankki vaikutti myöntävän erään Washingtonin konsensuksen keskeisistä harhaolettamuksista, nimittäin sen, että kehittyvät markkinavoimat kykenisivät nopeasti korvaamaan valtion roolin instituutioiden, inhimillisen pääoman ja infrastruktuurin kehittäjänä ja ylläpitäjänä.[120]

IMF:n mukaan laajamittaisissa yksityistämisissä oli saavutettu vain rajallista edistystä. IMF korosti tämän olevan yleishyödykkeiden yksityistämisen ja valtio-omisteisten vähemmistöosuuksien myymisen ohella tärkeä edellytys ratkaistaessa taloudellisia tehokkuuskysymyksiä, jotka liittyivät etenkin julkisten resurssien hallinnointiin ja houkuttelevan liiketoimintaympäristön luomiseen. IMF katsoi näiden toimenpiteiden olevan ratkaisevan tärkeitä myös työllisyyden nostamiseksi.[121] IMF:n näkemys yksityistämisprosessin ja liiketoimintaympäristön välisestä suhteesta vaikutti jokseenkin päinvastaiselta Maailmanpankin esittämään verrattuna, sillä siinä missä IMF näki yksityistämiset edellytyksenä liiketoimintaympäristön parantamiselle, katsoi Maailmanpankki epäsuotuisan liiketoimintaympäristön hidastaneen yksityistämisprosessia. Tämä ilmeinen ristiriita kieli todennäköisesti siitä, että IMF suhtautui Maailmanpankkia luottavaisemmin markkinavoimien kykyyn ratkaista transitioprosessin mukanaan tuomia ongelmia.

EBRD ei suhtautunut yksityistämisprosessin mahdollisiin myönteisiin vaikutuksiin samanlaisella luottamuksella kuin Maailmanpankki ja IMF. Sen mukaan suuryritysten yksityistämiseen liittyvät ongelmat ilmensivät Kazakstanin perustavanlaatuisimman ongelman juurisyytä, joka oli vaikeus tai jopa mahdottomuus mukauttaa maan perimä pääomarakenne avoimen markkinatalouden vaatimuksiin. Vaikka tähän liittyvien ongelmien ratkaiseminen saattaisikin määrittää Kazakstanin tulevan suunnan, auttaisivat taloudellisesti kannattavat investoinnit EBRD:n mukaan vain lievittämään maan perimää taakkaa.[122]

---

[119] Maailmanpankki 2001, 15.
[120] Kolodko 1999, 235.
[121] IMF 2001, 15, 23.
[122] EBRD 1996, 13.

Myös ADB näki yksityistämisien kannalta ongelmallisimpina suuret tappiolliset valtionyhtiöt. ADB:n mukaan näiden yhtiöiden uudelleenjärjestelyyn sisältyi poliittisesti hankalia askelia, joihin lukeutuva todennäköinen tarve toteuttaa mittavia irtisanomisia olisi ”tärkeä testi hallituksen sitoutumiselle rakenteellisten uudistusten toteuttamiseen”. Vaikka ADB arvioi yksityistämisen myös lyhyellä aikavälillä vähentävän tarvetta julkisille investoinneille, huomautti se toisaalta, että pelkkä yksityistämistahdin kiihdyttäminen ei tarjoaisi ratkaisua kaikkiin ongelmiin. Sen lisäksi tulisi ratkaista esimerkiksi palveluntarjontaa ja työvoiman uudelleenjärjestelyä koskevat kysymykset tavalla, joka ottaisi huomioon sekä julkisen että yksityisen sektorin intressit.[123] ADB:n skeptinen suhtautuminen yksityistämisprosessin positiivisiin vaikutuksiin muistutti paljolti EBRD:n näkemystä, vaikka näiden rahoituslaitosten perustelut näkemystensä varauksellisuudelle poikkesivatkin toisistaan.

Yksityistämisprosessiin ja sen hitauteen liittyvien ongelmien lisäksi rahoituslaitokset ottivat kantaa kansainvälisen omistajuuden ja sen mukanaan tuomien hyötyjen puolesta. Maailmanpankin mukaan Kazakstanin suuryritysten yksityistämistä ei tullut viivästyttää, jotta nämä yritykset voisivat esimerkiksi omaksua parempia hallintokäytänteitä ja saada ulkomaista tietotaitoa. Valtion ei tulisi myöskään ottaa aktiivisempaa roolia yksittäisten yhtiöiden uudelleenjärjestelyissä, vaan tämä tulisi jättää yhtiöiden uusien omistajien tehtäväksi. Myös maksukyvyttömät ja epälikvidit yhtiöt tulisi yksityistää ensin.[124]

EBRD suhtautui myönteisesti Kazakstanin suuryritysten yksityistämisessä käyttämään tapauskohtaiseen lähestymistapaan, jonka se katsoi olleen tehokas keino houkutella ulkomaisia sijoittajia.[125] Toisaalta EBRD nosti esille, että valtion kasvaneet tulot olivat vähentäneet kannustimia tulojen hankkimiseksi yksityistämällä. Suurten valtionyhtiöiden suuntautuminen kohti kansainvälisiä standardeja ja käytäntöjä oli tämän seurauksena hidastunut, mikä oli aiheuttanut hankaluuksia rakenteellisille uudistuksille.[126]

ADB puolestaan huomautti, että muutoin kilpailukykyisten yritysten toimintamahdollisuuksia rajoitti erityisesti modernien liiketoimintataitojen puute. Vain harvoilla yrityksillä oli kokemusta esimerkiksi markkinoinnista, ja useat pk-yritykset eivät olleet houkuttelevia kansainvälisille sijoittajille eikä niillä ollut myöskään tarpeeksi omaa varallisuutta uudelleenjärjestelyiden toteuttamista varten. Näiden ongelmien lievittämiseksi olivat useat

---

[123] ADB 1996, 25–26.
[124] Maailmanpankki 1993, 39, 48.
[125] EBRD 1998, 5.
[126] EBRD 2000, 19.

Kazakstanissa toimivat organisaatiot, kuten esimerkiksi USAID, alkaneet levittää liiketoiminnassa tarvittavaa tietotaitoa.[127]

Vaikka kansainväliset rahoituslaitokset olivat varsin yksimielisiä siitä, että Kazakstanin yksityistämisprosessi oli kohdannut ongelmia, esittivät ne näiden ongelmien syistä ja seurauksista toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Maailmanpankki ja IMF näkivät yksityistämisprosessin erityisen tärkeänä useiden keskeisten tavoitteiden kannalta viitaten muun muassa yhteiskunnallisiin kustannuksiin ja taloudelliseen tehokkuuteen. EBRD ja ADB suhtautuivat Bretton Woods -kaksikkoa skeptisemmin yksityistämisprosessin potentiaaliin ratkaista Kazakstanin ongelmia, joiden ne katsoivat sijaitsevan pintaa syvemmällä. Skeptisyydestään huolimatta nämäkin rahoituslaitokset olivat kuitenkin vahvasti yksityistämisen kannalla, mistä kertoi yksityistämisprossin esittäminen rakenteellisten uudistusten edellytyksenä. Kehotus kansainvälisen omistajuuden edistämiselle voidaan taas nähdä liiketoimintaosaamisen hankkimisen ohella keinoksi vähentää valtion taloudellista vaikutusvaltaa. Valtionyhtiöiden uudelleenjärjestelyn jättäminen yksityisen sektorin hoidettavaksi nimittäin siirtää valtion intressit syrjään tätä prosessia ohjaavan voiman paikalta, jolloin lopputulos on enemmän yksityisen sektorin edun mukainen.[128] Kaiken kaikkiaan neoliberalismi oli myös yksityistämisprosessin osalta hyvin vahvasti mukana kansainvälisten rahoituslaitosten ajamissa uudistuksissa.

2.3 Laskeva elintaso

Kazakstan kärsi muiden entisten sosialistimaiden tavoin transitionsa alkuvuosina seurauksista, jotka siirtymä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen oli aiheuttanut. Neuvostoaikana Kazakstanin suurimpiin työllistäjiin kuuluneiden maatalouden ja teollisuuden osuus maan bruttokansantuotteesta romahti, mikä johti työttömyyden voimakkaaseen kasvuun. Vaikka maatalouden ja teollisuuden romahdusta paikkasi ainakin näennäisesti raaka-aineiden viennistä saadut mittavat tulot, päätyi niiden luoma varallisuus pienen eliitin käsiin tavallisen kansan sijaan. Samalla Kazakstanin elintaso kääntyi tasaiseen laskuun.[129] Nämä ongelmat

[127] ADB 1996, 26.
[128] Halliday 2012, 268.
[129] Olcott 2010, 129–131.

näkyivät selvästi kansainvälisten rahoituslaitosten kannanotoissa, jotka keskittyivät erityisesti köyhyyteen, työttömyyteen ja sosiaalipalveluihin.

Köyhyys kasvaa

Maailmanpankin mukaan Kazakstanin oli transitioperiodinsa aikana erityisen tärkeää tarjota avustusta kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ryhmille. Tämä edellyttäisi Kazakstanin heikosti kohdennettujen sosiaalietuuksien uudelleenjärjestelyä siten, että jatkossa ne olisivat ”tehokkaasti kohdennettuja ja taloudellisesti kestäviä”. Maailmanpankki myös ennakoi yksityisen sektorin kasvun johtavan alussa tuloerojen kasvamiseen, mikä saattaisi johtaa siihen, että toiset ryhmät selviäisivät transitiosta markkinatalouteen toisia paremmin.[130] Kovin optimistista arviota tilanteen kehityksestä Maailmanpankilta ei liiennyt vuosituhannen vaihteessakaan, jolloin se arvioi, että väestön valtaosalle makrotaloudelliset ja rakenteelliset uudistukset eivät olleet vielä johtaneet kohonneeseen elintasoon. Vaikka Maailmanpankki ennakoi elintason nousevan Kazakstanissa talouskasvun seurauksena, piti se edelleen tarpeellisina köyhille suunnattuja avustuksia, joiden tehokkaamman kohdentamisen se näki keskeisenä tavoitteena sosiaalisektorilla.[131]

EBRD otti muita rahoituslaitoksia vähemmän kantaa Kazakstanin sosiaaliseen kehitykseen, sillä köyhyyden vähentäminen ei ollut varsinaisesti osa sen toimintamandaattia. Tästä huolimatta EBRD katsoi, että monet sen toimenpiteistä erityisesti pk-yritysten kehittämisen saralla auttaisivat parantamaan tulojen jakautumista, mikä osaltaan lievittäisi köyhyyttä. Kazakstanissa ei kuitenkaan EBRD:n mukaan ollut toimivaa sosiaaliturvaverkkoa, minkä lisäksi sosiaaliset tulonsiirrot olivat vaihdelleet huomattavasti maan eri alueiden välillä, sillä ne olivat riippuvaisia paikallishallintojen taloudellisesta kapasiteetista. EBRD piti myös pk-yritysten heikkoa investointiympäristöä yhtenä syynä Kazakstanin vaikeaan sosiaaliseen tilanteeseen.[132]

ADB:n mukaan köyhyys oli noussut rajusti Kazakstanin itsenäistymistä seuranneena aikana, eikä talouskasvu ollut kapea-alaisuutensa vuoksi johtanut kansalaisten elintason laajamittaiseen parantumiseen. Vaikka köyhyys olikin maassa vakava ja kasvava ongelma, oli kattava sosiaaliturvajärjestelmä tulonsiirtoineen lievittänyt köyhyyden vaikutuksia. Taloudellisten vaikeuksien vuoksi sosiaalipalveluiden rahoitus oli kuitenkin supistunut, mikä

---

[130] Maailmanpankki 1993, 11.
[131] Maailmanpankki 2001, 5, 19.
[132] EBRD 2000, 11, 20.

oli aiheuttanut vakavia seurauksia erityisesti eläkeläisille ja köyhien perheiden lapsille. ADB katsoi toimenpiteitä tarvittavan kolmella sektorilla. Hallituksen olisi ensinnäkin edistettävä oikeudenmukaista pitkän aikavälin talouskasvua, mikä lisäisi valtion tuloja sosiaalitukien rahoittamista varten. Toiseksi julkishallintoa olisi parannettava valtion sosiaalimenojen vaikutuksen maksimoimiseksi. Kolmanneksi yksityiselle sektorille tulisi myöntää lupa sosiaalipalveluiden tarjoamiseen.[133]

Kansainväliset rahoituslaitokset vaikuttivat suhtautuvan jokseenkin pintapuolisesti köyhyyden kasvuun Kazakstanissa. Maailmanpankki myönsi taloudellisen transition mahdollisesti lisäävän köyhyyttä, ja esitti ratkaisuksi sosiaalietuuksien kohdentamista, mutta uskoi talouskasvun lopulta ratkaisevan ongelmat. ADB oli samoilla linjoilla antaessaan ymmärtää, että talouskasvu olisi kyllä kohentanut kazakstanilaisten asemaa, jos se olisi ollut luonteeltaan laaja-alaista. Keskeinen selittävä tekijä tämänkaltaisessa lähestymistavassa oli todennäköisesti se, että kansainvälisten rahoituslaitosten suhtautumista köyhyyteen väritti vielä 1990-luvulla niin kutsutut rakennesopeutusohjelmat, joiden avulla rahoituslaitokset pyrkivät edistämään talouskasvua köyhissä maissa neoliberalismin oppien mukaisesti. Tämän lähestymistavan seurauksena rahoituslaitokset eivät suoraan ottaneet osaa köyhyyden vähentämiseen, sillä ne uskoivat köyhyyden vähenevän talouskasvun myötä.[134]

Vaikka kansainväliset rahoituslaitokset linkittivät köyhyyden kasvun vahvasti talouden transition seurauksiin, voidaan sitä lähestyä myös toisenlaisesta näkökulmasta, jossa syy köyhyyden kasvuun löytyy rahoituslaitosten ajamien uudistusten sisällöstä ja valtion roolia nakertavasta vaikutuksesta. Tällöin esimerkiksi rahoituslaitosten usein korostama mantra sosiaalitukien kohdentamisesta kaikkein heikoimmassa asemassa oleville näyttäytyy jo tapahtuneen vahingon lieventämiseen tähtäävänä strategiana, jonka oli tarkoituskin vain väliaikaisesti paikata talouspoliittisia epäonnistumisia. Samalla valtion rooliksi asetettiin yksityisen palveluntarjonnan mahdollistaminen, ja universaalit sosiaalipalvelut joutuivat budjettileikkauksien kohteeksi. Valtio siis vetäytyi juuri silloin, kun sitä eniten olisi tarvittu kaventamaan taloudellisen transition luomaa kuilua, joka syntyi harvojen uudesta tilanteesta hyötyvien ja epävarmuuteen vajonneen väestön valtaosan välille.[135] Maailmanpankkikin myönsi varsin suorasanaisesti transition aiheuttavan väestön sosioekonomista eriytymistä,

---

[133] ADB 1996, 9–10; ADB 2000, 4.
[134] Noor 2015, 67–68, 87–88.
[135] Tadjbakhsh 2009, 641.

mutta korosti silti voimakkaasti sosiaalietuuksien kohdentamista, tuoden näin esille neoliberaalin suhtautumisensa sosiaalisten haasteiden ratkaisemiseen.

Uhkana työttömyys

Maailmanpankki katsoi erityisesti teollisuuden rakenneuudistusten lisänneen työttömyyttä, ja ennakoi työllisyystilanteen heikkenevän Kazakstanin transitioperiodin aikana olennaisesti. Se koki työttömyyteen puuttumisen kriittisen tärkeäksi transition aikana sekä elintason laskemisen estämiseksi että erityisesti ”väestön moraalin säilyttämiseksi”.[136] Näistä jälkimmäinen liittyi vahvasti Maailmanpankin huoleen siitä, että kasvava tyytymättömyys ja turhautuminen väestön keskuudessa saattaisi uhata väestön tukea taloudelliselle uudistuksille ja sitä kautta niiden toimeenpanolle. Maailmanpankki piti siksi tärkeänä, että tukitoimenpiteisiin ryhdyttäisiin mahdollisimman pian tämän turhautuneisuuden lievittämiseksi.[137]

EBRD oli Maailmanpankin kanssa samoilla linjoilla työllisyystilanteen ja laajemminkin sosiaalisten olosuhteiden parantamisen vaikutuksesta. Sen mukaan työllisyyden kasvattaminen ”tarjoaisi hengähdystauon”, joka lisäisi liikkumavaraa talouden keskeisten rakenteellisten uudistusten toteuttamiselle.[138]

IMF puolestaan piti työllisyyden nostamisen kannalta kriittisen tärkeinä yleishyödykkeiden yksityistämisen ja laajamittaisten yksityistämisten loppuun saattamisen kaltaisia toimenpiteitä.[139] Tämä vertautuu mielenkiintoisesti IMF:n aiemmin esittämään arvioon, jonka mukaan hieman yli miljoona ihmistä menetti Kazakstanissa työnsä juuri yksityistämisien ja valtionyhtiöiden uudelleenjärjestelyiden seurauksena.[140] Viestinä vaikuttaisikin jälleen olevan, että rakenteelliset uudistukset on niiden kivuliaista seurauksista huolimatta välttämättömiä.

ADB:n mukaan Kazakstanin itsenäisyyden jälkeinen taloudellinen taantuma ja teollisuuden rakennemuutos olivat aiheuttaneet työttömyyden huomattavan kasvun. Myös piilotyöttömyys oli laajamittaista, sillä esimerkiksi suuret valtionyhtiöt kohtasivat poliittista ja sosiaalista painostusta irtisanomisten välttämiseksi, kun taas työttömyystuet olivat liian pieniä kannustaakseen piilotyöttömiä rekisteröitymään työttömiksi. ADB ennakoi taloudellisten

---

[136] Maailmanpankki 1993, 10.
[137] Maailmanpankki 1993, 1.
[138] EBRD 1996, 7.
[139] IMF 2001, 23.
[140] IMF 1997, 15.

uudistusten ja yksityistämisien jatkamisen todennäköisesti lisäävän avointa työttömyyttä, sillä yritysten budjettiraamien kiristyessä ja kilpailullisuuden lisääntyessä työvoiman supistaminen olisi välttämätöntä. Samalla ADB kuitenkin katsoi köyhyyden ja työttömyyden vähenevän vain uusia työpaikkoja luomalla, minkä taas olisi tapahduttava uusien investointien kautta.[141]

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissä Kazakstanin työllisyystilanteesta heijastui varsin välineellinen lähestymistapa. Esimerkiksi Maailmanpankki ja EBRD tarkastelivat työllisyyden kasvattamista varsin suoraan joko ”väestön moraalin säilyttämisen” tai ”hengähdystauon tarjoamisen” näkökulmasta. IMF taas esitti työllisyyden kasvavan yksityistämisprosessia kiihdyttämällä, vaikka se oli aiemmin arvioinut nimenomaan tämän johtaneen laajaan työttömyyteen. Lisäksi jos yhdistetään toisaalta Maailmanpankin ja EBRD:n ja toisaalta IMF:n näkemykset työttömyyden ja rakenteellisten uudistusten suhteesta, saadaan tulokseksi eräänlainen ”positiivinen noidankehä”, jossa työllisyystilanteen parantaminen edistää rakenteellisia uudistuksia, mikä taas edistää työllisyystilannetta ja niin edelleen.

Työllisyystilanteen välineellistämisen ohella rahoituslaitosten näkemyksistä välittyi jyrkkien toimenpiteiden kannattaminen niiden kielteisistä vaikutuksista huolimatta. Vaikka esimerkiksi ADB arvioi Kazakstanin työllisyystilanteen jatkavan heikkenemistään, näki sekin vanhojen heikosti tuottavien työpaikkojen katoamisen ja tähän liittyvät negatiiviset seuraukset välttämättömänä osana Kazakstanin työmarkkinarakenteen uudistamista. Tällaista lähestymistapaa on kritisoitu siitä, että välittömästi sosialismin romahtamista seuranneissa olosuhteissa ei ollut vielä olemassa instituutioita ja inhimillistä pääomaa, joita uudet markkinapohjaiset taloudelliset rakenteet tarvitsivat toimiakseen. Nopeiden talousuudistusten toteuttaminen niin kutsuttua luovaa tuhoa hyödyntämällä johtikin eräissä entisissä sosialistimaissa epätoivottuun lopputulokseen, sillä tuhoa oli liikaa ja luomista liian vähän.[142] Tämä oli havaittavissa myös Kazakstanin työllisyystilanteen kehityksessä, jossa kansainväliset rahoituslaitokset pitivät vanhojen rakenteiden tuhoa keskeisenä edellytyksenä uusien luomiselle.

Julkiset palvelut vaikeuksissa

Maailmanpankin mukaan Kazakstanin julkisten palveluiden tarjonta oli kärsinyt taloudellisista ongelmista. Tästä huolimatta se kuitenkin katsoi esimerkiksi

---

[141] ADB 1996, 8, 23.
[142] Kolodko 1999, 240.

terveydenhuoltosektorin kehittyneen monipuolisempaan ja hajautetumpaan suuntaan siirtyen pois neuvostomallisesta terveydenhuollosta, joka oli ”keskitetysti hallinnoitua ja tehotonta”. Kazakstanin koulujärjestelmän Maailmanpankki sen sijaan katsoi joutuneen ongelmiin etenkin puutteellisen rahoituksen vuoksi. Köyhien pääsy koulutukseen oli lisäksi vaikeutunut, sillä julkisen rahoituksen heikkeneminen oli johtanut lukukausimaksujen kasvamiseen.[143] Vaikka raaka-ainetulojen harkittu käyttö voisi aikanaan tuoda apua näihin ongelmiin, korosti Maailmanpankki ensisijaisina toimenpiteinä köyhyyden syiden tunnistamista ja sosiaalimenojen priorisoimista. Kazakstanin oli lisäksi löydettävä kestäviä keinoja uudistettujen sosiaalipalveluiden rahoittamiseksi ”tiukoissa budjettiraameissa”.[144]

Myös IMF kiinnitti huomiota siihen, että sosiaaliturvan tarjoaminen oli aiheuttanut merkittävän haasteen Kazakstanille sen taloudellisen transition aikana. Sosiaaliturvajärjestelmä tarjosi yleistä suojaa suurimmalle osalle väestöstä, mutta sosiaalietuudet eivät pääosin olleet kohdennettuja, vaan niiden tarkoituksena oli pitää hintataso alhaisena kaikille kuluttajille.[145] IMF toi toisaalta esille, että esimerkiksi koulutuksen hinnat olivat kohonneet valtionyhtiöiden luovuttua roolistaan sosiaalipalveluiden tarjoajana. Tähän oli osaltaan vaikuttanut myös yksityisen palveluntarjonnan edistäminen koulutussektorilla.[146]

EBRD piti eräänä merkittävänä finanssipoliittisena huolenaiheena sosiaalipalveluiden odotettuja menolisäyksiä, jotka seuraisivat uudelleenjärjestelyistä yritystasolla. Kazakstanin hallitus oli yrittänyt erilaisilla toimenpiteillä saattaa sosiaalipalveluiden menot hallintaansa, mutta EBRD katsoi tämän onnistumisen riippuvan viimekädessä siitä, kyettäisiinkö sosiaalipalvelut irrottamaan niitä aiemmin tarjonneista valtionyhtiöistä ja järjestelemään uudelleen valtion keskitetysti tarjoamiksi.[147]

ADB kiinnitti huomiota siihen, että taloudellisten rajoitteiden vuoksi julkiset terveys- ja koulutuspalvelut menettivät ammattitaitoista henkilökuntaa ja joutuivat sulkemaan toimipisteitään. Talousongelmien vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelut olivat myös ottaneet käyttöön käyttäjämaksuja. Vaikka ADB:n mukaan eri sektoreita tulisikin yleisesti ottaen kannustaa omien voimavarojensa hyödyntämiseen, oli käyttäjämaksujen laajentamista

---

[143] Maailmanpankki 2001, 6–7.
[144] Maailmanpankki 1997, 9–10.
[145] IMF 1995, 20.
[146] IMF 1998, 7.
[147] EBRD 1996, 10.

harkittava tarkkaan, sillä uudet maksut olivat jo rajoittaneet köyhimpien ja heikoimmassa asemassa olevien pääsyä sosiaalipalveluiden piiriin. ADB piti tarpeellisena myös sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjonnan jonkinlaista järkeistämistä, mutta katsoi toisaalta, että sosiaali- ja terveyspalveluita oli ajettu alas ilman alakohtaisten tarpeiden perusteellista arviointia.[148]

Kansainväliset rahoituslaitokset lähettivät kahtalaisen viestin Kazakstanin julkisten palveluiden tilanteesta. Ne esittivät yhtäältä huolensa siitä, kuinka Kazakstanin taloudellinen transitio oli heikentänyt maan kykyä ylläpitää julkisia palveluita, mutta yhtä huolissaan ne vaikuttivat olleen sosiaalimenojen mahdollisesta kasvusta. Näiden näkemysten ristiriitaisuutta kuvaa hyvin Maailmanpankin varovainen suhtautuminen raaka-ainetulojen käyttöön sosiaalipalveluiden tukemisessa. Transition sosiaalisten haittavaikutusten pehmentäminen jäi siis jälleen ”tiukkojen budjettiraamien” vangiksi. ADB tuntui kallistuvan hieman muita rahoituslaitoksia enemmän haittavaikutusten minimoinnin puolelle, mutta toisaalta ADB:n osittainen tuki käyttäjämaksuille ja puheet palvelutarjonnan järkeistämisestä osoittivat, ettei se loppujen lopuksi poikennut kovin radikaalisti muista rahoituslaitoksista. IMF taas otti yleisesti ottaen hyvin niukasti kantaa Kazakstanin sosiaaliseen kehitykseen, minkä taustalla vaikutti se, että sosiaalikysymykset eivät olleet sen ominta osaamisaluetta. Toisin kuin esimerkiksi Maailmanpankilla, jolle oli jo Kazakstanin transition alkuvuosiin tultaessa kertynyt kokemusta kehityksen sosiaalisella ulottuvuudella toimimisesta, ei IMF:llä ollut käytettävissään vastaavaa asiantuntijuutta, mikä teki sosiaalisektorista sille erityisen hankalan toiminta-alueen.[149]

---

[148] ADB 1996, 19–20.
[149] Güven 2018, 398.

3 Kasvu kiihtyy 2001–2009

Kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittisessa ajattelussa vaikutti vielä Kazakstanin itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä vahvasti Washingtonin konsensuksen linjaukset, vaikka samalla oli myös havaittavissa viitteitä uudenlaisen lähestymistavan muotoutumisesta. 2000-luvun alkuun tultaessa tämä niin kutsuttu Washingtonin jälkeinen konsensus oli pitkälti vakiintunut sisällöltään ja ottanut edeltäjänsä paikan rahoituslaitosten kehitysnäkemysten taustavaikuttajana.[150] Uuden konsensuksen tärkeimpinä lisäyksinä vanhaan voidaan pitää jo aiemmin esille tulleiden institutionaalisten uudistusten lisäksi sen myöntämistä, että yksi malli sopii kaikille -ajattelu ei toimi kehityspolitiikassa ja että toimivien kehitysstrategioiden suunnittelu edellyttää kehittyvien maiden osallistamista aidolla ja merkityksellisellä tavalla. Kehityksen onnistuminen edellyttäisi myös sitä, että valtiolla tulisi olla sen edistämisessä tasapainoinen rooli aiemman minimaalisen sijaan, ja että sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyyden kaltaiset näkökulmat otettaisiin paremmin huomioon.[151]

3.1 Poliittisen kehityksen hitaus

Kazakstanin itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät maan poliittiseen kehitykseen varsin vähän huomiota. Rahoituslaitosten prioriteetteina olivat tuolloin taloudelliset ja hallinnolliset uudistukset, joiden toteuttamista ne myös käyttivät perusteena taloudellisen avun myöntämiseen. Koska avustusten saaminen ei siten edellyttänyt sitoutumista demokratisointiin tai ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, ei avustuksia vastaanottaneilla mailla ollut liiemmälti kannustimia näiden edistämiseen. Kansainvälisten rahoituslaitosten ajamat tavoitteet olivat myös mahdollisesti keskenään ristiriitaisia. Koska talouden vakauttaminen vaatii poliittista vakautta, ja demokratisoituminen aiheuttaa usein lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä epävakautta, saattoi nopeiden taloudellisten uudistusten ajaminen johtaa autoritaarisuuteen taipuvaisten hallintojen suvaitsemiseen.[152] Vuosituhannen vaihteen jälkeen rahoituslaitokset kuitenkin muuttivat

[150] Güven 2018, 395.
[151] Stiglitz 2008, 53–54.
[152] MacFarlane 2003, 296–297.

lähestymistapaansa ja alkoivat ottaa aiempaa selvemmin kantaa Kazakstanin poliittiseen kehitykseen. Tämä voidaan nähdä seurauksena Washingtonin jälkeisen konsensuksen linjauksista, jotka lisäsivät kehityksen sosiaalisen ja poliittisen kontekstin osaksi alkuperäistä konsensusta.[153]

Poliittinen kehitys talousuudistusten varjossa

Maailmanpankki näki Kazakstanin poliittisessa kehityksessä askeleita sekä oikeaan että väärään suuntaan. Kazakstan oli sen mukaan edistynyt itsenäistymistään seuranneena aikana merkittävästi kansakunnan rakentamisen prosessissaan. Maahan oli kehittynyt aktiivinen vaikkakin poliittisesti yksipuolinen parlamentti ja hiljalleen vahvistuva oikeuslaitos, mutta poliittiset instituutiot olivat vielä kehitysvaiheessa. Yleisesti ottaen Maailmanpankki vaikutti kuitenkin pettyneeltä Kazakstanin poliittiseen kehitykseen esittäessään, että

> ”Valta (Kazakstanissa) on pitkälti keskittynyt toimeenpanoelimille, minkä lisäksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia kavennettiin 1990-luvun lopulla. Nämä kehityskulut sekä laajalle levinnyt korruptio ovat tahranneet vahvojen talousuudistusten Kazakstanille luoman maineen.”[154]

Seuraavassa raportissaan Maailmanpankki esitti sen sijaan huomattavasti sovittelevamman arvion maan poliittisesta tilanteesta. Sen mukaan maan parlamentista oli tullut aiempaa aktiivisempi, ja sen valtaa oli lisätty. Lisäksi kansalaisten poliittista osallistumista ja sananvaltaa edistävät toimet olivat käynnissä, ja hallitus oli edelleen sitoutunut poliittisten uudistusten jatkamiseen.[155]

Nopealta vaikuttanut muutos Maailmanpankin suhtautumisessa Kazakstanin poliittiseen kehitykseen saattoi osittain liittyä sen ja Kazakstanin hallituksen välisiin suhteisiin, jotka olivat 2000-luvun alussa ajautuneet välirikon partaalle. Maailmanpankki paljasti hallituksen olleen skeptinen sen tuomasta lisäarvosta ja olennaisuudesta Kazakstanin kehitykselle, ja riskinä oli jopa Maailmanpankin toiminnan lakkauttaminen Kazakstanissa. Tämän välttämiseksi Maailmanpankki otti käyttöön uuden JERP (*Joint Economic Research Program*) –lähestymistavan, jonka myötä sen toiminta Kazakstanissa muuttui puhtaasti kysyntävetoiseksi, ja se onnistui sekä säilyttämään läsnäolonsa Kazakstanissa että lisäämään palveluidensa kysyntää. Maailmanpankki katsoi tämän osoittavan, että se kykenisi pysymään

---

[153] Güven 2018, 396.
[154] Maailmanpankki 2004, 1.
[155] Maailmanpankki 2008, 1.

merkityksellisenä kehitysyhteistyökumppanina myös sellaisissa maissa, jotka hyötyvät merkittävistä raaka-aineiden vientituloista ja joilla on matala lainanottotarve.[156] Maailmanpankin perustavanlaatuinen lähestymistapamuutos toimii hyvänä esimerkkinä siitä, kuinka rahoituslaitokset kykenevät tarvittaessa luoviinkin ratkaisuihin asemansa säilyttämiseksi.

EBRD kontrastoi Maailmanpankin tavoin Kazakstanin talous- ja demokratiakehitystä esittämällä, että siinä missä maan talousuudistukset olivat edistyneet voimakkaasti, eivät poliittiset uudistukset olleet yltäneet maan taloudellisten saavutusten tasolle. EBRD oli huolissaan erityisesti siitä, että Kazakstanin oikeudelliset uudistukset ja transitio demokratiaan olivat jääneet jälkeen maan taloudellisesta kehityksestä, sillä sen mukaan ”nämä kolme transition osa-aluetta ovat kaikki toisistaan riippuvaisia ja kokemus transitiomaissa oli osoittanut niiden olevan myös toisiaan vahvistavia”. Tämän vuoksi EBRD katsoi Kazakstan kykenevän saavuttamaan pitkän aikavälin parannuksia investointiympäristössään ja poliittisessa tilanteessaan vain, mikäli maan oikeudelliset uudistukset saavuttaisivat vähintään yhtä korkean tason kuin maan taloudellinen kehitys.[157] Kazakstanin hallituksen näkemys sen sijaan oli, että demokraattisten uudistusten ”keinotekoinen kiihdyttäminen” saattaisi uhata maan sisäistä vakautta, joka oli mahdollistanut uskonnollisesti ja etnisesti suvaitsevan ilmapiirin kehittymisen. EBRD kuitenkin painotti, että uudistusten tahdista huolimatta niiden jatkaminen oli olennaisen tärkeää, jotta ne vastaisivat maan taloudellista kehitystä ja siten mahdollistaisivat kehityksen jatkumisen.[158]

ADB:n mukaan Kazakstanin poliittinen tilanne oli pysynyt pitkälti vakaana, vaikka vuoden 2001 lopulla maa kohtasikin jonkin verran poliittista epävakautta ja painetta demokratisoinnille. Tuolloin joukko korkea-arvoisia virkamiehiä, parlamenttiedustajia ja liikemiehiä perusti uuden puolueen ja vaati poliittista liberalisointia ja desentralisointia, mikä johti muutoksiin hallituksen kokoonpanossa.[159] ADB tuntui esittävän varsin silotellun arvion Kazakstanin poliittisesta kehityksestä, sillä sen mainitsemat ”muutokset hallituksen kokoonpanossa” tarkoittivat käytännössä uuden oppositiopuolueen perustaneiden viranomaisten erottamista maan hallinnosta ja haastamista oikeuteen epämääräisillä syytteillä.[160] ADB jatkoi samalla ymmärtäväisellä linjalla esittäessään, että Kazakstan oli

---

[156] Maailmanpankki 2008, 1, 7.
[157] EBRD 2004, 1, 19.
[158] EBRD 2004, 50.
[159] ADB 2002, 1.
[160] Junisbai Barbara & Junisbai Azamat 2005, 378–380.

itsenäistymisensä jälkeen onnistunut poliittisen vakauden luomisessa sekä edistynyt merkittävästi monimutkaisten poliittisten ja taloudellisten uudistusten toteuttamisessa. Maan hallituksen lähtökohta uudistuksille perustui talous ensin politiikka sitten –periaatteelle, jonka ideana oli demokratisoitumisen asteittainen toteutus. Myös itsenäinen kansalaisyhteiskunta oli hiljalleen kehittymässä, vaikka toisaalta oli käynyt ilmi, että hallitus oli ajoittain rajoittanut lehdistönvapautta.[161]

Rahoituslaitosten näkemykset Kazakstanin poliittisesta kehityksestä vaikuttivat muodostavan jakauman, jossa kielteisempää suhtautumista edustivat Maailmanpankki ja EBRD ja myönteisempää edusti ADB. Etenkin EBRD korosti tarvetta kiihdyttää poliittisia uudistuksia vetoamalla siihen, että transition osa-alueet ovat toisistaan riippuvaisia ja että muutoin maan kehityksen jatkuminen vaarantuisi. Investointiympäristön parantamisen mainitseminen tässäkin yhteydessä vaikuttaisi jälleen asettavan poliittiset uudistukset välineelliseen asemaan. ADB puolestaan pidättäytyi suuremmalta kritiikiltä ja myötäili Kazakstanin hallituksen näkemyksiä. Esimerkiksi demokratiakehityksen osalta se painotti Kazakstanin poliittista vakautta ja osoitti ymmärrystä maan hallituksen maltilliselle demokratisoinnille, kun taas EBRD korosti nimenomaan poliittisten uudistusten nopeuttamisen tärkeyttä.

Maailmanpankin ja erityisesti EBRD:n näkemykset heijastivat laajemminkin kehitystä käsittelevässä kirjallisuudessa vallalla ollut käsitystä, jonka mukaan demokratia ja markkinatalous ovat toisiaan vahvistavia. Useissa tutkimuksissa ovat kuitenkin havaittu, että juuri epädemokraattisesti hallitut valtiot ovat parhaiten kykeneviä toimeenpanemaan kansainvälisten rahoituslaitosten edellyttämiä makrotaloudellisia ja rakenteellisia uudistuksia. Rahoituslaitokset olivatkin aiemmin usein valmiita tukemaan epädemokraattisia hallituksia, kunhan ne toteuttivat liberaaleja talousuudistuksia.[162] Maailmanpankin ja EBRD:n vahva painotus poliittisten uudistusten tärkeydelle voidaankin nähdä yrityksenä tehdä pesäeroa vanhaan lähestymistapaan ja saattaa sanat ja teot demokratiakehitykseen suhtautumisen osalta paremmin linjaan. ADB:n varovaisemmat ja ymmärtäväisemmät arviot Kazakstanin demokratiakehityksestä saattoivatkin osittain perustua halulle välttää sanojen ja tekojen välistä epäsuhtaa ja toisaalta Kazakstanin kansallisen kontekstin suuremmalle huomioimiselle.

Kasvava korruptio

---

[161] ADB 2003, 7–8.
[162] Thomas 1999, 557–558.

Korruption vähentäminen oli keskeinen osa hyvän hallinnon agendaa, jonka kansainväliset rahoituslaitokset omaksuivat 1990-luvun kuluessa.[163] Korruptioon puuttuminen oli kuitenkin aluksi hidasta, sillä rahoituslaitokset olivat pitkään sulkeneet silmänsä sen esiintymiseltä. Korruption valtaisa määrä kehittyvissä maissa pakotti rahoituslaitokset lopulta ottamaan voimakkaasti kantaa sen vähentämisen puolesta. Tämän lähtölaukauksena pidetään usein Maailmanpankin tuolloisen johtajan James Wolfensohnin vuonna 1996 pitämää ”korruption syöpä” –puhetta, jossa hän kiinnitti huomiota korruption kehityksellisiin haittavaikutuksiin. Samoihin aikoihin tämän puheen kanssa tai pian sen jälkeen myös IMF ja alueelliset kehityspankit julkaisivat omat korruptionvastaiset toimenpideohjelmansa.[164] Korruption nousu kansainvälisten rahoituslaitosten huomion kohteeksi vasta 1990-luvun loppupuolella onkin varmasti keskeinen syy sille, että ne ottivat Kazakstanin tapauksessa kunnolla kantaa korruptioon vasta tutkimuksen toisella ajanjaksolla.

Maailmanpankki piti korruptiota eräänä Kazakstanin suurimmista ongelmista. Sen mukaan laaja korruptio julkisella sektorilla oli heikentänyt hallituksen kykyä toimeenpanna tekemiään päätöksiä ja herättänyt kasvavaa huolta hallituksen varainkäytön tehokkuudesta. Maailmanpankki katsoi korruption myös haittaavan kehityksen tehokkuutta, jonka kannalta se korosti hyvän hallinnon merkitystä.[165]

IMF mukaan Kazakstanin transition alkuvuosien nopea uudistustahti oli vuosituhannen vaihteen jälkeen hidastunut. Esimerkiksi järjestelmään juurtunut omaneduntavoittelu, talouden keskeisten sektoreiden ”kaappaus” sekä läpinäkyvyyden puute olivat johtaneet epätasa-arvoiseen toimintaympäristöön ja huonoon investointiympäristöön etenkin pienille ja keskisuurille sijoittajille. IMF katsoi erityisesti laajamittaisen korruption lainvalvontaviranomaisissa, tullilaitoksessa ja verohallinnossa olleen eräs merkittävimmistä yksityisen sektorin kehitystä haittaavista tekijöistä. Kazakstanin hallitus sen sijaan liitti korruption julkisen sektorin mataliin palkkoihin.[166]

EBRD oli IMF:n kanssa samoilla linjoilla esittäessään, että laajalle levinnyt korruptio haittasi osaltaan vakaan investointiympäristön kehittymistä Kazakstanissa. Korruption kitkemisestä teki erityisen vaikeaa se, että Kazakstanin presidentillä oli perustuslaissa taattujen mittavien valtaoikeuksiensa lisäksi merkittävä vaikutusvalta maan oikeuslaitokseen. Oikeuslaitos oli

---

[163] Güven 2018, 395.
[164] Wesberry 1997, 499–501, 515, 518.
[165] Maailmanpankki 2004, 6; Maailmanpankki 2008, 2, 13.
[166] IMF 2003, 8, 13; IMF 2004, 10.

myös liian heikko torjuakseen korruptiota tehokkaasti.[167] EBRD näki ongelmia myös korkean tason valtion virkamiesten taloudellisten toimien läpinäkyvyydessä. Koska monet yhtiöt olivat entisten ja nykyisten virkamiesten omistuksessa tai hallinnassa, vähentäisi sen mukaan virkamiesten taloudellisten tietojen julkistaminen näiden yhtiöiden epäreilua mahdollisuutta vaikuttaa hallituksen päätöksiin, mikä auttaisi vähentämään kilpailun esteitä.[168]

Myös ADB katsoi korruption olevan Kazakstanissa vakava ongelma viitaten tutkimuksiin, joiden mukaan kazakstanilaiset pitivät korruptiota laajamittaisena etenkin tulli- ja veroviranomaisissa, poliisissa ja tuomioistuimissa. Se piti näiden viranomaisten institutionaalista vahvistamista olennaisen tärkeänä julkisten palveluiden vastuullisuuden parantamisessa. ADB korosti samalla julkishallinnon parantamisen tärkeyttä virkamiesten ja julkisten instituutioiden toiminnan läpinäkyvyyden vahvistamiseksi ja esitti, että läpinäkyvät valtiolliset instituutiot edistäisivät myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista korruption torjuntaan. ADB toi esille myös korruption ja omaneduntavoittelun haitalliset vaikutukset inklusiiviselle talouskasvulle.[169]

Painotuseroistaan huolimatta kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissä korruption haitallisuudesta korostui pitkälti talouden näkökulma. Tämä lopputulema tukee aikaisempia kansainvälisten rahoituslaitosten korruptionvastaisesta toiminnasta tehtyjä havaintoja, joiden mukaan rahoituslaitosten huomio on kiinnittynyt lähes pelkästään korruption taloudellisiin vaikutuksiin sen poliittisen ulottuvuuden jäädessä taka-alalle.[170] ADB vaikutti kuitenkin tekevän tässä suhteessa poikkeuksen korostaen ensisijaisesti korruption vaikutuksia julkisten palveluiden tuottamiselle.

Kansainväliset rahoituslaitokset saattavat toiminnallaan toisaalta myös edesauttaa korruptioon johtavia käytäntöjä. Rahoituslaitosten toimintaa korruptioon linkittävä tekijä on erityisesti niiden usko neoliberaaliin talouspolitiikkaan ja vapaiden markkinoiden toimintaan. Tämä johtuu niin kutsutulle ”yksi malli sopii kaikille” -periaatteelle perustuvasta talousajattelusta, jonka soveltaminen tarpeiltaan erilaisiin valtioihin saattaa aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä. Esimerkiksi vaatimukset valtionyhtiöiden yksityistämisistä valtioissa, joiden hallinto on vahvasti hyvä veli -verkostojen hallinnassa, tarjoavat ulkomaisille sijoituksille perustuvan

---

[167] EBRD 2004, 19, 48.
[168] EBRD 2004, 25.
[169] ADB 2003, 8, 21.
[170] Thomas 1999, 560.

lisäväylän korruptiolle.[171] Myös Kazakstanin tapauksessa rahoituslaitokset ovat ponnekkaasti vaatineet talouden liberalisointia ja valtionyhtiöiden yksityistämistä, vaikka niiden kommentit esimerkiksi järjestelmään juurtuneesta omaneduntavoittelusta ja entisten valtionyhtiöiden omistusjärjestelyistä kertovat juuri edellä mainituista hyvä veli -verkostoista. Tästä huolimatta rahoituslaitokset eivät vaikuta näkevän edistämäänsä politiikkaa korruption mahdollisena syynä. Kyse voisikin olla myös siitä, että liberaalien talousuudistuksien toteuttaminen korruption torjuntaan samalla panostaen edellyttäisi uudistustahdin hidastamista, mikä sotisi rahoituslaitosten keskeisimpiä tavoitteita vastaan.

Paikallishallinnot ja varainkäyttö: vastakkaiset intressit?

Kansainväliset rahoituslaitokset ottivat myös kantaa paikallishallintojen asemaan ja merkitykseen Kazakstanin kehityksessä. IMF kannatti Kazakstanin hallinnon tasojen välisiin suhteisiin tehtyjä uudistuksia, joiden myötä tulot keskitettiin kansalliseen talousarvioon ja paikallishallinnoille tehtäviä tulonsiirtoja lisättiin. Sen mukaan nämä uudistukset suojaisivat paikallishallintoja tulojen heilahtelulta ja mahdollistaisivat resurssien tasapuolisemman jakamisen maan alueiden kesken.[172] IMF kiinnitti myös huomiota siihen, että Kazakstanin keskushallinto pystyi merkittävällä tavalla vaikuttamaan paikallishallintojen rahankäyttöön. Lainsäädännöllä oli esimerkiksi estetty paikallishallintojen lainanotto, mikä IMF:n mukaan takasi sen, että julkisen talouden tasapaino oli hyvin pitkälti valtion talousarvion mukainen.[173]

EBRD katsoi, että vaikka paikallishallinnoille oli annettu taloudellista vastuuta ja oikeus kerätä omia veroja ja maksuja, olivat hallinnon eri tasojen väliset taloudelliset suhteet silti yhä kehitysvaiheessa. Paikallishallintojen toimintaa vaikeuttivat esimerkiksi epäjohdonmukaiset muutokset niiden budjetteihin, mikä heikensi niiden kykyä suunnitella rahankäyttöään ja rajoitti niiden pääsyä rahoitusmarkkinoille. Paikallishallintojen toimeenpanokapasiteettia tulisi myös vahvistaa, jotta ne voisivat toteuttaa investointiohjelmia.[174] EBRD toi lisäksi esille, että paikallishallintojen lainanoton lainsäädännölliset rajoitukset estivät sitä syventämästä toimintaansa paikallistasolla. Nämä rajoitukset muodostivat lisäksi merkittävän esteen Kazakstanin alueiden ja paikallisyhteisöjen taloudelliselle kehitykselle. EBRD ilmoitti jatkavansa yhteistyötään hallituksen kanssa paikallishallintojen taloudellisen itsenäisyyden

[171] Rothe 2010, 470–471.
[172] IMF 2001, 17–18.
[173] IMF 2003, 14.
[174] EBRD 2004, 30.

edistämiseksi. Sen mukaan paikallistason kehitysprojektien rahoituksen järjestäminen keskushallinnon kautta johti optimaalista heikompiin transitiovaikutuksiin.[175]

ADB piti hyvänä Kazakstanin hallintokoneiston perusteellista uudelleenjärjestelyä, mutta katsoi siitä aiheutuneen myös merkittäviä haasteita, joista eräs liittyi tarpeeseen parantaa hallinnon tasojen välisiä suhteita esimerkiksi talouden osalta. Vaikka paikallishallintojen autonomia olikin turvattu maan perustuslaissa, ei se käytännössä ollut vielä toteutunut.[176] ADB korosti paikallishallintojen kehittämisen ja vahvistamisen tärkeyttä esimerkiksi sillä, että se edistäisi talouden markkinavetoisuutta ja yksityisen sektorin investointeja. ADB avusti Kazakstanin hallitusta julkisen varainkäytön hajauttamisessa aluetasolle myös siksi, että se katsoi tämän olevan tärkeä keino inhimillistä kehitystä edistävän julkisen varainkäytön parantamisessa.[177]

Vaikka kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiä paikallishallinnon merkityksestä Kazakstanin kehitykselle voidaan pitääkin vain sivujuonteena, heijastavat nekin mielenkiintoisesti eroja rahoituslaitosten toimintatavoissa ja ajatusmaailmoissa. Rahoituslaitokset tarkastelivat paikallishallintojen asemaa Kazakstanissa vahvasti talouden näkökulmasta, mutta tämän näkökulman sisällä oli havaittavissa selvä jakolinja. EBRD ja ADB painottivat paikallishallintojen taloudellisen autonomian vahvistamista. Tämä on kuitenkin transitiota läpikäyvissä valtioissa usein erityisen haastavaa, koska näiden valtioiden taloudet ovat luonteeltaan epävakaita. Transitiomaiden hallitukset ovatkin usein vastahakoisia luovuttamaan taloudellista valtaa paikallishallinnoille, sillä keskushallinnon näkökulmasta tämä vaikeuttaa nopeaa reagointia muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin. Esimerkiksi kyky vähentää julkisen talouden alijäämää saattaa heikentyä, mikäli osa tuloista on luovutettu paikallishallintojen käyttöön. Transitiomaat kohtaavat lisäksi usein painetta IMF:ltä ja Maailmanpankilta noudattaa kurinalaista talouspolitiikkaa, mikä on helpompaa taloudellisen vallan ollessa keskitettyä.[178]

Tämä onkin varmasti keskeinen syy sille, miksi IMF suhtautui EBRD:stä ja ADB:stä poiketen myönteisesti taloudellisen vallan keskittämiseen. IMF:n näkökulmasta paikallishallintojen liian suuri taloudellinen autonomia saattaisi nimittäin muodostua ongelmaksi ”oikeanlaisen” talouspolitiikan toteuttamisen kannalta. Toisaalta myös EBRD:llä vaikuttaisi olevan niin

---

[175] EBRD 2006, 28.
[176] ADB 2003, 8.
[177] ADB 2003, 20, 22.
[178] Bahl 1999, 63–64.

sanotusti oma lehmä ojassa, minkä se toi varsin suoraan ilmi kommentoimalla toimintaansa vaikeuttavia tekijöitä. Vaikka se perustelikin paikallishallintojen taloudellisen autonomian vahvistamista ensisijaisesti myönteisillä talousvaikutuksilla, voidaan sen taustalla nähdä myös EBRD:n halu vähentää oman toimintansa riippuvuutta Kazakstanin keskushallinnosta.

3.2 Talouden kasvukivut

1990-luku oli Kazakstanin taloudellisen kehityksen kannalta hyvin haastavaa aikaa, mutta vuosituhannen vaihteessa maan talous lähti voimakkaaseen kasvuun erityisesti uusien öljyesiintymien hyödyntämisen ja öljyn maailmanmarkkinahinnan kohoamisen ansiosta. Voimakkaan kasvun aika kuitenkin päättyi vuosien 2007–2009 globaaliin finanssikriisiin, joka heijastui Kazakstaniin maan pankkien huomattavien ulkomaanvelkojen ja öljyn hinnan romahtamisen kautta.[179] Kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivätkin Kazakstanin taloudessa tänä ajanjaksona huomiota juuri ulkomaisen luotonoton kasvuun, öljysektorin kehitykseen ja Kazakstanin hallituksen pyrkimyksiin korjata maan taloudellisia ongelmia.

Pääomavirrat makrotaloudellisena haasteena

Kehittyvien maiden kiinteiden valuuttakurssien romahdettua vuosituhannen vaihteessa kannustivat kansainväliset rahoituslaitokset niitä ottamaan käyttöön rahapolitiikan, joka perustuisi inflaatiotavoitteiden ja kelluvien valuuttakurssien yhdistelmälle. Tässä yhdistelmässä inflaatiotavoitteiden tarkoitus on toimia vakausankkurina, mikä mahdollistaa rahapolitiikan itsenäisyyden, rajoittaa hallituksen liiallista harkintavaltaa ja edistää kehittyvien maiden integraatiota maailmantalouteen. Tällainen rahapolitiikka on saanut osakseen voimakasta arvostelua esimerkiksi siitä, että inflaatiotavoitteiden ensisijaisuus estää valuuttakurssien käytön talouspoliittisena työkaluna, mitä kehittyvien maiden on käytännössä mahdotonta noudattaa niiden rakenteellisten piirteiden vuoksi. Erityisen ongelmalliseksi tämän noudattaminen muodostuu pääomavirtojen aiheuttaessa valuuttakurssille vahvistumispaineita.[180] Juuri tällaisessa tilanteessa Kazakstan oli 2000-luvun alussa, sillä voimakkaan talouskasvun aikaansaama luottokysyntä kannusti maan pankkisektoria ottamaan halpaa ulkomaista lainaa, jota se lainasi eteenpäin etenkin rakennus- ja palvelusektorille.[181]

---

[179] Kalyuzhnova & Patterson 2016, 100.
[180] Kaltenbrunner & Painceira 2017, 455–458.
[181] Myrzakhmetova & Nurabaeva 2016, 16.

Maailmanpankin mukaan talouden ylikuumentumiseen viittaavat merkit olivat voimistuneet. Esimerkiksi inflaatio oli kiihtynyt ja reaalinen valuuttakurssi oli vahvistunut, ja talouden ylikuumenemista pahensi entisestään ulkomaisen luotonoton sekä kaupallisten luottojen erittäin nopea kasvu. Kansainvälisen finanssikriisin puhjettua tilanne oli lopulta kärjistynyt talouskriisiksi, mutta Kazakstanin hallitus onnistui vakauttamaan tilanteen käyttämällä järeitä keinoja. Maailmanpankki näki kuitenkin yhä riskin siinä, että hallitus saattaisi tuntea houkutusta ylläpitää talouskasvua kotimaisen luotonannon kautta. Maailmanpankki varoitti, että tämä aiheuttaisi todennäköisesti huomattavia taloudellisia kustannuksia sekä saattaisi syventää kriisiä erityisesti globaalin taloustaantuman skenaariossa.[182]

IMF otti Maailmanpankkiakin tiukemmin kantaa luotonannon kasvuun Kazakstanissa, ja esitti maan rahapolitiikassa tarvittavan huomattavaa kiristystä. Sen mukaan maan keskuspankin tulisi toimia nopeasti likviditeetin vähentämiseksi, jotta luotonannon kasvuvauhtia saataisiin hillittyä ja inflaatiopaineet pidettyä kurissa. Tämä olisi mahdollista toteuttaa nostamalla ohjauskorkoa, minkä pitäisi myös auttaa hidastamaan ulkomaista luotonottoa. IMF:n mukaan oli odotettavissa, että kasvaneen ohjauskoron vaikutukset välittyisivät pankkien kautta niiden asiakkaille, mikä auttaisi vähentämään luottojen kysyntää.[183] Samalla IMF painotti, että toimenpiteet inflaation vähentämiseksi ja pankkisektorin riskien hallitsemiseksi auttaisivat takaamaan suotuisan makrotaloudellisen tilanteen jatkumisen.[184]

Vaikka Kazakstanin rahapolitiikka perustui inflaatiotavoitteiden noudattamiselle, huomautti EBRD inflaation viime vuosina ylittäneen sille asetetut tavoitteet. Kazakstanin haasteena oli luonnonvaraperustaisena taloutena ottaa käyttöön sellainen politiikkayhdistelmä, joka edistäisi talouden monipuolistumista ja samalla suojelisi sitä raaka-ainehintojen heilahtelulta. EBRD arvioi, että rahoitusalan sääntelyn tiukentaminen, joka tähtäsi ulkomaisen luotonoton kasvun hillitsemiseen, hillitsisi paineita valuuttakurssille ja hidastaisi kotimaisen kysynnän kasvua. Pankkien sääntelyä olisi lisäksi vahvistettava, sillä pankkisektori oli kasvavissa määrin altis shokeille. Mikäli inflaatiopaine ei kuitenkaan hellittäisi, tulisi finanssipolitiikassa ottaa tavoitteeksi öljyyn perustumattoman tulovajauksen kaventaminen ja tarvittaessa kiristää linjauksia.[185]

---

[182] Maailmanpankki 2008, 1–2.
[183] IMF 2006, 14.
[184] IMF 2007, 16–17.
[185] EBRD 2006, 18.

ADB sen sijaan arvio Kazakstanin rahoitusala kuuluvan Keski-Aasian parhaiten uudistettujen ja valvottujen joukkoon, mutta luotonannon voimakas kasvu ja keskittyminen pienelle määrälle lainanottajia herätti ADB:ssä huolta.[186] Samalla se myös epäili Kazakstanin inflaation ja valuuttakurssivaihtelun hillintään tähdänneiden toimenpiteiden kestävyyttä, sillä öljytulojen ennustetun kasvun arvioitiin johtavan maan valuutan tengen kurssin vahvistumiseen. ADB:n mukaan pysyvä ratkaisu vientisektorin kilpailukyvyn mahdolliseen heikentymiseen oli tuottavuuden kasvattaminen kestävällä tavalla.[187] Myöhemmin ADB kuitenkin myönsi Kazakstanin varovaisen finanssipolitiikan auttaneen rajoittamaan kokonaiskysyntää ja lieventämään suurista ulkomaisista valuuttavirroista johtuvia inflaatiopaineita.[188]

Kansainväliset rahoituslaitokset olivat pääosin samoilla linjoilla Kazakstanin suuntautuvien pääomavirtojen taloudellisesti epävakauttavasta vaikutuksesta, mutta eroja tuli esille siinä, millaisia ratkaisuvaihtoehtoja ne esittivät tilanteen korjaamiseksi. IMF pitäytyi inflaatiotavoitteiden ensisijaisuudessa korostaen suoraan inflaatioon vaikuttavien keinojen kuten ohjauskoron käyttämistä. EBRD puolestaan näki ratkaisun ensisijaisesti rahoitusalan tiukemmassa sääntelyssä ja tarvittaessa finanssipolitiikan kiristämisessä. ADB sitä vastoin vaikutti suhtautuvan skeptisesti rahapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksiin, ja esitti ratkaisun löytyvän tuottavuuden kasvattamisesta. Etenkin ADB:n näkökulma myötäilee ajatusta siitä, että kehittyvien maiden on hyvin vaikea noudattaa inflaatiotavoitteiden ja kelluvan valuuttakurssin yhdistelmää.[189]

Interventiot vastaan investoinnit

Eräs Washingtonin konsensuksen keskeisimmistä taustavaikuttimista oli ajatus siitä, että valtioiden sekaantuminen talouden toimintaan oli lähtökohtaisesti haitallista, kun taas markkinavoimiin tukeutuminen johtaisi tehokkaimpaan lopputulokseen. Tämän vuoksi kansainvälisten rahoituslaitosten edistämä talouspoliittinen linja oli valtioiden taloudellisia interventioita vastaan. Washingtonin jälkeisessä konsensuksessa sen sijaan ainakin periaatteessa myönnettiin valtiolla olevan markkinoita täydentävä rooli, mutta käytännössä tämä on näkynyt vaihtelevasti.[190] Kazakstanin tapauksessa ”vanhan” konsensuksen vaikutus

---

[186] ADB 2003, 4.
[187] ADB 2003, 2–3.
[188] ADB 2005, 1–2.
[189] Kaltenbrunner & Painceira 2017, 471.
[190] Stiglitz 2008, 46–47.

oli näkyvissä vielä vuosituhannen vaihteen jälkeen, sillä kansainväliset rahoituslaitokset eivät katsoneet hyvällä maan hallituksen halukkuutta käyttää valtion kasvaneita tuloja taloudellisiin interventioihin.

Maailmanpankki oli huolissaan interventioiden vaikutuksista etenkin Kazakstanin transitiolle nykyaikaiseen talouteen. Maailmanpankki esitti vaarana olevan, että maan öljyvarallisuus vähentäisi kannustimia taloudellisille uudistuksille ja heikentäisi ”uudistusten toteuttamisen tarvittavaa poliittista sitoutumista”. Sen mukaan tätä riskiä korosti Kazakstanin hallituksen sisällä valtion taloudellisesta roolista käyty kiivas keskustelu, jonka toinen osapuoli kannatti vapaan markkinatalouden periaatteita ja toinen valtion kasvaneiden tulojen avulla toteutettavia taloudellisia interventioita.[191]

IMF puolestaan piti valitettavana sitä, että Kazakstanin kansallisille kehitysinstituutioille myönnetty julkinen rahoitus oli lisännyt valtion taloudellista roolia, mikä saattaisi entisestään vääristää taloudellista toimintaympäristöä. Sen mukaan hallituksen tulisi valvoa tarkasti, että kehitysinstituutioiden tarjoama rahoitus olisi tarkasti kohdennettua sekä rajattu käsittämään vain aitoa markkinatoiminnan riittämättömyyttä. IMF painotti kansainvälisen kokemuksen osoittavan, että erityistuet- ja kannustimet sisälsivät huomattavan resurssien vääränlaisen kohdentamisen riskin, vähentävät valtion tuloja ja lisäävät valtion taloudellista roolia.[192] Juuri kansallisten kehitysinstituutioiden käyttäminen oli kuitenkin keskeinen osa niin kutsuttujen Aasian taloustiikereiden lähestymistapaa, jolla ne edistivät menestyksekkäästi teknologista kehitystään ja vientisektorinsa kasvua.[193] IMF:n valikoiva tulkinta kehitystoimenpiteiden tuloksista olikin todennäköisesti yritys esittää Kazakstanin keinovalikoima kapeampana, kuin se todellisuudessa oli.

EBRD lähestyi interventioiden vaikutuksia etenkin pankkisektorin näkökulmasta. Se katsoi pankkisektorin tarkkailun olevan sen osittaisen heikkouden vuoksi hyvä asia, mutta korosti samalla tarvetta pidättäytyä käyttämästä hallinnollisia toimia yksittäisten ongelmakohtien korjaamiseen, kuten esimerkiksi pyrkimällä hillitsemään talletuskorkojen kasvua korkokatoilla. Hallinnollisten toimien ongelmana oli EBRD:n mukaan se, että ne eivät todennäköisesti korjaa taustalla piileviä ongelmia, vaan ne saattavat jopa piilottaa sellaisia ongelmia, joihin tulisi puuttua ennaltaehkäisevällä toiminnalla.[194]

---

[191] Maailmanpankki 2004, 6.
[192] IMF 2003, 21; IMF 2005, 22.
[193] Di Maio 2014, 554–555.
[194] EBRD 2004, 32.

ADB kiinnitti huomiota siihen, että Kazakstanin hallitus oli vuonna 2001 hyväksynyt valtion suuremman taloudellisen roolin virallistaneen kehityssuunnitelman, joka otti vaikutteita niin kutsutun Aasian talousihmeen läpikäyneistä valtioista. ADB huomautti interventionistisen politiikan tuottaneen valtioiden välisissä vertailuissa vaihtelevia tuloksia, ja korosti monien Kazakstanin kehitysyhteistyökumppaneiden olevan huolissaan tästä uudesta lähestymistavasta. Samalla ADB kuitenkin esitti rahoituslaitosten keskuudessa harvinaista kritiikkiä neoliberaalia talouspolitiikkaa kohtaan. Sen mukaan

> ”Perinteinen liberaalien talousuudistusten kokonaisuus, jota yleisesti kutsutaan Washingtonin konsensukseksi, on myös tuottanut ristiriitaisia tuloksia maailmanlaajuisesti. Kazakstanin haasteena on soveltaa näitä kahta lähestymistapaa, ja muokata ne omaan kontekstiinsa sopiviksi.”[195]

Vaikka ADB ei täysin tuominnutkaan Washingtonin konsensuksen mukaista talouspolitiikkaa, oli sen kannanotto silti poikkeava. Muiden rahoituslaitosten tavoin ADB ei suhtautunut avoimen negatiivisesti valtion kasvaneeseen taloudelliseen toimintaan, vaan sitä vastoin painotti sopivan politiikan syntyvän eri keinoja yhdistämällä. Kazakstanin kansallisen kontekstin korostaminen saattoikin olla ADB:ltä vastaveto perinteisesti Bretton Woods -kaksikkoon liitetylle ”yhden koon” talouspolitiikalle.

Samalla kun kansainväliset rahoituslaitokset kritisoivat valtion kasvaneita taloudellisia interventioita, pyrkivät ne esittämään investointiympäristön parantamisen Kazakstanin talouskehityksen kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi. IMF:n mukaan Kazakstanille oli tärkeää edistää talouden monipuolistumista, mutta tämä tulisi toteuttaa varovaisella lähestymistavalla. IMF näki riskin siinä, että tuonnin korvaamiseen tähtäävät toimenpiteet sekä muunlainen aktiivinen teollisuuspolitiikka voisi johtaa ”taloudellisiin vääristymiin ja resurssien vääränlaiseen kohdentamiseen”. Sen sijaan parempi investointiympäristö olisi kriittisen tärkeä edellytys kestävälle ja laajamittaiselle työpaikkojen luonnille.[196] IMF painotti myös liberaalin kauppapolitiikan olevan erityisen tärkeää investointiympäristön parantamisen kannalta, minkä vuoksi se kehotti Kazakstania jatkamaan tariffiuudistuksia ja edistämään liittymistään WTO:n jäseneksi.[197]

---

[195] ADB 2003, 4.
[196] IMF 2004, 24–25.
[197] IMF 2003, 15.

EBRD katsoi Kazakstanin investointiympäristön ulkomaisille sijoittajille yleisesti ottaen parantuneen lukuun ottamatta sitä, että maan hallitus oli rajoittanut ulkomaisia investointeja tietyille keskeisille teollisuusaloille. Esimerkiksi uusissa öljy- ja kaasuesiintymissä ulkomaisen omistusosuuden ylärajaksi oli asetettu 50 prosenttia. Vaikka tällaiset toimenpiteet saattaisivatkin tarjota ratkaisuja kansallisen turvallisuuden kaltaisiin strategisiin huolenaiheisiin, oli EBRD:n mukaan kansainvälinen kokemus osoittanut ulkomaisten investointien olevan hyödyllisiä tietotaitojen siirrossa, joka edistää inhimillisen pääoman kertymistä.[198] IMF:n tavoin EBRD korosti myös avoimuutta ulkomaankaupalle esittäen, että WTO-jäsenyyden tulisi olla Kazakstanille prioriteetti, sillä se parantaisi paikallisten yritysten mahdollisuuksia päästä kansainvälisille markkinoille ja lisäisi maan houkuttelevuutta investoinneille. Yksityisen sektorin investointeja infrastruktuuripalveluihin tulisi lisäksi kannustaa, sillä tämä auttaisi helpottamaan alueellisia eroavaisuuksia perusinfrastruktuuripalvelujen tarjonnassa.[199] Vaikka EBRD osoittikin jonkinlaista ymmärrystä Kazakstanin hallituksen strategisille huolenaiheille, vaikutti se IMF:n tavoin pitävän kansallisia erityisratkaisuja epätoivottavana lähestymistapana.

ADB:n mukaan yksityiset investoinnit öljysektorin ulkopuolelle olivat pysyneet matalina, vaikka uudistustoimenpiteiden oli odotettu luovan tälle kannustimia. Institutionaaliset rajoitteet ja heikkolaatuinen infrastruktuuri olivat kuitenkin pitäneet yritysten luottamuksen matalana, mikä oli entisestään lisännyt resurssien keskittymistä kasvavalle öljysektorille.[200] ADB:n näkemyksessä Kazakstanin keskeisenä kehityksellisenä haasteena olikin juuri investointiympäristön parantaminen, jonka se katsoi auttavan vähentämään maan talouden riippuvuutta raaka-aineiden viennistä. Samalla ADB suhtautui varauksellisesti Kazakstanin uuteen teollisuusinnovaatioita koskevaan strategiaan, jonka toimeenpanossa se piti tärkeänä ”kannustinvääristymien ja resurssien vääränlaisen kohdentamisen” välttämistä.[201]

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksistä heijastui joitain poikkeuksia lukuun ottamatta jälleen Washingtonin konsensuksen linjaukset, joiden mukaan kehittyvien maiden tulisi sitoutua vapaakauppaan sekä välttää aktiivista ja valikoivaa teollisuuspolitiikkaa. Suurin osa nykyisistä teollisista ja teollistuvista maista ei kuitenkaan itse ole noudattanut näitä oppeja kehitysvaiheessaan, vaan ne ovat turvautuneet tullimaksujen, vientitukien ja raaka-aineiden

---

[198] EBRD 2004, 25.
[199] EBRD 2006, 5–6.
[200] ADB 2003, 2.
[201] ADB 2003, 15.

vientirajoitusten kaltaisiin toimenpiteisiin. Useat tutkimukset sekä käytännön kokemukset esimerkiksi Japanissa, Etelä-Koreassa ja Taiwanissa ovat lisäksi osoittaneet, että valtion aktiivinen teollisuuspolitiikka on tehokas keino teollisuuden kehittämisessä ja modernisoinnissa.[202] Rahoituslaitosten joukossa ADB vaikutti muodostavan poikkeuksen, sillä se toi esille Washingtonin jälkeisen konsensuksen mukaista ajattelua valtion taloudellisesta roolista. Samalla se kuitenkin esitti IMF:n kanssa samanlaista huolta vääristymistä ja resurssien kohdentamisesta, joten täysin poikkeukselliseksi ei ADB:n linjaa voi silti kutsua.

Öljy – kaksiteräinen miekka

Kazakstanin öljytuotannon kasvun ja talouden öljyriippuvuuden aiheuttamat riskit olivat jo maan itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä herättäneet huolta kansainvälisissä rahoituslaitoksissa.[203] Vuosituhannen vaihteessa käynnistynyt Kazakstanin öljytulojen huomattava kasvu ja maan öljyteollisuuden taloudellisen merkityksen lisääntyminen saivat rahoituslaitokset kuitenkin ottamaan aiempaa voimakkaammin kantaa maan öljyvetoiseen talouskasvuun. Tämän taustalla oli erityisesti pelko Hollannin taudiksi kutsutusta ilmiöstä, jossa kasvava raaka-ainesektori vetää työvoimaa muilta sektoreilta parempien palkkojensa vuoksi ja samalla raaka-aineista saatavien tulojen käyttö johtaa valuuttakurssin vahvistumiseen. Yhdessä nämä vaikutukset aiheuttavat sen, että ”sairastuneen” maan vientisektori kutistuu.[204]

Maailmanpankin mukaan Kazakstanin taloudelliset tulevaisuudennäkymät riippuivat hallituksen kyvystä hallinnoida öljytuloja. Se katsoi vaarana olevan, että öljytulojen käytöstä johtuva kysynnän liiallinen kasvu kiihdyttäisi valuuttakurssin vahvistumista entisestään, mikä heikentäisi muiden kuin öljyalan kilpailukykyä.[205] Maailmanpankki varoitti lisäksi siitä, että öljystä saatava varallisuus saattaisi heikentää kannustimia tarvittaville uudistuksille. Sen mukaan luonnonvaroiltaan rikkaiden maiden hallitukset pyrkivät usein välttämään vaikeita poliittisia uudistuksia esimerkiksi tarjoamalla valtiollista tukea tuontia korvaaville teollisuudenaloille sen sijaan, että ne keskittyisivät kilpailukykyisen liiketoimintaympäristön luomiseen. Maailmanpankin mukaan ”historia oli osoittanut, että tällaiset hyvän politiikan vaihtoehdot eivät koskaan olleet kestäviä ja että ne johtavat tuhoisaan omaneduntavoitteluun

[202] Khor 2008, 219–220.
[203] Maailmanpankki 2001, 9–10; IMF 2001, 15–16.
[204] Bunte 2016, 677.
[205] Maailmanpankki 2004, 2–3.

sekä korruptioon”.[206] Maailmanpankki käytti hyvin samantapaista argumentaatiota kuin IMF käytti valtion kasvanutta taloudellista toimintaa vastustaessaan, ja myös se pyrki esittämään valtiojohtoiset toimenpiteet puhtaasti negatiivisessa valossa.

IMF katsoi Kazakstanin talouden kasvaneen voimakkaasti pääasiassa öljysektorin laajentumisen seurauksena, mutta Kazakstanin kasvaneet öljytulot aiheuttivat kasvavia makrotalouspoliittisia haasteita. Välttääkseen liiallisen riippuvuuden öljysektorista Kazakstanin talouden monipuolistumista tulisi edistää etenkin pk-yritysten investointiympäristöä parantamalla.[207] IMF kehotti Kazakstanin hallitusta myös ottamaan käyttöön budjettialijäämätavoitteen, joka hillitsisi öljytulojen vaihtelun finanssipoliittisia vaikutuksia. IMF odotti kuitenkin Kazakstanin talouskasvun jatkuvan öljynteollisuuden kasvun ja sen taloudellisten heijastusvaikutuksien kautta.[208]

Myös EBRD:n mukaan Kazakstanin haasteena oli muiden luonnonvaroihin perustuvien talouksien tavoin kyetä luomaan taloudelliset rakenteet, jotka olisivat vähemmän herkkiä vaihteluille öljyn hinnassa. Tästä huolimatta EBRD:n arvio öljyn vaikutuksista Kazakstanin taloudelle erosi kuitenkin selvästi Maailmanpankin ja ADB:n näkemyksistä:

> ”Talouskasvun taustalla on vaikuttanut kukoistava öljy- ja kaasuteollisuus sekä korkeat raaka-ainehinnat, jotka ovat aiheuttaneet positiivisia heijastusvaikutuksia kaikkialla talouselämässä. Öljy- ja kaasuteollisuus sekä niihin liittyvät muut teollisuuden alat ovat kasvattaneet suhteellista osuuttaan maan taloudesta, mutta kasvun tahti oli ollut maltillista, sillä myös muut sektorit ovat kasvaneet voimakkaasti. Teollisuusalojen talouskasvu on ollut yleisesti ottaen melko monipuolista. Reaalisen valuuttakurssin vahvistumisen vaikutukset öljyyn perustumattomille teollisuusaloille ovat vielä epäselviä, mutta erityisesti työvoiman tuottavuuden kasvun pitäisi auttaa näitä teollisuusaloja kestämään kilpailupaineen kasvamisen.”[209]

EBRD ei vaikuttanut olevan kovinkaan huolestunut mahdollisesta Hollannin taudista, vaan sitä vastoin se katsoi talouden eri sektoreiden kasvaneen tasapuolisesti ja piti tuottavuuden kasvua riittävänä vastauksena valuuttakurssin vahvistumiselle.

---

[206] Maailmanpankki 2004, 13.
[207] IMF 2004, 5.
[208] IMF 2004, 16, 21.
[209] EBRD 2004, 1, 21.

ADB:n mukaan Kazakstanin öljysektori oli johtanut maan taloudellista muutosta ja kääntänyt maan transitiosta kärsineen talouden voimakkaaseen kasvuun. Maailmanpankin tavoin ADB korosti myös öljyvaroihin liittyviä riskejä esittäen, että asukaskohtainen bruttokansantuote oli 1970-luvulta alkaen laskenut suurimmassa osassa luonnonvaroiltaan rikkaissa kehittyvissä maissa. Tätä usein ”luonnonvarakiroukseksi” kutsuttua ilmiötä selittivät sekä taloudelliset että poliittiset seikat, joihin lukeutuvat muun muassa niin kutsuttu Hollannin tauti ja poliittisten johtajien halu kontrolloida luonnonvarojen tuottamaa varallisuutta. ADB:n mukaan tuottavuuden kasvattaminen ja yksityisen sektorin investointiympäristön parantaminen olivat tehokkaita vastalääkkeitä luonnonvarakiroukselle. Kazakstanin kasvavan öljysektorin aiheuttamat negatiiviset seuraukset muille teollisuusaloille olivat kuitenkin heikentäneet jo valmiiksi epäsuotuisia olosuhteita yksityisille investoinneille.[210]

Rahoituslaitosten kannanotoissa korostui kaksi pääasiallista teemaa, jotka olivat öljysektorin merkitys maan vahvalle talouskasvulle ja talouden liiallisen öljyriippuvuuden haitallisuus. Vaikka rahoituslaitosten näkemykset olivat kummankin teeman osalta varsin samansuuntaisia, oli näkemyseroja havaittavissa etenkin haittavaikutusten arvioinnissa ja niihin vastaamisessa. Erityisesti muista rahoituslaitoksista näkemyksissään poikkesi EBRD, joka ei vaikuttanut pitävän Hollannin tautia akuuttina ongelmana, eikä siten pitänyt tarpeellisena erityisiä vastatoimia. Rahoituslaitosten vaihtelevat ja osittain ristiriitaiset näkemykset öljyteollisuuden vaikutuksista Kazakstanin talouskehitykselle kuvastavat hyvin sitä, kuinka haastavaa näiden vaikutuksien arviointi voi olla. Esimerkiksi Kutan ja Wyzan huomauttavat, että vaikka Kazakstan saattoikin olla altis Hollannin taudille, ei valuuttakurssien vahvistuminen sen ainoana oireena vielä loisi tarvetta vastatoimille.[211]

Luonnonvarakiroukselle alttiiden kehittyvien maiden suurimpana ongelmana on tutkimuskirjallisuudessa pidetty etenkin korruptiota, johon tarjottu ratkaisuksi erilaisia läpinäkyvyyttä lisääviä toimenpiteitä. Kokemukset Botswanan, Malesian ja Chilen kaltaisissa maissa viittaavat kuitenkin siihen, että ratkaiseva tekijä luonnonvarakirouksen välttämisessä on valtionhallinnon parantaminen. Tähän ryhtyminen vaatisi kuitenkin huomattavan laajoja valtionrakennukseen keskittyviä projekteja, joissa kansainväliset toimijat eivät ole osoittautuneet kovin taitaviksi.[212] Kazakstanin tapauksessa Maailmanpankki ja ADB kiinnittivät tähän seikkaan jonkin verran huomiota puheillaan korruption mahdollisuudesta ja

---

[210] ADB 2003, 1, 3, 17.
[211] Kutan & Wyzan 2005, 253.
[212] Cater 2014, 407.

halusta kontrolloida luonnonvaroja, mutta sen ratkaisuksi ne päätyivät IMF:n tavoin esittämään liiketoimintaympäristön kohentamista. Vaikka tämän taustalla saattoi hyvinkin olla vaje valtionrakennusta koskevassa tietotaidossa, pyrkivät rahoituslaitokset epäilemättä myös hyödyntämään tilaisuuden edistää liberaaleja talousuudistuksia.

3.3 Alueellinen eriytyminen

Kansainvälisten rahoituslaitosten suhtautumista kehityksen sosiaaliseen ulottuvuuteen hallitsi vuosituhannen vaihteeseen asti Washingtonin konsensuksen linjaukset, jotka painottivat tiukkaa talouskuria ja talouden liberalisointia. Rahoituslaitokset esittivät tällaisen politiikan noudattamisen välttämättömänä uhrauksena, jonka kestävä talouskasvu pitkällä aikavälillä lunastaisi. Talouskasvu jäi kuitenkin usein lupauksen tasolle, ja rahoituslaitosten epäonnistuminen esimerkiksi Aasian finanssikriisin hoitamisessa lisäsi entisestään niitä kohtaan esitettyä kritiikkiä. 2000-luvun alkuun tultaessa rahoituslaitokset vastasivat tähän kritiikkiin vahvistamalla köyhien aseman huomioimista toiminnassaan ja sallimalla suuremman liikkumatilan antamissaan politiikkasuosituksissa.[213]

Kazakstanin tapauksessa kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiin heijastui 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä yleisten linjanmuutosten lisäksi huoli maan sosiaalisen kehityksen alueellisesta eriytymisestä. Vaikka kansainväliset rahoituslaitokset olivat tuoneet esille köyhyyden alueellisuutta jo tämän tutkimuksen ensimmäisellä aikakaudella,[214] nousi huoli alueellisesta eriytymisestä aiempaa voimakkaammin esille vuosituhannen vaihteen jälkeen.

Elintason hidas nousu

Muutos rahoituslaitosten lähestymistavassa näkyi Maailmanpankin osalta muun muassa suhtautumisessa raaka-ainetulojen käyttöön. Siinä missä se oli tutkimuksen ensimmäisellä aikakaudella katsonut raaka-ainetulojen voivan aikanaan helpottaa tulonjakoa koskevia ongelmia,[215] esitti Maailmanpankki nyt, että Kazakstanin ”oli tullut aika jakaa talouskasvun ja öljytuottojen hedelmiä koko väestön kesken”. Sosiaaliturvauudistukset, öljysektorin ulkopuolinen talouskasvu ja työttömyyden vähentyminen olivat laskeneet köyhien määrää

---

[213] Stubbs & Kentikelenis 2017a, 4.
[214] Ks. esim. Maailmanpankki 2001, 5–6; EBRD 2000, 11, 20; ADB 1996, 27.
[215] Maailmanpankki 1997, 10.

kuluneina vuosina, vaikkakin hitaammin kuin kansainvälisen kokemuksen pohjalta oli oletettu. Imeväiskuolleisuuden kaltaiset sosiaaliset indikaattorit olivat lisäksi Kazakstanissa yleisesti ottaen muita ECA-maita heikompia, ja ne vaihtelivat merkittävästi asuinseudun ja tulotason mukaan.[216] ECA-maiden eli Euroopan ja Keski-Aasian maiden[217] käyttäminen Kazakstanin vertailukohtana oli Maailmanpankilta erikoinen valinta. Ne ovat sisäisesti niin monimuotoinen valtioryhmä, että niiden käyttäminen vertailukohtana Kazakstanin sosiaalisen tilanteen kehitykselle ei vaikuta kovin hyödylliseltä.

JERP-lähestymistavan seurauksena Maailmanpankki ei ollut seuraavan raporttinsa ilmestymisajankohtana enää mukana sen tietyillä tavanomaisilla toimialueilla kuten köyhyyden arvioinnissa, sillä Maailmanpankin palveluille ei ollut kysyntää näillä sektoreilla. Vaikka Kazakstanin virallisten lähteiden mukaan köyhyys oli kuluneiden neljän vuoden aikana puolittunut, ei köyhyyden alueellisesta jakautumisesta ja taloudellisen tilanteen vaikutuksista ollut Maailmanpankin mukaan juurikaan tietoa. Maailmanpankki korosti köyhyyden arvioinnin olevan ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi sosiaalipolitiikkaa koskevien toimenpide-ehdotusten laatimiseksi, minkä vuoksi se ehdotti Kazakstanin hallitukselle yhteisen köyhyysarvioinnin toteuttamista.[218]

IMF:n mukaan köyhyys oli edelleen vakava ongelma etenkin maaseudulla ja vanhusten keskuudessa huolimatta siitä, että köyhyysrajan alapuolella eläneiden määrä oli vuosina 1998–2003 laskenut yhdeksän prosenttia.[219] Kazakstanin hallitus oli asettanut tavoitteekseen elintason nostamisen, mutta yksityisen sektorin huomattavasti korkeampi palkkataso haittasi sen mukaan pätevien työntekijöiden houkuttelua julkiselle sektorille. Vaikka IMF pitikin sosiaalimenojen lisäämistä hyvänä asiana, eivät yleiset palkankorotukset olleet sen mukaan tehokas tapa vastata julkishallinnon kohtaamiin haasteisiin. Palkankorotukset saattaisivat esimerkiksi johtaa inflaation kasvuun, etenkin jos ne johtaisivat palkkakilpailuun yksityisen sektorin kanssa. IMF varoitti julkishallinnon kasvaneiden palkkakustannusten aiheuttavan myös pitkäaikaisia vaikutuksia julkiselle taloudelle, mikä saattaisi edellyttää ”sosiaalimenojen leikkaamista julkisen talouden kestävyyden takaamiseksi”.[220] Kuitenkin juuri riittävien palkkojen ja työsuhde-etujen on osoitettu olevan julkiselle sektorille tärkeitä pätevän

---

[216] Maailmanpankki 2004, 3.
[217] “Europe & Central Asia”. Maailmanpankin verkkosivut. <https://data.worldbank.org/region/europe-and-central-asia?view=chart> [luettu 15.5.2024].
[218] Maailmanpankki 2008, 11.
[219] IMF 2004, 7.
[220] IMF 2005, 13–14.

virkakunnan luomisessa ja säilyttämisessä, sillä muutoin julkisten palveluiden toteutuksen laatu ja riippumattomuus kärsii.[221] IMF:n osalta uusi lähestymistapa sosiaaliseen kehitykseen vaikuttikin jäävän puheiden tasolle, sillä pätevän henkilöstön palkkaus julkiselle sektorille nosti heti pintaan vanhat tutut argumentit inflaatiosta ja julkisen talouden kestävyydestä.

EBRD:n arvio Kazakstanin sosiaalisesta kehityksestä oli jonkin verran myönteisempi. Sen mukaan köyhyysrajan alapuolella elävien prosenttiosuus maan väestöstä oli laskenut, sillä vahva talouskasvu oli edesauttanut yksityisen kulutuksen kasvussa. Köyhyys ja epätasa-arvo olivat lisäksi Kazakstanissa vähemmän vakavia ongelmia kuin muissa IVY-maissa. EBRD katsoi myönteisten kehityskulkujen kuitenkin peittäneen allensa merkittävän jakolinjan kaupunkien ja maaseudun välillä, sillä köyhyys oli maaseudulla yli kaksi kertaa yleisempää kuin kaupungeissa. Valtaosa köyhyydestä kärsivistä ei kuitenkaan ollut hakenut heille kuuluvia sosiaalietuuksia, mille EBRD näki syinä muun muassa raskaan etuusbyrokratian sekä sen, että korkeat matkakustannukset heikensivät maaseudun köyhien mahdollisuuksia asioida sosiaalitoimistossa.[222] EBRD:n arvion myönteisyys perustui ainakin osittain viiteryhmään, johon Kazakstanin tilannetta verrattiin. ECA-maita luontevamman kontekstin Kazakstanille muodostavat juuri IVY-maat, joiden joukossa Kazakstanilla on lisäksi huomattavasti paremmat mahdollisuudet erottautua positiivisesti.

Muista rahoituslaitoksista poiketen ADB ei suhtautunut kovin myönteisesti talouskasvun vaikutuksiin. Sen mukaan Kazakstanin talouskasvu oli ollut vuoden 2000 jälkeen kapea-alaista, eivätkä sen vaikutukset olleet näkyneet maaseudun asukkaiden elämässä, jota maaseudun sosiaalisen ja taloudellisen infrastruktuurin rapistuminen oli jo ennestään vaikeuttanut. Näistä kielteisistä huomioista huolimatta ADB katsoi talouskasvun vähentävän köyhyyttä, mutta se piti tätä yhteyttä Kazakstanissa heikkona, sillä maan talouskasvu perustui raaka-aineisiin. Kasvurajoitteiden poistaminen talouden muilta sektoreilta auttaisi sen mukaan vahvistamaan talouskasvun ja köyhyyden vähentymisen välistä yhteyttä. Talouskasvu ei ollut myöskään hyödyttänyt köyhiä muita tuloryhmiä enemmän, vaan tuloerot olivat sitä vastoin kasvaneet.[223] ADB esitti, että järkevät julkiset investoinnit sosiaaliseen ja taloudelliseen infrastruktuuriin auttaisivat hallitusta jakamaan luonnonvaroista saatavia tuloja suurelle osalle

[221] Reinsberg et al. 2019, 1230–1231.
[222] EBRD 2004, 18.
[223] ADB 2003, 1, 3–4.

väestöstä, mikä kasvattaisi Kazakstanin mahdollisuuksia saavuttaa köyhiä hyödyttävää ja kestävää talouskasvua.[224]

Kansainvälisten rahoituslaitosten uudenlainen lähestymistapa sosiaaliseen kehitykseen piti Kazakstanissa ainakin siltä osin paikkansa, että ne ottivat tutkimuksen ensimmäiseen aikakauteen verrattuna enemmän ja suoremmin kantaa köyhyyden kaltaisiin ongelmiin. Rahoituslaitokset olivat eritoten yhtä mieltä siitä, että Kazakstanin olisi mahdollistettava koko väestön hyötyminen maan voimistuneesta talouskasvusta, josta erityisesti maaseutualueet olivat jääneet paitsi. Rahoituslaitosten uudenlaista lähestymistapaa on kuitenkin kyseenalaistettu siitä, kuinka paljon se tosiasiassa erosi Washingtonin konsensuksen linjauksista. Vaikka rahoituslaitokset nyt painottivatkin aiempaa enemmän köyhyyden vähentämistä ja ainakin periaatteessa myönsivät, ettei kehitykseen olisi yhtä kaikille sopivaa reittiä, ei niiden uuden lähestymistavan talouspoliittinen perusta juuri eronnut aiemmasta.[225] Tämä näkyi etenkin IMF:n kommenteissa inflaation välttämisestä ja talouden tasapainon säilyttämisestä, ja samansuuntaista ajattelua heijasti ADB:n esitys kasvurajoitteiden poistamisesta köyhyyttä vähentävänä toimenpiteenä. Uudenlaisesta lähestymistavasta huolimatta ”oikeanlaista” talouspolitiikkaa ei siis tulisi uhrata elintason parantamiseksi.

Puutteet julkisten palveluiden tarjonnassa

Elintasoon liittyvien kysymysten lisäksi rahoituslaitokset ottivat kantaa julkisten palveluiden tarjontaan. Maailmanpankki huomautti julkisten palveluiden olevan heikkolaatuisia etenkin maaseudulla, vaikka köyhimpien talouksien pääsy julkisten palveluiden piiriin oli heikkoa jopa kaupunkiseuduilla. Maailmanpankki piti juuri Kazakstanin sosiaalisen kehityksen alueellista eriytymistä merkittävänä huolenaiheena, johon ei ollut olemassa yksinkertaista ratkaisua. Ongelman ydin oli sen mukaan julkisten palveluiden tarjoaminen Kazakstanin suhteellisen pienelle väestölle, joka asui hajallaan valtavan kokoisessa maassa.[226]

IMF:n mukaan Kazakstanin budjetissa oli tilaa kunnianhimoisemmille menolisäyksille julkisiin palveluihin, joihin käytettävät varat olivat selvästi Kazakstanin naapurivaltioita matalammalla tasolla. Koulutus- ja terveydenhuoltosektoreiden uudistaminen ja kehittäminen puolestaan olivat erittäin tärkeitä taloudellisen kehityksen ja sosiaalisen vakauden kannalta. IMF piti valitettavana sitä, että hallituksen suunnitelmissa ei kuitenkaan ollut lisätä menoja

---

[224] ADB 2002, 1.
[225] Noor 2015, 94–95.
[226] Maailmanpankki 2004, 3.

näillä sektoreilla.[227] Vaikka IMF vaikuttikin varsin voimallisesti tukevan sosiaalipalveluiden menolisäyksiä, herättivät niiden koostumus ja nopea kasvutahti kuitenkin IMF:ssä huolta menolisäysten tehokkuudesta. IMF kritisoi erityisesti hallituksen kallista asuntotuotanto-ohjelmaa, jota osa hallinnon edustajista piti välttämättömänä populististen paineiden ennaltaehkäisyssä.[228] ”Populistiset paineet” viittaavat tässä kontekstissa juuri talouden transition negatiivisiin vaikutuksiin, sillä 1990-luvun aikana jopa kaksi miljoonaa kazakstanilaista muutti kaupunkeihin paremman elintason perässä, mikä johti vakavaan asuntopulaan ja ihmisten pakkautumiseen vanhoihin heikkotasoisiin asuntoihin.[229] Vaikka IMF siis ainakin puheiden tasolla kannatti aiempaa voimakkaammin menolisäyksiä sosiaalisektorin menolisäyksiä, se otti Kazakstanin hallituksen valitseman toteutustavan kritiikkinsä kohteeksi, mikä tuntui viittaavan IMF:n haasteisiin tasapainotella vanhojen ja uusien linjaustensa välillä.

EBRD:n mukaan kuluneiden vuosien vahva talouskehitys oli parantanut Kazakstanin sosiaalisia olosuhteita, mutta tästä huolimatta esimerkiksi koulutetun ja pätevän työvoiman saatavuus sekä puutteelliset koulutus- ja terveyspalvelut aiheuttivat maalle yhä merkittäviä ongelmia. Myös alueelliset eroavaisuudet olivat edelleen merkittäviä, mutta niiden taustalla vaikuttavat syyt eivät olleet yksinkertaisesti selitettävissä. EBRD piti kuitenkin selvänä, että transition vaikutukset Kazakstanin sisällä olivat olleet epätasaisia. Erääksi transition suurimmista haasteista olikin noussut talouskasvun tuomien hyötyjen tasaisempi jakaminen maan alueiden kesken.[230] Sekä Maailmanpankille että EBRD:lle oli ilmeisen vaikeaa hahmottaa Kazakstanin alueellisen eriytymisen taustalla vaikuttaneita tekijöitä. Osasyynä voidaan kuitenkin pitää rahoituslaitosten omaa toimintaa, sillä juuri ne olivat kannustaneet entisiä sosialistimaita 1990-luvulla toteuttamaan talouden radikaaleja rakenneuudistuksia. Tämä oli johtanut talouden taantumaan, jota seurannut elpyminen toi mukanaan väestön taloudellisen eriarvoistumisen.[231]

Vaikka Kazakstanin taloudellinen tilanne oli kohentunut ja hallituksen aikomuksena oli lisätä sosiaalisia investointeja, ei sosiaalisektorille ollut vielä kohdistettu lisäresursseja. ADB:n mukaan julkisten resurssien mittava käyttö terveys- ja koulutuspalveluihin oli avainasemassa ylläpitämässä Kazakstanin saavuttamaa etumatkaa YK:n vuosituhattavoitteiden

---

[227] IMF 2003, 13, 21–22.
[228] IMF 2004, 12, 16.
[229] Olcott 2010, 190.
[230] EBRD 2006, 15–16.
[231] Hamm et al. 2012, 298.

saavuttamisessa.[232] ADB katsoi myös, että kuluneiden vuosien nopea talouskasvu oli sekä tehnyt Kazakstanin sosiaalisen kehityksen haasteet entistä näkyvämmiksi että kasvattanut odotuksia hallituksen kyvystä vastata niihin. Etenkin Kazakstanin terveystilanteessa oli parantamisen varaa, sillä esimerkiksi elinajanodote ja lapsikuolleisuus eivät heijastaneet maan taloudellista asemaa. Koulutuksen osalta esikoulut ja ammatillinen koulutus olivat kärsineet eniten transition vaikutuksista, minkä lisäksi etäisyydet oppilaitoksiin olivat maaseudulla kasvaneet huomattavasti.[233]

Rahoituslaitokset olivat selvästi yhtä mieltä siitä, että Kazakstanin julkisten palveluiden laatu ja saatavuus erityisesti maaseudulla oli varsin heikkoa, ja että maan olisi syytä tehdä niihin merkittäviä lisäinvestointeja. Julkisten palveluiden painoarvon nousu kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissä liittyi köyhyyden paremman huomioimisen tavoin niiden sosiaalista kehitystä koskevaan uudenlaiseen lähestymistapaan. Useat 1990-luvulla tehdyt tutkimukset olivat nimittäin osoittaneet, että sosiaalipolitiikkaan panostaminen edesauttaisi kehittyvien maiden integroitumista globaaliin talouteen ja että avointa taloutta harjoittavilla valtioilla oli usein keskimääräistä suurempi julkinen sektori. Nämä tulokset heijastuivat rahoituslaitosten kantoihin siten, että ne alkoivat painottaa globalisaation sosiaalisten haittavaikutusten lieventämistä, jotta kehittyvät maat kykenisivät paremmin hyödyntämään globalisaation tarjoaman kasvupotentiaalin.[234] Kazakstanin tapauksessa rahoituslaitokset liittivät tähän yhtälöön myös maan sosiaalisen kehityksen alueellisen epätasaisuuden, johon ne eivät kuitenkaan kyenneet tarjoamaan käytännön ratkaisuvaihtoehtoja. Sekä köyhyyden että sosiaalipalveluiden osalta voisikin yhteenvetona todeta, että kun ratkaisuvaihtoehtojen joukosta poistetaan valtion suorempaa taloudellista toimintaa edellyttävät vaihtoehdot, olivat kansainväliset rahoituslaitokset miltei neuvottomia Kazakstanin alueellisen eriarvoistumiskehityksen edessä.

---

[232] ADB 2002, 4.
[233] ADB 2003, 6–7.
[234] Samaratunge & Nyland 2006, 417.

4 Talouskriisin jälkimainingit 2009–2019

Kazakstanin voimakas talouskasvu koki väliaikaisen mutta merkittävän takaiskun globaalin talouskriisin seurauksena. Tällä oli huomattavia vaikutuksia maan kehityksen eri osa-alueille, sillä talouskasvun tyrehtyminen sekä korosti Kazakstanin talouden rakenteellisia ongelmia että pahensi maan sosiaalisia haasteita aiheuttaen esimerkiksi tyytymättömyyttä. Kansainvälisille rahoituslaitoksille vuosien 2007–2009 globaali talouskriisitoimi toimi sen sijaan samankaltaisena kehityspoliittisen ajattelun vedenjakajana, kuin 1990-luvun lopun kriisit kuten Aasian talouskriisi olivat aiemmin toimineet. Siinä missä Washingtonin konsensus oli vuosituhannen vaihteeseen tultaessa joutunut kasvavan kritiikin kohteeksi, asetti globaali talouskriisi sen seuraajan eli niin kutsutun Washingtonin jälkeisen konsensuksen linjaukset kyseenalaiseksi. Talouskriisin lisäksi rahoituslaitosten aiemman lähestymistavan toimivuutta heikensi muun muassa useiden keskitulotason maiden vähentynyt lainanottotarve ja rahoitusta tarjoavien organisaatioiden kasvanut keskinäinen kilpailu. Yhdessä nämä kehityskulut johtivat siihen, että kansainvälisten rahoituslaitosten vaikutusvalta kehittyvissä maissa heikentyi.[235]

Maailmanpankin ja IMF:n osalta Washingtonin jälkeisen konsensuksen heikkeneminen näkyi erityisesti vähentyneessä halukkuudessa ajaa kattavia institutionaalisia uudistuksia ja hyvän hallinnon agenda kaventuneessa merkityksessä.[236] Kansainvälisten rahoituslaitosten kehityspoliittisen ajatteluun perehtynyt Toby Carroll käyttää rahoituslaitosten globaalin talouskriisin jälkeen omaksumasta lähestymistavasta termiä syvämarkkinoistuminen (*deep marketisation*). Carrollin mukaan tämä uusi lähestymistapa säilytti edeltäjänsä neoliberaalin ytimen ja sitä täydentäneet institutionaaliset järjestelyt, mutta valtiokeskeisyyden sijaan se lähestyi kehitystä yksityisen sektorin näkökulmasta. Syvämarkkinoistumisessa rahoituslaitokset pyrkivät lainanantajaorganisaation ja valtion kahdenvälisen suhteen sijaan yhdistämään julkisen ja yksityisen sektorin yhdeksi liberaaliksi markkinakokonaisuudeksi, jolloin ne voivat tarpeen mukaan työskennellä joko valtion kanssa tai sen ”ohi”.[237]

---

[235] Carroll 2012, 383.
[236] Güven 2018, 407.
[237] Carroll 2012, 384.

4.1 Ongelmat poliittisessa järjestelmässä

Johtaviin Kazakstan-asiantuntijoihin kuuluva Martha Olcott piti globaalin talouskriisin jälkeisenä aikana Kazakstanin suurimpina riskeinä niitä seurauksia, jotka aiheutuivat maan johdon haluttomuudesta toteuttaa demokraattisia poliittisia uudistuksia. Kazakstania maan itsenäistymisestä asti hallinnut presidentti Nursultan Nazarbajev oli kyllä useaan otteeseen painottanut demokraattisten uudistusten tarvetta, mutta hän oli samalla huomauttanut maan puutteellisista demokraattisista perinteistä. Nazarbajevin mukaan demokratisointi tulisi tämän vuoksi toteuttaa maltillisesti, jotta yhteiskunnallinen vakaus ei järkkyisi.[238] Kazakstanin johdon vastahakoisuus poliittisten uudistusten toteuttamisessa näkyi myös siinä, miten kansainväliset rahoituslaitokset kommentoivat maan poliittista kehitystä.

Yhteiskunnallisen vakauden uhkatekijät

Olcottin arvio Kazakstanin poliittisen kehityksen riskeistä osoittautui nopeasti oikeaksi, sillä Kazakstanin yhteiskunnallinen vakaus nousi myös kansainvälisten rahoituslaitosten puheenaiheeksi. Maailmanpankki näki Kazakstanin kehityksessä poliittisia riskejä, jotka liittyivät etenkin poliittisen vakauden ja ennustettavuuden jatkuvuuteen. Sen mukaan poliittisen debatin suurempi rooli ja toimeenpanovallan vastuuvelvollisuuden parantaminen vahvistaisivat talouskasvun jatkumisen edellytyksiä. Yhteiskunnallisen vakauden säilyttämisen Maailmanpankki sen sijaan katsoi edellyttävän sosiaalipalveluiden ja maaseudulla asuvien nuorten työllisyystilanteen parantamista sekä kansalaisten osallistamista poliittiseen päätöksentekoon ja sen valvontaprosesseihin.[239]

IMF näki Kazakstanin poliittisen tilanteen vuonna 2012 haasteellisena, sillä maan yhteiskunnallinen vakaus oli järkkynyt öljysektorin ennennäkemättömien ja väkivaltaisten työtaistelujen myötä vuonna 2011. IMF:n mukaan tämä kertoi taustalla vaikuttaneesta tyytymättömyydestä, johon vastatakseen Kazakstanin hallitus ilmoitti lisäävänsä sosiaalimenoja ja aloittavansa työllistämisohjelmia. IMF kannatti näitä toimenpiteitä, sillä sen mukaan ”sosiaalisen tyytymättömyyden osoitukset” kertoivat tarpeesta jatkaa köyhyyden ja epätasa-arvon vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä.[240] Jo seuraavana vuonna IMF katsoi Kazakstanin poliittisen tilanteen kuitenkin pääosin vakautuneen, sillä poliittista vakautta uhanneet tekijät olivat enimmäkseen laantuneet vuoden 2011 väkivaltaisten levottomuuksien

---

[238] Olcott 2010, 245, 247.
[239] Maailmanpankki 2012, 29.
[240] IMF 2012, 4, 17.

jälkeen.[241] Kazakstanin yhteiskunnallisten ongelmien huomioimisesta huolimatta IMF vaikutti suhtautuvan niihin melko pintapuolisesti. Žanaozenin verilöylynä[242] tunnetun tapahtuman käsittely sosiaalisen tyytymättömyyden osoituksena ja arvio siitä, että poliittista vakautta uhkaavat tekijät olisivat poistuneet näkyvien oireiden laannuttua viittaavat puutteelliseen ymmärrykseen Kazakstanin sosiopoliittisesta tilanteesta.

EBRD otti Kazakstanin poliittisen tilanteen perusteellisempaan tarkasteluun. Sen mukaan Kazakstanin poliittiset uudistukset olivat kokonaisuudessaan olleet hitaita, ja haasteita oli edelleen esimerkiksi poliittisen järjestelmän demokraattisessa valvonnassa ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisessa.[243] Vuoden 2011 lopulla Žanaozenissa tapahtuneet kuolonuhreja vaatineet väkivaltaisuudet kertoivat EBRD:n mukaan Kazakstanin taloudellisen ja poliittisen järjestelmän rakenteellisista ongelmista. Vaikka paluu voimakkaaseen talouskasvuun auttoi vakauden ylläpidossa, ei paikallisten väkivaltaisuuksien leimahtamisen mahdollisuutta voitu sulkea pois. Nämä seikat huomioon ottaen EBRD arvioi, että

> ”Kazakstan saattaa lähestyä tienhaaraa, jossa alhaaltapäin lisääntyvät paineet vaativat selkeitä poliittisia toimenpiteitä. Ratkaisu tähän tilanteeseen on joko sortotoimenpiteiden vahvistaminen tai maltillinen poliittinen liberalisointi.”[244]

Rahoituslaitokset kiinnittivät huomiota myös Kazakstanin vuoden 2019 vallanvaihtoon, jolloin maata miltei 30 vuotta hallinnut presidentti Nursultan Nazarbajev ilmoitti eroavansa, ja tämän seuraajaksi valittiin aiemmin muun muassa pääministerinä toiminut Kasym-Žomart Tokajev. Maailmanpankki näki vuoden 2019 Kazakstanin poliittisen transition vuotena, ja piti olosuhteita otollisina maan vakauden jatkumiselle. Vaikka uusi hallitus oli sitoutunut yhteiskunnallisen vakauden säilyttämiseen ja maan kasvavien sosioekonomisten erojen kaventamiseen, katsoi Maailmanpankki hallituksen joutuvan pian testiin, sillä Kazakstanin kasvavat kehitykselliset haasteet kaipasivat entistä kunnianhimoisempia ja nopeampia vastauksia.[245]

IMF näki Maailmanpankin tavoin Nazarbajevin vallasta luopumisen ja uuden presidentin valinnan historiallisena poliittisena transitiona. Vaikka poliittinen transito oli tapahtunut sujuvasti ja hallituksen poliittiset linjaukset heijastivat jatkuvuutta, tarvittiin IMF:n mukaan

---

[241] IMF 2013, 4.
[242] Salmon 2012, 73.
[243] EBRD 2013, 1.
[244] EBRD 2013, 9–10.
[245] Maailmanpankki 2019, 3.

lisää päättäväisiä uudistuksia pitkäaikaisten haasteiden ratkaisemiseksi, jotta Kazakstanin olisi mahdollista hyödyntää koko potentiaaliaan. Näihin lukeutuivat yksityisen sektorin kasvua edistävät rakenteelliset uudistukset, talouden öljyriippuvuuden vähentäminen ja hallinnon vahvistaminen.[246]

Kansainväliset rahoituslaitokset näkivät Kazakstanin yhteiskunnalliseen vakauteen vaikuttavat tekijät jokseenkin eri valossa, ja varsinkin IMF:n ja EBRD:n näkemykset Kazakstanin yhteiskunnallista vakautta uhanneista tekijöistä erosivat selvästi. Siinä missä IMF esitti uhkatekijöiden kummunneen ensisijaisesi sosiaalisen tilanteen haasteista, joita voitaisiin lievittää väestön sosioekonomista asemaa kohentamalla, näki EBRD epävakauden taustalla merkittäviä järjestelmätason ongelmia. Maailmanpankki tasapainoili näiden näkemysten välillä peräänkuuluttaen sekä sosiaalisten olosuhteiden parantamista että kansalaisten osallistamista poliittisiin prosesseihin. Maailmanpankin ja EBRD:n esittämät näkemykset kansalaisten poliittisen osallistamisen tärkeydestä vertautuvat mielenkiintoisesti 2000-luvun alun tilanteeseen, jolloin rahoituslaitokset saattoivat yhä katsoa demokratisointia sormiensa läpi sen poliittista vakautta ja siten talousuudistuksia mahdollisesti uhkaavien vaikutusten vuoksi.[247] Nyt kansalaisten poliittinen osallistaminen nähtiin sen sijaan yhteiskunnallista vakautta edistävänä tekijänä, ja siten taloudenkin näkökulmasta toivottavana.

Tutkimuksen viimeisellä aikakaudella ADB jätti miltei kokonaan ottamatta Kantaa Kazakstanin poliittiseen tai yhteiskunnalliseen kehitykseen, mikä oli merkittävä ero tutkimuksen aiempiin aikakausiin verrattuna. Todennäköisesti suurin syy tämän taustalla oli ADB:n kohtaama kasvanut kilpailu Aasian ja Tyynenmeren alueella, jossa Kiinan johtama Aasian infrastruktuuri-investointipankki (*Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*) haastoi sen perinteisen valta-aseman. ADB pyrki vastaamaan muuttuvaan toimintaympäristöönsä muun muassa lisäämällä toimintansa joustavuutta.[248] Tämän voisi olettaa selittävän myös poliittisen kehityksen tarkastelun puutteen, sillä sen jatkaminen saattaisi työntää suurempaa liikkumatilaa kaipaavia hallituksia Kiina-vetoisen rahoituksen pariin.

Korruptio oikeusvaltioperiaatteen haasteena

---

[246] IMF 2019, 4, 18.
[247] MacFarlane 2003, 297.
[248] Jakupec & Kelly 2015, 42.

Kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät myös tutkimuksen viimeisellä ajanjaksolla vahvasti huomiota korruptioon, jota ne tarkastelivat tällä kertaa läheisessä yhteydessä oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Oikeusvaltioperiaate on kiistanalainen käsite, jolle on kaksi pääasiallista määritelmää. Laajemmin ymmärrettynä oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutuminen, jolloin siihen luetaan kuuluvaksi esimerkiksi itsenäinen oikeuslaitos, korruptoimaton hallinto sekä toimivat lainsäädäntöelimet. Tällaista määritelmää on kritisoitu siitä, että se rinnastaa oikeusvaltioperiaatteen universaalisti hyväksyttyjen periaatteiden sijaan tietynlaisen oikeuskäsityksen kanssa. Oikeusvaltioperiaatteen kilpaileva määritelmä katsookin sen kattavan vain menettelylliset oikeudet, joiden tarkoituksena on taata oikeusturva.[249]

Korruptio ja klientelismi muodostivat Maailmanpankin mukaan Kazakstanissa edelleen merkittävän esteen tehokkaalle päätöksenteolle ja julkisten palvelujen tarjonnalle, mitä pahensi entuudestaan oikeuslaitoksen toiminnan heikko läpinäkyvyys. Korruptio oli maassa useimmiten mainittu rajoite yritystoiminnalle sekä osa-alue, jolla Kazakstan pärjäsi selvästi sen eurooppalaisia ja keskiaasialaisia verrokkimaita heikommin. Maailmanpankki huomautti korruption ja klientelismin heikentävän yksityisen sektorin kasvua, sillä ne nostavat merkittävästi liiketoiminnan kustannuksia ja antavat hallinnon kanssa parhaiten verkostoituneille yrityksille epäreilun kilpailuedun. Korruption vähentäminen paikallishallintojen tasolla auttaisi osaltaan parantamaan yksityisen sektorin toimintaympäristöä.[250]

IMF:n mukaan Kazakstan oli edistynyt muun muassa korruption havaitsemista ja siihen puuttumista koskevissa uudistuksissa, mutta lisää edistystä oli tapahduttava korruptioriskeihin puuttumisessa. IMF kannusti Kazakstania korkean tason viranomaisten ja poliittisten edustajien taloudellisten taustojen julkistamiseen esittäen, että korkealla tasolla tapahtuvaan korruptioon puuttuminen olisi tehokkaampi tapa vähentää korruptioriskejä. Hallituksen tulisi myös kriminalisoida lisää korruption muotoja ja tarkastella uudelleen tietyille korkean tason viranomaisille myönnettyä immuniteettia.[251] IMF korosti korruption torjunnassa ensisijaisesti korkea tason korruptioon puuttumista. Kazakstanin kaltaisessa entisessä neuvostotasavallassa korkean tason korruption määritteleminen on kuitenkin hankalaa, sillä korkea-arvoisten

---

[249] Davis & Mota Prado 2014, 210.
[250] Maailmanpankki 2019, 16.
[251] IMF 2019, 16.

henkilöiden varallisuuden määrä ei ole yleisessä tiedossa. Tämä on herättänyt kansalaisten keskuudessa kyynisyyttä hallituksen korruptionvastaisia toimenpiteitä kohtaan.[252]

Vaikka Kazakstan oli toimeenpannut useita korruptionvastaisia hankkeita, oli korruptio EBRD:n mukaan maassa edelleen laajalle levinnyttä. Esimerkiksi korruptioon syyllistyneitä viranomaisia asetettiin syytteeseen vain harvoin, etenkin jos oli kyse korkean tason korruptiotapauksesta. EBRD näki korruptionvastaisten toimenpiteiden kannalta suurimpana ongelmana itsenäisen oikeuslaitoksen puutteen. Korruption estämiseksi ja yksityisen sektorin toiminnan turvaamiseksi Kazakstanin oli lisäksi parannettava merkittävästi valtionyhtiöidensä hallinnon ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.[253]

ADB otti muita rahoituslaitoksia rajallisemmin kantaa korruptioon Kazakstanissa ja suhtautui myönteisemmin sen saralla saavutettuun edistykseen. ADB kiinnitti huomiota siihen, että Kazakstan oli ottanut käyttöön korruptionvastaisia toimenpiteitä ja pyrkinyt niiden vahvistamiseen. Sen mukaan Kazakstan oli myös korruption torjumiseen tähtäävien uudistusten osalta Keski-Aasian johtava valtio.[254] ADB käsitteli korruptiota varsin pinnallisesti ja toteavasti, minkä taustalla vaikutti todennäköisesti samat syyt, joiden vuoksi se ei ottanut kantaa myöskään Kazakstanin poliittiseen kehitykseen.

Oikeusvaltioperiaatteen osalta rahoituslaitokset kiinnittivät erityistä huomiota oikeuslaitokseen, jonka itsenäisyys ja puolueettomuus on laajasti tunnustettu tärkeimmäksi välineeksi korruption torjunnassa.[255] Maailmanpankin mukaan Kazakstanin oikeuslaitosta pidettiin heikkona etenkin lahjomattomuuden ja itsenäisyyden osalta, minkä vuoksi sen uudistaminen olisi tärkeää hallinnon tehostamiseksi.[256] Maailmanpankki näki oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisen tärkeänä osana liiketoimintaympäristön parantamista ja aikoi tämän edistämiseksi avustaa Kazakstanin hallitusta oikeuslaitoksen itsenäisyyden vahvistamisessa.[257]

IMF tarkasteli Kazakstanin oikeuslaitosta osana arviotaan maan oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta, mutta se rajasi tämän koskemaan vain sopimusten täytäntöönpanoa, sijoittajansuojaa ja omistusoikeuksien turvaamista. IMF:n mukaan luotettavalla oikeuslaitoksella oli keskeinen asema omistusoikeuksien ja sijoittajien oikeuksien

---

[252] Olcott 2010, 258.
[253] EBRD 2013, 35.
[254] ADB 2012d, 2.
[255] Labelle 2014, 248.
[256] Maailmanpankki 2012, 10.
[257] Maailmanpankki 2019, 33.

turvaamisessa. Kazakstan oli ryhtynyt kunnianhimoisiin toimenpiteisiin oikeuslaitoksensa uudistamiseksi, ja IMF piti tarpeellisena etenkin tuomareiden suojelua sopimattomilta vaikutusyrityksiltä. Vaikka Kazakstan olikin kuluneina vuosina kohentanut asemaansa kansainvälisen sijoittajayhteisön silmissä, mainittiin maan oikeuslaitoksen laatu ja luotettavuus edelleen merkittävänä haasteena.[258]

EBRD:n mukaan Kazakstanin oikeusvaltioperiaatteen toteutumisessa sekä kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien suojelussa oli yhä merkittäviä puutteita.[259] Se katsoi, että puutteet oikeuslaitoksessa ja tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanossa aiheuttivat ongelmia muun muassa lainsäädännön toimeenpanolle. Vaikka oikeuslaitoksen itsenäisyys oli Kazakstanissa periaatteessa taattu, rajoitti EBRD:n mukaan toimeenpanovallan vahva asema sen itsenäisyyttä käytännössä, minkä lisäksi korruptiota esiintyi koko oikeusjärjestelmässä. Oikeuslaitoksen itsenäisyyden vajavaisuus myös heikensi sen kykyä tehokkaasti valvoa toimeenpanovaltaa. EBRD piti tilanteen parantamisen kannalta välttämättömänä, että Kazakstanin tuomareille ja syyttäjille annettaisiin parhaiden kansainvälisten käytänteiden mukaista koulutusta oikeusturvasta.[260]

Siinä missä rahoituslaitokset tutkielman toisella aikakaudella tarkastelivat korruption haitallisuutta ensisijaisesti talouden näkökulmasta, kiinnittivät ne nyt enemmän huomiota korruption hallinnolliseen ulottuvuuteen. Talousnäkökulma ei silti täysin sivuutettu, mikä näkyi Maailmanpankin kommenteissa liiketoiminnan kustannuksista ja kilpailuedusta. Oikeusvaltioperiaatetta Maailmanpankki ja IMF käsittelivät hyvin vahvasti talouden näkökulmasta. Näkökulman rajaaminen talouteen saattaa kuitenkin toimia itseään vastaan, sillä mikäli eliittien toiminta jätetään oikeusvaltiokehyksen ulkopuolelle, ei avoimen talouden luominen ole mahdollista.[261] EBRD sen sijaan kykeni erilaisen toimintalogiikkansa vuoksi ottamaan laajemmin kantaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.

Valtiokapasiteetin paluu

Valtiokapasiteettiin tai institutionaaliseen kapasiteettiin liittyvät kysymykset nousivat tutkimuksen viimeisellä ajanjaksolla jälleen selvemmin rahoituslaitosten kiinnostuksen kohteeksi. Maailmanpankin mukaan eräs Kazakstanin kehitystä hidastava tekijä oli maan institutionaalinen kapasiteetti, jonka kehitys oli jäänyt jälkeen maan taloudellisesta ja

---

[258] IMF 2019, 41, 43–44.
[259] EBRD 2013, 9.
[260] EBRD 2013, 16, 34.
[261] Davis & Mota Prado 2014, 214–215.

yhteiskunnallisesta kehityksestä. Institutionaaliset vajeet ja heikkoudet ilmenivät kaikilla yhteiskunnan sektoreilla haitaten sekä julkisen että yksityisen sektorin toimintaa. Institutionaaliset ongelmat olivat merkittäviä etenkin poliittisten päätösten ja uudistusten toimeenpanossa, valvonnassa ja arvioinnissa. Useat paikallishallinnot ja keskushallinnon instituutiot olivat myös edelleen heikkoja, ja erot kaupunkialueilla ja maaseudulla sijaitsevien instituutioiden toiminnassa olivat kasvussa.[262]

Kazakstanin hallitus oli ilmaissut aikomuksensa kiihdyttää uudistuksia, mitä IMF piti edellytyksenä Kazakstanin kehittymiselle dynaamiseksi markkinataloudeksi. Huomiota tulisi erityisesti kiinnittää inhimillisen pääoman ja instituutioiden vahvistamiseen. Hallituksen tavoitteena ollut talouden onnistunut monipuolistaminen edellytti puuttumista keskeisiin heikkouksiin. Näitä olivat IMF:n mukaan juuri inhimillinen pääoma ja instituutiot, joiden osalta Kazakstan oli jäänyt jälkeen onnistuneita kehittyviä markkinatalouksia.[263]

EBRD:n mukaan Kazakstanin hallinnolliset instituutiot ja sääntelyviranomaiset olivat edelleen OECD-maiden tasoa heikompia ja jäivät jälkeen transitioalueen keskiarvosta. EBRD:n vuonna 2008 teettämän tutkimuksen mukaan yritykset pitivät merkittävinä liiketoiminnan esteinä esimerkiksi toimilupia, tullia ja kaupankäyntiä koskevaa sääntelyä. EBRD katsoi tämän korostavan Kazakstanin toimeenpanokapasiteetin heikkoutta, joka johtui osittain siitä, että vallan keskittyminen vahvasti presidentin ympärille heikensi paikallistason viranomaisten tilivelvollisuutta alueensa asukkaille.[264] EBRD liitti institutionaalisen kapasiteetin myös kestävään kehitykseen. Sen mukaan Kazakstanin oli tehtävä enemmän institutionaalisen kapasiteetin vahvistamiseksi, jotta maan suunnitelma vihreään talouteen siirtymisestä voitaisiin toteuttaa.[265]

Rahoituslaitokset jakoivat varsin pessimistisen kuvan Kazakstanin institutionaalisen kapasiteetin kehityksestä, jonka ne katsoivat jääneen jälkeen joko muista valtioista tai maan omasta talouskehityksestä. Rahoituslaitosten kommentit uudistusten nopeuttamisen tärkeydestä tuntuivat viittaavan siihen, että ne näkivät institutionaalisen kapasiteetin kehittämisen kannalta ensisijaisena ongelmana poliittisen tahdon puutteen. Syitä institutionaalisen kapasiteetin heikkoudelle voidaan kuitenkin löytää myös rahoituslaitosten politiikkasuosituksista, joihin ovat lukeutuneet muun muassa radikaalit

---

[262] Maailmanpankki 2019, 13.
[263] IMF 2014, 17.
[264] EBRD 2010, 16–17.
[265] EBRD 2017, 41.

yksityistämistoimenpiteet. Joukkoyksityistämiset heikensivät niitä toteuttaneissa maissa valtiokapasiteettia sekä rajoittamalla valtion tulonlähteitä että luomalla joukon yrityksiä ilman strategisia omistajia, mikä on lisäsi riskiä vararikkoihin, rahatalouden heikentymiseen ja verojen maksamatta jättämiseen. Yhdessä nämä seuraukset tekivät loven valtion budjettiin, mikä heikensi markkinatalouden toimiakseen vaatimien instituutioiden kehitystä. Valtiokapasiteetin heikentyminen johti heikkoihin instituutioihin ja korruptioon, mikä taas näkyi talouskehityksen heikentymisenä.[266]

4.2 Valtion paisunut rooli

Kazakstanin öljysektorivetoisen voimakkaan talouskasvun aika päättyi globaaliin talouskriisiin. Kazakstan oli tosin hyvässä asemassa tähän vastatakseen, sillä se oli öljytulojensa ansiosta ehtinyt luomaan mittavan öljyrahaston, jota maan hallitus käytti avokätisesti talouskriisin vaikutusten lievittämiseksi. Seuraava taloudellinen haaste odotti kuitenkin jo kulman takana, sillä öljyn maailmanmarkkinahinnan romahtaminen vuonna 2014 iski pahoin valtion tulopohjaan. Yhdessä nämä taloudelliset ongelmat johtivat siihen, että Kazakstanin öljytuloista riippumaton talouden alijäämä lähti rajuun nousuun.[267] Globaalin talouskriisin vaikutukset ja sen paljastamat haavoittuvuudet Kazakstanin taloudessa olivatkin juuri niitä seikkoja, jotka nousivat kansainvälisten rahoituslaitosten huomion kohteeksi.

Vakauden palauttaminen

Kazakstanin taloutta ravistelleiden tapahtumien vuoksi rahoituslaitokset kiinnittivät erityistä huomiota maan makrotaloudellisen tilanteen vakauttamiseen. Maailmanpankin mukaan Kazakstan oli elänyt hitaan talouskasvun aikaa alkaen vuodesta 2015, jolloin maan hallitus onnistui mittavalla taloudellisella interventiolla estämään laajan talouskriisin ja säilyttämään yhteiskunnallisen vakauden. Makrotalouden vakautta olisi kuitenkin edelleen vahvistettava, mikä vaatisi parantunutta talouspolitiikan hallintaa. Maailmanpankki huomautti, että talouskriisejä seurannut elvyttävä finanssipolitiikka oli johtanut huomattavasti suurempaan öljytulojen ulkopuoliseen budjettialijäämään. Taloudellisen kestävyyden palauttamiseksi olisi tätä alijäämää nyt tärkeä vähentää, mikä voitaisiin toteuttaa vähentämällä tukia julkisille ja

[266] Hamm et al. 2012, 301.
[267] Gould-Davies 2019, 26–27.

yksityisille toimijoille. Verohallintoa tulisi myös tehostaa ja kaikkien eniten tienaavien verotusta kiristää maltillisesti.[268]

Kazakstan kohtasi merkittäviä taloudellisia haasteita vuonna 2014, mutta hallituksen toimenpiteet auttoivat IMF:n mukaan lievittämään niiden vaikutuksia. Vaikka hallituksen elvytysohjelma oli tukenut taloudellista toimintaa, ei talouskasvun kiihtyessä elvytystoimien jatkamiselle ollut enää pakottavia syitä. Vahvojen pääomapuskureiden ylläpitäminen oli lisäksi tarpeellista, sillä valtion tuloissa oli huomattavaa heilahtelua ja epävarmuustekijöitä. Inklusiivisen talouskasvun kannalta tärkeiden pääoma- ja sosiaalimenojen turvaaminen edellyttäisi öljytuloista riippumattoman tulopohjan kasvattamista. Rahoitusalan tukemiseksi aiemmin tehtyjä interventioita IMF ei pitänyt onnistuneina. Sen mukaan rahoitusalalla myönnetylle valtiontuelle olisi asetettava tiukat ehdot kustannuksien ja moraalikadon rajoittamiseksi, eikä heikkoja ja taloudellisesti vähämerkityksisiä rahoitusalan toimijoita tulisi avustaa.[269]

EBRD:n mukaan Kazakstanin taloudellinen tilanne oli kohentunut globaalin talouskriisin hälvettyä. Taloudellista elpymistä edisti osaltaan maan hallituksen käynnistämä mittava vakautusohjelma, joka stimuloi talouskasvua.[270] Maan taloudellinen tilanne heikkeni kuitenkin uudelleen vuonna 2014, mikä johtui pitkälti öljyn maailmanmarkkinahinnan laskusta. Kazakstan oli reagoinut hankalaan taloudelliseen tilanteeseen elvyttävällä talouspolitiikalla, minkä EBRD arvioi tehostavan talouskasvua. Se katsoi hallituksen elvytysohjelman osaltaan auttaneen myös parantamaan maan taloudellista toimintaympäristöä.[271]

EBRD teki myös mielenkiintoisen havainnon uudenlaisista keinoista, joita Kazakstanin hallitus oli käyttänyt maan taloudellisen tilanteen hallinnassa. Vaikka Maailmanpankki ja eräät investointipankit olivat ehdottaneet Kazakstanille hakeutumista IMF:n tarjoamaan valmiusluottojärjestelyyn, ei maan hallitus hyväksynyt tätä ehdotusta. Se oli sen sijaan hakenut merkittävää kahdenvälistä lainoitusta alueellisilta yhteistyökumppaneiltaan, kuten esimerkiksi Kiinalta ja Venäjältä.[272] Tämä havainto tukee Carrollin hahmottelemaa kehityksen syvämarkkinoistumista, jonka eräänä ajavana voimana hän pitää kehitysrahoitusta

---

[268] Maailmanpankki 2019, 7.
[269] IMF 2017, 15–16.
[270] EBRD 2013, 10.
[271] EBRD 2017, 11–12.
[272] EBRD 2010, 21.

tarjoavien organisaatioiden ja valtioiden kasvanutta kilpailua.[273] Kazakstankin käytti siis hyödykseen tilaisuuden välttää IMF:n rahoituksen mukanaan tuomat velvoitteet.

ADB:n mukaan liiallinen riippuvuus raaka-aineiden viennistä oli tehnyt Kazakstanin taloudesta alttiin ulkoisille häiriöille. Maan voimakas talouskasvu pysähtyi globaaliin talouskriisiin, jonka seurauksena valtion budjetti painui alijäämäiseksi ja rahoitusala joutui vaikeuksiin. Hallitus vastasi näihin ongelmiin elvytysohjelmalla, jonka ADB katsoi talouden elvyttämisen lisäksi auttaneen pankkisektorin uudelleenjärjestelyssä. Globaalista taloustaantumasta johtuva öljyn hinnan lasku aiheutti kuitenkin riskin Kazakstanin talouskasvulle, jonka turvaamisen kannalta ADB piti tärkeänä julkisten investointien jatkamista. Riskeistä huolimatta ADB odotti Kazakstanin taloudellisen tilanteen pysyvän vakaana olettaen, että öljytulot pysyvät suurina. Öljyn maailmanmarkkinahinta kuitenkin romahti uudelleen vuonna 2014, minkä negatiivisten vaikutusten lieventämiseksi Kazakstanin hallitus toimeenpani uuden elvytysohjelman. ADB:n mukaan tämä ohjelma oli tehokkaasti lisännyt julkisia investointeja sekä tukenut yrityksille myönnettäviä luottoja.[274]

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissä Kazakstanin makrotalouden vakaudesta oli havaittavissa muutos verrattuna tutkimuksen ensimmäiseen aikakauteen. Siinä missä rahoituslaitokset tarkastelivat makrotaloutta aiemmin ensisijaisesti Washingtonin konsensuksen näkökulmasta, oli rahoituslaitosten katsantokanta tutkimuksen kolmannella aikakaudella hieman laajentunut. Muuttuneiden näkemysten taustalla vaikutti etenkin globaali talouskriisi, joka ravisteli kehittyneiden valtioiden uskoa Washingtonin konsensuksen mukaisen talouspolitiikan toimivuuteen. Ne havaitsivat rahapolitiikan olevan yksinään riittämätön työkalu kriisin hallitsemiseen, minkä vuoksi suurin osa niistä päätyi laatimaan mittavia tukipaketteja talouden elvyttämiseksi.[275] Nyt sekä Maailmanpankki että IMF myönsivät Kazakstanin elvyttävän talouspolitiikan myönteiset vaikutukset, joskin ne korostivat samaan hengenvetoon tarvetta aloittaa talouden alijäämän kaventaminen. EBRD ja ADB suhtautuivat sen sijaan myönteisemmin elvyttävän talouspolitiikan vaikutuksiin ADB:n erityisesti kannattaessa julkisten investointien jatkamista.

Kilpailukyky monipuolistamisen edellytyksenä

---

[273] Carroll 2012, 383.
[274] ADB 2012a, 2–3; ADB 2017a, 2–3.
[275] Armingeon 2012, 543–544.

Kansainväliset rahoituslaitokset olivat vahvasti yhtä mieltä siitä, että Kazakstanin tuli monipuolistaa taloutensa rakennetta, jonka yksipuolisuuden globaali talouskriisi oli osoittanut keskeiseksi haavoittuvuudeksi. Maailmanpankin mukaan Kazakstanin pitkän aikavälin kehityspoliittinen haaste oli irrottautua raaka-aineisiin perustuvasta talouskasvumallista, ja siirtyä monipuolisempaan ja kilpailullisempaan talouteen. Öljyn korkea hintataso oli kuitenkin pitkään hidastanut talouden monipuolistumista, mutta heikentyneet talouskasvunäkymät tarjosivat Maailmanpankin mukaan kannustimen talouden monipuolistamiseen.[276] Maailmanpankki katsoi, että Kazakstanin tuli toteuttaa taloutensa monipuolistaminen kasvattamalla erityisesti tuotantotalouden ja palvelusektorin kilpailukykyä.[277] Se korosti myös liberaalin kauppapolitiikan tärkeyttä huomauttaen, että Kazakstanin kaltaisen raaka-aineita vievän valtion talouden monipuolistaminen edellytti integraatiota kansainväliseen talouteen.[278]

Kazakstanin hallitus oli asettanut talouden monipuolistamisen keskeiseksi pitkän aikavälin tavoitteeksi. IMF:n mukaan hallituksen tuli tätä tavoitetta toteuttaessaan välttää niin kutsuttua voittajien valikoimista sekä valtion taloudellisen merkityksen kasvattamista. Talouden onnistuneen monipuolistamisen kannalta IMF piti tärkeänä inhimillisen pääoman ja instituutioiden vahvistamista, joiden osalta se huomautti Kazakstanin jääneen jälkeen menestyneitä kehittyviä markkinatalouksia. IMF kehotti myös varovaisuuteen julkisen varainkäytön osalta, sillä se voisi heikentää avoimen sektorin kilpailukykyä ja siten muodostaa esteen talouden monipuolistamiselle.[279] IMF:n negatiivinen suhtautuminen niin kutsuttuun voittajien valikoimiseen kumpuaa neoliberaalista talouspolitiikasta, jossa sitä pidetään tehottomana valtiollisena interventiona. Globaalin talouskriisin jälkeen useat kehittyneet maat ovat kuitenkin elvytyspakettiensa osana käyttäneet huomattavia rahasummia innovaatioiden ja yrittäjyyden tukemiseen.[280]

Vaikka Kazakstanin talouskasvun näkymät olivatkin edelleen keskipitkällä aikavälillä tarkasteltuina hyvät, oli globaali talouskriisi EBRD:n mukaan paljastanut haavoittuvuuksia Kazakstanin pitkän aikavälin taloudellisessa kehityksessä. Haavoittuvuuksien taustalla oli erityisesti maan riippuvuus raaka-aineiden vientituloista, johon vastatakseen Kazakstanin hallitus oli tehnyt talouden monipuolistamisesta keskeisen prioriteetin. IMF:n tavoin EBRD

---

[276] Maailmanpankki 2016, 7.
[277] Maailmanpankki 2019, 4–5.
[278] Maailmanpankki 2012, 9.
[279] IMF 2013, 13–14.
[280] Etzkowitz & Ranga 2009, 800, 807.

kuitenkin huomautti, että talouden monipuolistamista toteutettaessa oli tärkeää suojella markkinatalouden toimintaedellytyksiä voimistuvalta suuntaukselta, joka korosti valtion merkitystä talouden säätelijänä. Talouden monipuolistamisen kannalta EBRD piti välttämättömänä lisäarvoa tuottaviin teollisuusaloihin panostamista edellyttäen, että se tapahtuisi taloudellisten perusteiden pohjalta.[281] Talouden onnistunut monipuolistaminen edellyttäisi myös liiketoiminnan hallinnollisten esteiden vähentämistä, yksityisen sektorin tuottavuuden lisäämistä ja modernia infrastruktuuria.[282]

ADB näki Kazakstanin talouden monipuolistamisen edellytyksenä sen kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantamisen, sillä etenkin tuottavuuden osalta maan talous oli yhä kehittyneisiin maihin verrattuna matala. Korkeampi tuottavuus ehkäisisi myös mahdollista talouskasvun heikkenemistä ja auttaisi Kazakstania pääsemään yli keskitulotason maan ongelmasta.[283] ADB:n mukaan kilpailukykyisen tuotantoteollisuuden luominen oli kuitenkin yhä merkittävä haaste Kazakstanille, eikä maan palvelusektorikaan ollut vielä merkittävissä määrin kyennyt kehittämään korkean vientipotentiaalin palvelutarjontaa. ADB piti avoimen sektorin tavaroiden ja palveluiden tuotantokapasiteetin nostamista tärkeänä, jotta Kazakstan kykenisi kasvattamaan työn tuottavuutta ja ulkoisten häiriöiden sietokykyä. Monipuolistuva talous helpottaisi myös sopeutumista muuttuvaan ulkoiseen ympäristöön, mikä vähentäisi haavoittuvuutta vientituotteiden hintahäiriöille ja lisäisi taloudellista sietokykyä.[284]

Kansainväliset rahoituslaitokset jakoivat pitkälti käsityksen siitä, että Kazakstanin olisi taloutensa monipuolistamiseksi parannettava erityisesti kilpailukykyään, mutta niiden näkemykset tämän toteuttamisesta ilmensivät hankalaa toimenpideyhdistelmää. Rahoituslaitokset nimittäin painottivat teollisuuden ja palvelusektorin kehittämistä etenkin vientiä ajatellen, mutta samalla ne varoittivat valtion liiallisesta sekaantumisesta taloudelliseen toimintaan. Saavuttaakseen teollisen vientipotentiaalinsa on kehittyvän maan kuitenkin ensin kyettävä luomaan tarvittava infrastruktuuri, inhimillinen pääoma ja teollinen kapasiteetti. Tämä on pitkä ja haastava prosessi, minkä vuoksi ei ole realistista odottaa kehittyvän maan kykenevän nopeasti päivittämään kilpailukyvyttömän kotimaisen teollisuuden globaalisti kilpailukykyiseksi vientialaksi. Ei ole myöskään realistista odottaa tämän tapahtuvan pelkkien ulkomaisten investointien voimin, sillä niiden määrä ei riitä

[281] EBRD 2010, 5–6.
[282] EBRD 2013, 19.
[283] ADB 2012a, 1–2.
[284] ADB 2017a, 2–3.

teollisuuden kehittämisen pääasialliseksi rahoituslähteeksi. Edes integroituminen globaaliin talouteen ei välttämättä tuota toivottuja tuloksia, sillä kehittyneiden maiden harjoittama protektionistinen politiikka on usein estänyt kehittyviä maita täysin hyödyntämästä mahdollisia kilpailuetujaan.[285] Rahoituslaitosten mukaan Kazakstanin siis piti niin sanotusti ottaa askel tuntemattomaan luottaen siihen, että markkinavoimat kykenisivät riittävän nopeasti luomaan maahan kansainvälisesti kilpailukykyisen vientiteollisuuden.

Yksityisen sektorin keskeisyys

Kansainväliset rahoituslaitokset toivat vahvasti esille yksityisen sektorin keskeisen aseman Kazakstanin talouskehityksen kannalta. Maailmanpankki katsoi, että tasapainoisen ja vähemmän haavoittuvaisen talouden kehittyminen vaatisi valtion roolin uudelleenmäärittelyä tavalla, joka mahdollistaisi tehokkaan yksityisen sektorin kehittymisen. Yksityisen sektorin kasvun mahdollistaminen oli keskeisessä asemassa myös talouden tuottavuuden parantamisessa, minkä vuoksi yksityiselle sektorille tuli mahdollistaa suurempi liikkumatila resurssien allokoinnissa sekä kilpailullinen ja kannustimien osalta neutraali liiketoimintaympäristö.[286]

IMF piti yksityisen sektorin vahvistamista keskeisenä Kazakstanin kehitystavoitteiden saavuttamisen, talouden tuottavuuden nostamisen ja talouskasvun inklusiivisuuden parantamisen kannalta. Vaikka useat yksityisen sektorin asemaa edistävät aloitteet olivat olleet kattavia ja kunnianhimoisia, oli valtion taloudellinen vaikutusvalta IMF:n mukaan yhä merkittävä. Talous oli lisäksi elpymässä, ja laajamittainen valtion tuki ”loisi riskin tukien varassa elämisen kulttuurin vakiintumisesta”. Vastuu talouskasvun luomisesta tulisi siirtää vahvasti yksityisen sektorin käsiin valtion keskittyessä parantamaan liiketoimintaympäristöä, infrastruktuuria ja inklusiivisuutta. Vakavaraisten valtionyhtiöiden listautumien pörssiin lähettäisi tämän puolesta vahvan signaalin kuten myös uudet pyrkimykset liberalisoida kaupankäyntiä ja parantaa kotimaista kilpailua.[287]

ADB katsoi yksityisen sektorin johtavan viimekädessä talouden muutosta lisäämällä sen tuottavuutta ja monipuolisuutta innovaatioilla ja yrittäjyydellä. Tämän mahdollistamiseksi liiketoimintaympäristössä oli tapahduttava yksityiseen sijoittamiseen kannustavia muutoksia, mikä oli keskeinen haaste Kazakstanin määritellessä julkisen sektorinsa roolia. Vaikka

---

[285] Khor 2008, 222–223.
[286] Maailmanpankki 2012, 1, 8, 29.
[287] IMF 2018, 14, 17.

yksityisen sektorin taloudellinen merkitys oli kasvanut Kazakstanissa, oli ADB:n mukaan liiketoimintaympäristöä kuitenkin parannettava merkittävästi yksityisten investointien kasvattamiseksi. Suurten valtionyhtiöiden yksityistämisiä ja tehokkaan kilpailupolitiikan kehittämistä oli nopeutettava. Lisäksi kilpailukyvyn ja teollisuuden kehittymisen edistämiseksi tarvittiin julkisen ja yksityisen sektorin roolien kokonaisvaltaista tasapainottamista.[288]

Kansainväliset rahoituslaitokset olivat yksimielisiä siitä, että Kazakstanin julkisen ja yksityisen sektorin välinen suhde tulisi määritellä uudelleen tavalla, joka mahdollistaisi yksityisen sektorin nousun maan talouskehityksen suunnannäyttäjäksi. Tämä tukee aiempia havaintoja siitä, että rahoituslaitosten puheenparressa valtiolliset toimijat esitetään usein uhkana yksityiselle sektorille ja tasavertaiselle talouskehitykselle. Ratkaisuna tähän rahoituslaitokset näkevät epäpoliittisen teknokraattisen hallinnon, joka perustuu teoreettiselle oletukselle julkisen ja yksityisen sektorin välillä kulkevasta selvästä rajasta. Tämä ajatusmalli ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että kehittyvissä maissa julkinen ja yksityinen sektori muodostavat usein monimutkaisen ja alati muuttuvan kokonaisuuden, jossa yksityiselle sektorille kertyneellä varallisuudella on suora vaikutus julkisen sektorin toimintaan.[289] Toisin sanoen valtion taloudellisen toiminnan poistaminen yhtälöstä ei korjaisi taustalla vaikuttavia ongelmia, joihin kansainväliset rahoituslaitokset taas eivät voi tai ovat haluttomia puuttumaan.

Yksityisen sektorin merkityksen korostamisen ohella kansainväliset rahoituslaitokset ottivat kantaa siihen, kuinka julkisen ja yksityisen sektorin rooleja tulisi tasapainottaa ja miten ne voisivat edistää tätä tavoitetta. Maailmanpankin mukaan valtionyhtiöt haittasivat yksityisen sektorin toimintaa esimerkiksi etuoikeutetulla pääsyllä tuettuihin lainoihin, minkä lisäksi heikosti suoriutuvat valtionyhtiöt muodostivat taakan julkisille resursseille, joita ”ei näin ollen voitu investoida terveydenhuollon tai uusiutuvan energian kaltaisiin kohteisiin”.[290] Kazakstanin hallitus oli asettanut tavoitteekseen yksityisen sektorin merkityksen kasvattamisen, mikä antoi Maailmanpankille mahdollisuuden osallistua tämän toteutukseen. Maailmanpankki valmistautui, hallituksen niin pyytäessä, ottamaan käyttöön yksityiseen sektoriin perustuvan lähestymistavan, joka muun muassa edistäisi pk-yritysten kasvua,

---

[288] ADB 2012a, 2, 7–8.
[289] Horton 2012, 9–12.
[290] Maailmanpankki 2019, 17–18.

rahoitusalan vahvistumista ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittymistä.[291] Maailmanpankin heikosti suoriutuvien valtionyhtiöiden ja puutteellisten terveydenhuolto- ja energiainvestointien välillä näkemä yhteys, jolle se ei tarjoa tarkempia perusteita, vaikuttaa miltei populistiselta avaukselta. Tämän taustalla saattoi olla esimerkiksi Maailmanpankin kasvava turhautuminen siihen, että se koki Kazakstan toimivan liian hitaasti valtionyhtiöidensä yksityistämisessä.

EBRD korosti tarvetta tasapainottaa Kazakstanin julkisen ja yksityisen sektorin rooleja, sillä valtiollisen Samruk-Kazyna rahaston omistamat yritykset tuottivat edelleen yli puolet Kazakstanin bruttokansantuotteesta. EBRD:n tavoitteena oli siksi etenkin parantaa yksityisen sektorin kilpailukykyä sekä edistää julkisen sektorin uudistuksia ja valtionyhtiöiden kaupallistamista ja yksityistämistä. EBRD kuitenkin ennakoi, että oli epärealistista odottaa yksityistämisten johtavan valtion taloudellisen roolin merkittävään kaventumiseen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Sen sijaan tehokkaimpina keinoina valtion ja yksityisen sektorin roolien tasapainottamisessa se piti kasvuun tähtäävän yhteistyön jatkamista kohdennetun yksityisen asiakaskunnan kanssa sekä valtionyhtiöiden ja kunnallisten liikelaitosten kaupallistamista.[292]

Myös ADB:n mukaan valtionyhtiöiden hallitsema taloudellinen rakenne haittasi yksityisen sektorin investointeja ja yksityisen sektorin johdolla tapahtuvaa dynaamista ja innovatiivista talouskasvua. Avoimen sektorin tavaroiden ja palveluiden osalta yksityisen sektorin kehitystä haittasi puolestaan Kazakstanin rahoitusalan heikkoudet.[293] ADB:n aikomuksena oli laajentaa toimintaansa Kazakstanin yksityisen sektorin parissa kysynnästä ja mahdollisuuksista riippuen. Se keskittyi valtionyhtiöiden uudistuksiin avustamalla niiden yksityistämisessä ja kaupallistamisessa sekä toimimalla niin kutsuttuna rehellisenä välittäjänä. ADB harkitsi myös sijoittamista pääomarahastoihin ja yksityisiin yrityksiin sekä jatkoi paikallisten pankkien tukemista ulkomaankaupan rahoittamisessa.[294]

Kansainväliset rahoituslaitokset vaikuttivat tulleen siihen lopputulokseen, että uusi toimivampi lähestymistapa halutunlaisen talouskehityksen edistämisessä olisi suorempi toiminta yritystasolla. Maailmanpankki, EBRD ja ADB toivat esille valmiuksiaan ja aikeitaan edistää valtionyhtiöiden kaupallistamista ja yksityisen sektorin talouskasvua. Tämä muutos

---

[291] Maailmanpankki 2019, 47.
[292] EBRD 2017, 4, 10.
[293] ADB 2017b, 9–10.
[294] ADB 2017a, 9.

lähestymistavassa on hyvä esimerkki Carrollin hahmottelemasta kehityksen syvämarkkinoistumisesta, jossa institutionaalisten uudistusten sijaan kehitysprojektien ajavana voimana on kaupallinen mielekkyys. Voidaan jopa sanoa, että syvämarkkinoistumisen tavoitteena on neoliberaalien uudistusten toteuttaminen käänteisessä järjestyksessä, jossa yksityisen sektorin toimijoiden vahvistaminen luo lisäuudistuksille myönteisiä ryhmittymiä.[295] Tässä mielessä syvämarkkinoistuminen muistuttaa hyvin läheisesti 1990-luvun neoliberaaleja talousuudistuksia, jotka korostivat yksityistämisprosessia edellytyksenä instituutioiden luomiselle esittäen, että uusi yksityisten omistajien kansanryhmä vauhdittaisi markkinainstituutioiden syntyä.[296] Vaikka tämän voisi nähdä rahoituslaitosten eräänlaisena paluuna juurilleen, on kenties osuvampi tulkinta se, että rahoituslaitokset kykenevät tarpeen mukaan muokkaamaan lähestymistapaansa ja hyödyntämään aiempia kokemuksiaan.

4.3 Sosiaalisten saavutusten kestävyys

Tutkimuksen kolmannelle ajanjaksolle tultaessa Kazakstanin sosiaalinen tilanne oli kehittynyt suotuisaan suuntaan. Maa oli kiinnittänyt naapurivaltioitaan enemmän huomiota väestönsä taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin parantamiseen, mikä näkyi esimerkiksi köyhyyden laskuna ja elinajanodotteen nousuna.[297] Kansainväliset rahoituslaitokset kiinnittivät Kazakstanin sosiaalisen kehityksen osalta myös tutkimuksen viimeisellä ajanjaksolla huomiota köyhyyteen ja julkisiin palveluihin, mutta niiden rinnalle nousi uutena teemana aiemmin vähälle huomiolle jäänyt sukupuolten tasa-arvo.

Köyhyys ja sosiaaliturva – tutut haasteet, tutut ratkaisut

Maailmanpankin mukaan Kazakstan oli saavuttanut merkittävää edistystä köyhyyden määrän vähentämisessä vuosituhannen vaihteen jälkeisenä aikana, mutta tästä huolimatta edistys oli edelleen haurasta ja ailahtelevaa. Esimerkiksi köyhyydessä elävien määrä kaksinkertaistui vuosien 2013–2016 välisenä aikana, mikä korosti talouden yksipuolisesta rakenteesta aiheutuvaa haavoittuvuutta. Kazakstan oli toisaalta edistynyt merkittävästi aineettoman köyhyyden vähentämisessä, mikä ”johtui osittain laajoista sosiaalietuuksista”.

---

[295] Carroll 2012, 384.
[296] Hamm et al. 2012, 298.
[297] Lillis 2019, 39.

Maailmanpankin mukaan Kazakstanin sosiaaliset saavutukset peittivät kuitenkin allensa haasteita, joihin lukeutuivat muun muassa saavutusten riippuvuus suurista ja heikosti kohdennetuista sosiaalietuuksista, palkkatason hidas kasvu maaseudulla sekä koulutus- ja terveyspalveluiden hintataso, joka haittasi köyhien pääsyä näiden palveluiden piiriin.[298] Maailmanpankki piti myös tarpeellisena sosiaalitukien uudistamista siten, että työmarkkinoiden liikkuvuus kasvaisi.[299]

IMF:n mukaan Kazakstanilla oli tulevaisuudessa selvä tarve varmistaa talouskasvun hyötyjen jakautuminen koko väestölle, mikä huomioon ottaen se piti hallituksen suunnitelmaa parantaa sosiaaliturvaverkon kattavuutta askeleena oikeaan suuntaan. Vaikka IMF:n mukaan sosiaalimenojen turvaaminen olikin tärkeää, oli se muutoin elvyttävää varainkäyttöä vastaan varoittaen, että ”ennenaikainen ja liian suuri reaktio saattaisi tarpeettomasti nostaa kysyntää ja johtaa talouden ylikuumenemiseen”.[300] IMF piti tärkeänä myös sitä, että Kazakstan toteuttaisi lisätoimenpiteitä tuloerojen kasvun hillitsemiseksi. Sekä tuloerot että työttömyys olivat Kazakstanissa verrokkimaihin nähden hyvällä tasolla, mutta viimeaikaiset pyrkimykset kaventaa tuloeroja olivat olleet melko heikkoja. Työmarkkinoita tulisi puolestaan uudistaa tavalla, joka mahdollistaisi työvoimaintensiivisten sektoreiden kehittymisen raaka-ainesektorin ulkopuolella.[301]

Vaikka köyhyys oli vähentynyt Kazakstanissa merkittävästi kuluneen vuosikymmenen aikana, huomautti EBRD maaseudun ja kaupunkien välisten erojen jatkumisesta, mistä kertoi esimerkiksi asukaskohtainen bruttokansantuotteen huomattava vaihtelu maan eri alueiden välillä. Noin 30 prosenttia Kazakstanin väestöstä vastaanotti myös jonkinlaisia sosiaalietuuksia, mikä oli EBRD:n mukaan melko vähäistä verrattuna muihin ylemmän keskitulotason maihin. Se katsoi tuen saajien määrän osaltaan heijastavan sosiaalietuuskelpoisuuden matalaa tulokynnystä.[302] Vaikuttaa erikoiselta, että siinä missä Maailmanpankki katsoi suurien sosiaalietuuksien aiheuttavan haasteen, piti EBRD niitä vastaanottavien määrää melko vähäisenä.

ADB vaikutti olevan muita rahoituslaitoksia hivenen positiivisempi köyhyyttä koskevassa arviossaan. Sen mukaan Kazakstanin nopea talouskasvu yhdistettynä kohdistettuihin

---

[298] Maailmanpankki 2019, 8–9.
[299] Maailmanpankki 2019, 22.
[300] IMF 2012, 17, 20.
[301] IMF 2014, 17.
[302] EBRD 2013, 14–15.

köyhyyttä lieventäviin toimenpiteisiin oli vähentänyt köyhyyden syvyyttä ja esiintyvyyttä sekä johtanut maan elintason merkittävään kohoamiseen. Kazakstan oli samalla edistynyt merkittävästi aineettoman köyhyyden vähentämisessä. Lähes kaikki maan kansalaiset olivat lukutaitoisia ja väestön koulutustaso oli hyvä. Kazakstan oli saavuttanut suurimman osan vuosituhattavoitteistaan, mutta riskinä oli, että osa niistä jäisi saavuttamatta. Tämän vuoksi esimerkiksi työllisyysmahdollisuuksia ja sosiaalipalveluiden laatua oli parannettava ja luotettavia sosiaaliturvaverkkoja heikossa asemassa oleville ryhmille oli vahvistettava.[303]

Kansainväliset rahoituslaitokset katsoivat yleisesti ottaen Kazakstanin saavuttaneen edistystä köyhyyden vähentämisessä, vaikka esimerkiksi alueelliset erot köyhyydessä olivatkin yhä ongelma. Maailmanpankki ja IMF tuntuivat vähintään epäsuorasti tunnustavan niiden ajaman talouspolitiikan seurauksia, edellisen huomauttaessa palveluiden kohonneen hintatason negatiivisista vaikutuksista köyhille ja jälkimmäisen ilmaistessa huolensa tuloerojen kasvusta. Samalla ne toivat kuitenkin esille perinteisempää neoliberalismia esittämällä muutoksia työmarkkinoiden toimintaan. Maailmanpankki ja IMF ovat useasti aiemminkin pyrkineet edistämään työmarkkinoiden ”liikkuvuutta”, mikä on käytännössä näkynyt työntekijöiden oikeuksia suojelevan sääntelyn heikentämisenä.[304]

Rahoituslaitokset ottivat kantaa myös Kazakstanin sosiaaliturvajärjestelmän toimintaan. Maailmanpankki katsoi, että uudistuksista huolimatta Kazakstanin sosiaaliturvajärjestelmä perustui edelleen liialti kohdistamattomiin tulonsiirtoihin, mikä heikensi sen kykyä puuttua haavoittuvaisuuksiin ja sosiaalisiin tarpeisiin. Olemassa olevien tarveharkintaan perustuvien ohjelmien tulisi siksi lisätä kattavuuttaan, tarkentaa myöntöperusteitaan ja ottaa käyttöön kannustimia, jotka avustaisivat ihmisiä sosiaaliturvan piiristä poistumiseen. Maailmanpankki esimerkiksi esitti, että joistakin tarveharkintaan perustuvista ohjelmista tehtäisiin ehdollisia, jolloin etuuksien saaminen edellyttäisi työntekoa. Tämän se katsoi auttavan matalasti koulutettuja, työttömiä ja sosiaalietuuksien varassa eläviä saamaan työtä ja siirtymään pois sosiaaliturvaverkon varassa elämisestä.[305] Maailmanpankki vaikutti ottaneen vaikutuksia vuosikymmenen takaisista ajatuksistaan, sillä myös vuonna 2001 se oli ehdottanut vastaavaa toimintamallia heikosti toimeentulevien ”tukemiseksi”.[306]

---

[303] ADB 2012b, 1–3.
[304] Stubbs & Kentikelenis 2017a, 9.
[305] Maailmanpankki 2012, 12.
[306] Maailmanpankki 2001, 19.

IMF:n mukaan sosiaaliturvajärjestelmää tuli kehittää esimerkiksi parantamalla etuuksien kohdentamista, sillä tietyt sosiaalituet eivät olleet riippuvaisia tulotasosta. Tärkeänä IMF piti myös sen varmistamista, että sosiaaliturvaverkon kautta tarjottavat etuudet olivat kaikkein pienituloisten väestöryhmien saavutettavissa etenkin maaseudulla, jonka IMF näki kaikkein tehokkaimpana keinona sosiaalisen vakauden säilyttämiseen.[307] Kun Kazakstanin talous vuoden 2014 öljyn hinnan romahduksen jälkeen kääntyi laskuun, painotti IMF lisätoimenpiteiden tärkeyttä keskeisten sosiaalisten indikaattorien heikkenemisen pysäyttämiseksi ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien suojelemiseksi. Vaikka hallitus oli ilmaissut sitoumuksena sosiaalimenojen turvaamiseen, oli budjettileikkauksilla ollut negatiivisia vaikutuksia keskeisille sosiaaliturvaohjelmille.[308]

EBRD kiinnitti erityistä huomiota Kazakstanin eläkejärjestelmään. Vuonna 1998 Kazakstanin eläkejärjestelmä muutettiin puhtaasta jakojärjestelmästä sekajärjestelmäksi, jossa yhdistyi jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän ominaisuuksia. Muun muassa varovaiseen investointipolitiikkaan kannustavan sääntelyn takia olivat eläkerahastojen reaalituotot kuitenkin pysyneet vähäisinä, ja eläkeläiset olivat edelleen lähes pelkästään kansaneläkkeen varassa.[309]

ADB:n mukaan Kazakstanin sosiaaliturvajärjestelmä tarjosi köyhille perustason elannon. Etenkin eläkeläisten sosiaaliturva oli hyvällä tasolla, sillä eläkkeet oli sidottu toimeentulominimiin. Köyhät lapsiperheet olivat sen sijaan edelleen haavoittuvaisessa asemassa, sillä sosiaalietuudet eivät yleisesti ottaen riittäneet kattamaan koulunkäynnin kustannuksia. Työkyvyttömyyseläkkeet eivät myöskään riittäneet tarjoamaan niitä vastaanottaville riittävää sosiaaliturvaa.[310]

Sosiaaliturvan osalta Maailmanpankki ja IMF toistivat tuttuja näkemyksiään siitä, että Kazakstanin myöntämät sosiaalietuudet olivat liian heikosti kohdennettuja. IMF vaikutti antavan aiempaa enemmän painoa sosiaalisektorin rahoitukselle, mikä oli peräisin organisaation tavoitteesta turvata koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisten sektoreiden rahoitus talouskriisin tai niukkuuden vallitessa. Tämä vaikuttaa kuitenkin lähinnä kosmeettiselta toimenpiteeltä, kun otetaan huomioon, että IMF ei kuitenkaan kohdellut

---

[307] IMF 2011, 6, 14.
[308] IMF 2015, 16.
[309] EBRD 2013, 15.
[310] ADB 2012b, 4.

sosiaalisektorin rahoitusta budjettikurin tavoin sitovana ehtona.[311] Maailmanpankin osalta talousnäkökulman paluu sosiaalikysymyksiin näkyi taas varsin selvästi siinä, että vaikka se myönsi laajojen sosiaalietuuksien myönteisen vaikutuksen, painotti se kuitenkin voimakkaasti niiden kohdentamista. ADB sen sijaan tuntui aidommin pitäneen ongelmana sosiaaliturvan rahoituksen tasoa esittäessään, että sen taso ei ollut riittävä niukkuudesta kärsiville ryhmille.

Pula palveluista

Maailmanpankin mukaan erityisen suuren haasteen Kazakstanille aiheutti edelleen jatkuvat eroavaisuudet maan eri alueiden sekä maaseudun ja kaupunkien välillä. Maaseutuvaltaisilla alueilla esimerkiksi koulutuksen taso, infrastruktuurin laatu ja tulotaso olivat keskivertoa matalampia. Maailmanpankki katsoi tästä aiheutuvan sosiaalisia jännitteitä, jotka vain pahentuisivat yhteiskunnallisten jakolinjojen syventyessä.[312] Kazakstanin saavutukset terveydenhuollon saralla eivät vastanneet maan taloudellisen kehityksen tasoa, sillä esimerkiksi lapsikuolleisuuden oli huomattavasti suurempaa kuin vastaavan sosioekonomisen tason maissa. Alueelliset eroavaisuudet näkyivät myös terveydenhuollossa siten, että terveyspalveluiden piiriin pääsemisessä ja laadussa oli huomattavaa alueellista vaihtelua. Merkittävän ongelman muodosti myös terveydenhuoltojärjestelmän taloudellinen kestävyys. Hallitus ei ollut vielä toimeenpannut pitkään keskustelun kohteena ollutta pakollisen sairasvakuutuksen sisältämää järjestelmää, jossa vakuutusmaksut asetettaisiin taloudellisen kestävyyden takaaville tasoille.[313]

IMF:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuksen kaltaisten keskeisten sosiaalisektoreiden rahoitus oli Kazakstanissa pääpiirteittäin riittävää verrattuna muihin saman tulotason maihin. Maan hallitus oli myös pyrkinyt suojaamaan kriittistä rahoitusta sopeutustoimia tehdessään, mutta vuoden 2015 budjettileikkauksilla oli ollut negatiivisia vaikutuksia joillekin sosiaalipalveluille. IMF katsoi toisaalta, että sosiaalimenojen tuloksilla mitattu laatua olisi parannettava. Erityisesti koulutuksessa oli ongelmia, sille sen tulokset olivat heikkoja ja taso vaihteli merkittävästi asuinpaikan ja tulotason mukaan.[314] IMF piti terveys- ja koulutuspalveluiden parantamista tärkeänä myös inhimillisen pääoman tuottavuuden kasvattamiseksi.[315] IMF jatkoi myös julkisten palveluiden osalta näennäisesti

---

[311] Stubbs & Kentikelenis 2017b, 5–6.
[312] Maailmanpankki 2019, 9.
[313] Maailmanpankki 2019, 22.
[314] IMF 2015, 58.
[315] IMF 2012, 17.

uutta lähestymistapaa, jonka tavoitteena oli taata riittävä rahoitus sosiaalisektorille. Selityksenä tälle on kuitenkin tekopyhyyden lisäksi tarjottu sitä, että edes Washingtonin jälkeisen konsensuksen sosiaalisten tavoitteiden valta-aikana ei IMF ollut kokonaan sisäistänyt niitä, ja globaalin talouskriisin jälkeen IMF:n parhaimmillaankin osittainen sitoutuminen vähentyi entisestään.[316]

Vaikka Kazakstan sijoittui inhimillisen kehityksen indeksillä mitattuna korkean kehityksen luokkaan, peitti tämä EBRD:n mukaan kuitenkin allensa sen, että maa kohtasi edelleen merkittäviä haasteita esimerkiksi koulutuksen laadun, nuorisotyöllisyyden ja sukupuolten tasa-arvon saralla. Monet näistä ongelmista liittyivät Kazakstanin yhä huomattaviin alueellisiin eroavaisuuksiin, sillä bruttokansantuotteen alueellisen vaihtelun lisäksi esimerkiksi koulutuksessa ja nuorisotyöttömyydessä oli selviä eroja. Suuret alueelliset erot asukaskohtaisissa terveydenhuoltomenoissa viittasivat puolestaan siihen, että terveyspalveluiden saatavuus ei ollut tasavertaista, mistä kärsivät etenkin maaseudulla asuvat naiset. EBRD yhtyi OECD:n näkemykseen, jonka mukaan alueellisten eroavaisuuksien vähentäminen julkisten palveluiden laadussa oli erittäin haastavaa Kazakstanin kaltaisessa suuressa ja harvaan asutussa maassa.[317]

ADB huomautti, että suurin osa Kazakstanin taloudellisesta lisäarvosta syntyi maan kahdessa suurimmassa kaupungissa ja öljyrikkailla alueilla, minkä seurauksena tulotasot ja laadukkaiden palveluiden saatavuus olivat jakautuneet epätasaisesti maan eri alueiden kesken. Tämä ilmeni erityisesti siten, että pääsy laadukkaiden julkisten palveluiden ja kunnallistekniikan piiriin oli heikkoa suurimpien kaupunkien ulkopuolella. Terveydenhuollon heikompi laatu ja saatavuus maaseudulla olikin johtanut merkittäviin alueellisiin eroihin terveydenhuollon tuloksissa.[318] ADB:n mukaan Kazakstanin vaikeudet alueellisten eroavaisuuksien ja niiden julkisten palveluiden laadulle aiheuttamien negatiivisten vaikutuksien ratkaisussa johtuivat pitkälti maan suuresta koosta ja neuvostojärjestelmältä periytyneistä yhden teollisuusalan ympärille rakentuvista kaupungeista.[319] Kiinnittämällä huomiota neuvostojärjestelmältä periytyviin ongelmiin ADB vaikutti jälleen osoittavan muita rahoituslaitoksia suurempaa ymmärrystä Kazakstanin erityisille kehityshaasteille, mikä on ollut etenkin Bretton Woods -kaksikolle paljon haasteellisempaa.

---

[316] Güven 2018, 403.
[317] EBRD 2017, 18–19.
[318] ADB 2017a, 4.
[319] ADB 2017b, 2.

Kazakstanin julkisten palveluiden osalta kansainvälisten rahoituslaitosten yhteneväinen näkökulma oli huoli palveluiden saatavuuden ja laadun alueellisesta jakautumisesta, jolla oli erityisen negatiivisia vaikutuksia maaseudulla asuville ihmisille. Maailmanpankki jatkoi myös köyhyyden ja sosiaaliturvan osalta esille tuomaansa talouskurilinjaa esittäen, että terveydenhuoltojärjestelmän taloudellista kestävyyttä tuli parantaa sairasvakuutusmaksuja nostamalla. Taloudellisten näkökulmien voimakkaassa paluussa Maailmanpankin sosiaalisektoria koskeviin toimenpide-ehdotuksiin voidaan osaltaan nähdä syvämarkkinoistumisen vaikutusta, jonka eräs ominaispiirre on sosiaalisten olosuhteiden parantamisen tarkastelu kaupallisen mielekkyyden näkökulmasta.[320] Sama ajattelutapa oli IMF:n osalta havaittavissa siinä, miten se perusteli julkisten palveluiden parantamista inhimillisen pääoman tuottavuuden näkökulmasta. EBRD ja ADB sen sijaan myönsivät julkisten palveluiden alueellisten eroavaisuuksien olevan hyvin hankalaa Kazakstanin kokoisessa maassa, mihin ADB lisäsi vielä Neuvostoliiton perinnön osoittaen rahoituslaitosten keskuudessa harvinaista kontekstitietoisuutta.

Kohti tasa-arvoa?

Eräs tutkimuksen kahteen ensimmäiseen aikakauteen verrattuna selvästi vahvemmin esille noussut teema Kazakstanin sosiaalisessa kehityksessä oli sukupuolten tasa-arvo. ADB oli tosin kiinnittänyt tähän tematiikkaan runsaasti huomiota jo aiemmin,[321] mutta muutoin sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset nousivat kunnolla esille vasta tutkimuksen viimeisellä ajanjaksolla. IMF oli kuitenkin tässä suhteessa poikkeus, sillä se ei ottanut lainkaan kantaa sukupuolten tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin.

Maailmanpankin mukaan Kazakstanin lait ja instituutiot loivat yleisesti ottaen hyvän perustan sukupuolten tasa-arvolle, vaikka käytännön tasolla oli vielä parantamisen varaa. Huomattavaa edistystä oli tapahtunut koulutuksen ja terveyden osalta, mutta kulttuuriset normit ja yhteiskunnallisen muutoksen hitaus heikensivät käytännön tasa-arvon toteutumista useilla sektoreilla. Erityisesti naisten taloudellinen osallistuminen oli yhä puutteellista. Naisten työttömyys oli miehiä korkeampaa, naisten osuus yritysten johtotehtävissä oli merkittävästi miehiä vähäisempi ja naiset tienasivat selvästi miehiä vähemmän. Kazakstanissa oli lisäksi monien muiden maiden tavoin vallalla sukupuolinormit, joiden mukaan esimerkiksi lastenhoito ja kotityöt kuuluivat naisten vastuulle, mikä aiheutti Kazakstanin naisille

---

[320] Carroll 2012, 385.
[321] Ks. esim. ADB 2003, 10.

epätasaisen työtaakan. Toinen yhä merkittävä ongelma oli naisten kohtaama väkivalta. Esimerkiksi seksuaaliselle häirinnälle ei ollut maan laissa määritelmää, mikä jätti sukupuoleen perustuvalta väkivallalta suojaavat lait epämääräisiksi ja tulkinnanvaraisiksi.[322] Maailmanpankki korosti, että vaikka sen edellinen Kazakstania koskeva strategia laadittiin ennen sukupuolikysymyksien huomioimista koskevien vaatimusten käyttöönottoa, oli osa sen aikana toteutetuista toimenpiteistä sukupuolinäkökulman huomioon ottavia ja ne olivat epäsuorasti edistäneet sukupuolten välisen kuilun kaventamista.[323]

Vuonna 2013 hyväksytyn strategisen sukupuolialoitteensa (*Strategic Gender Initiative, SGI*) mukaisesti EBRD asetti tavoitteekseen yhdistää sukupuolitematiikkaa kehitysyhteistyöhönsä Kazakstanissa mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi yhteistyössään Almatyn kaupungin kanssa EBRD pyrki edistämään tasa-arvoisia työllistymismahdollisuuksia tarjoamalla naisille koulutusta ja tukea. Tämän toivottiin rohkaisevan muitakin työnantajia samantapaisiin toimiin. EBRD:n tavoitteena oli kannustaa naisia myös yrittäjyyteen muun muassa parantamalla rahoituksen saatavuutta ja tukemalla heidän yritystoimintaansa. Vaikka naisten osuus työvoimasta oli yhä miehiä jossain määrin matalampi, huomautti EBRD sen olevan Kazakstanissa Keski-Aasian maista suurin. Naisten osuus korkeakoulutetuista oli sitä vastoin miehiä suurempi, mutta korkeakoulututkinnot olivat melko vahvasti sukupuolittuneita, mikä aiheutti ammatillista eriytymistä.[324] Ammatillista eriytymistä aiheutti osaltaan Kazakstanin lainsäädäntö, joka kielsi naisia tekemästä tiettyjä töitä esimerkiksi kaivos- ja rakennusalla. Naiset kohtasivat haasteita myös liike-elämässä, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että he olivat usein aliedustettuina yhtiöiden omistajissa ja ylimmässä johdossa. Lisähaasteen aiheuttivat myös sukupuolinormit, joiden vaikutuksesta naisilla oli päävastuu koti- ja hoivatyöstä.[325]

ADB:n mukaan Kazakstanilla oli haasteita sukupuolten tasa-arvon toteutumisessa tietyillä sektoreilla. Naiset olivat ensinnäkin selvästi aliedustettuina poliittisissa päätöksentekoelimissä ja julkishallinnon johtotehtävissä. Naisten työllisyysaste oli myös selvästi miehiä matalampi ja miesten keskimäärin korkeampi tulotaso heijasti eriytymistä työmarkkinoilla. Kazakstanin hallitus oli tehnyt tärkeitä aloitteita sukupuolten tasa-arvon parantamiseksi, mutta käytännön tasolla niiden toimeenpano oli ollut hidasta. ADB aikoi keskittyä sukupuolten tasa-arvon edistämisessä naisten taloudelliseen osallistumiseen, julkisiin palveluihin ja infrastruktuuriin.

---

[322] Maailmanpankki 2019, 11–12.
[323] Maailmanpankki 2019, 71.
[324] EBRD 2013, 26, 57.
[325] EBRD 2017, 19–20, 62.

ADB esitti naisten taloudellista osallistumista parantaviksi keinoiksi muun muassa sukupuolinäkökulman sisällyttämisen pk-yritysten kehittämisohjelmiin, naisten työllistymismahdollisuuksien parantamisen pk-yrityksissä ja naisten työolojen parantamisen yksityisellä sektorilla.[326] ADB päivitti myöhemmin näitä prioriteettejaan asettaen keskiöön sukupuolitietoisuutta lisäävien koulutusohjelmien edistämisen sekä naisten suojelemisen syrjinnältä ja seksuaaliselta häirinnältä työpaikoilla.[327]

Kansainväliset rahoituslaitokset esittivät varsin samankaltaisia huomiota sukupuolten tasa-arvosta Kazakstanissa keskittyen erityisesti naisten taloudelliseen osallistumiseen. Rahoituslaitokset näkivät naisten heikomman aseman taustalla erityisesti epätasaisen taloudellisen osallistumisen, valtion tasa-arvoa edistävien toimenpiteiden puutteellisuuden ja kulttuuriset normit. Ne eivät sen sijaan kiinnittäneet huomiota Kazakstanin toteuttamiin liberaaleihin talousuudistuksiin, joilla on osoitettu olevan suoria ja vahingollisia vaikutuksia sukupuolten tasa-arvolle. Rahoituslaitosten edistämille toimenpiteillä, kuten talouskurilla, yksityistämisillä ja työmarkkinoiden sääntelyn purkamisella, on ollut vakavia ja pysyviä seurauksia esimerkiksi naisten oikeuksille. Syy tähän liittyy siihen, että nykyinen globaali talousjärjestelmä on yhä naisia syrjivä, mikä johtuu etenkin hoivavastuiden epätasaisesta jakautumisesta, sukupuolistereotypioista ja puutteellisesta lainsäädännöstä. Valtavirran talouspoliittinen ajattelu jättää usein huomiotta esimerkiksi palkattoman koti- ja hoivatyön taloudellisen arvon, jolloin sen edistämä makrotalouspolitiikka päätyy vahvistamaan rakenteellista epätasa-arvoa.[328] Vaikka kansainväliset rahoituslaitokset ovatkin 2000-luvulla kasvavissa määrin ottaneet sukupuolikysymykset huomioon toiminnassaan, on niiden lähestymistapaa kritisoitu kapeaksi. Rahoituslaitokset pyrkivät useimmiten edistämään sukupuolten tasa-arvo talouden näkökulmasta esittäen, että naisten työllistyminen lisää talouskasvua. Tämä lähestymistapa kuitenkin välineellistää sukupuolten tasa-arvon sen sijaan, että sitä tavoiteltaisiin itseisarvollisena päämääränä.[329] Kazakstanin osalta rahoituslaitosten näkemykset eivät viitanneet aivan näin kapeaan näkökulmaan, mutta niiden olisi silti hyvä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi kehityksen syvämarkkinoistuminen ei marginalisoi sukupuolten tasa-arvoa vain osaksi kaupallisesti järkeviä kehitysprojekteja.

---

[326] ADB 2012c, 1–4.
[327] ADB 2017a, 11.
[328] Bohoslavsky & Rulli 2020, 312–313.
[329] Center for Women's Global Leadership 2019, 5.

5 Johtopäätökset

Tutkittavan ajanjakson aikana ovat Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki ja Aasian kehityspankki esittäneet Kazakstanin kehityksestä suuren määrän erilaisia näkemyksiä. Kansainvälisten rahoituslaitosten esittämät näkemykset koskivat hyvin laajasti niin poliittisia, taloudellisia kuin sosiaalisiakin kysymyksiä, ja niiden taustalta löytyi yleisten kehityspoliittisten linjauksien lisäksi pyrkimys vastata muutoksiin Kazakstanin tilanteessa. Rahoituslaitosten esittämissä näkemyksissä oli havaittavissa sekä aikakausisidonnaisia että koko tutkittavan ajanjakson läpileikkaavia teemoja.

Tutkittavan ajanjakson jakautuessa kolmeen osioon on kansainvälisten rahoituslaitosten Kazakstanin kehityksestä esittämiä näkemyksiä luontevaa tarkastella ensin kronologisesti. Tutkimuksen ensimmäisellä aikakaudella rahoituslaitosten toimintaa ohjasi yhteisesti hyväksytty lähestymistapa eli Washingtonin konsensus, jonka neoliberaaleja talouspoliittisia linjauksia ne pitivät oikeana lähestymistapana transitioprosessin toteuttamiselle. Institutionaalisten uudistusten ja sosiaalisten kysymysten käsittely oli taloudelle alisteista, ja niiden rooliksi asetettiin lähinnä talouden transition tukeminen. Rahoituslaitosten lähestymistapaa voisi tällä aikakaudella tiivistäen kutsua teoriaorientoituneeksi, sillä ne sovelsivat Washingtonin konsensusta teorian tavoin suoraan Kazakstanin tilanteeseen.

Tutkimuksen toisella aikakaudella yleisen kehityspoliittisen kontekstin muodosti Washingtonin konsensuksen korvautuminen niin kutsutulla Washingtonin jälkeisellä konsensuksella, joka toi mukanaan instituutioiden ja sosiaalisten kysymysten paremman huomioinnin. Tällä aikakaudella Kazakstanin talous lähti pääasiassa öljysektorin ansiosta voimakkaaseen kasvuun, mikä herätti rahoituslaitoksissa toiveikkuutta. Toiveikkuutta varjosti kuitenkin öljyvetoisen talouskasvun mukanaan tuomat ongelmat sekä Kazakstanin poliittisen kehityksen hitaus, jonka rahoituslaitokset katsoivat aiheuttavan haasteen talouskehitykselle. Kazakstanin sosiaaliseen kehitykseen ne kiinnittivät tutkimukseen ensimmäiseen aikakauteen verrattuna selvästi enemmän huomiota. Erilaista lähestymistapaa edusti myös sosiaalisektorin tarkastelu omana itsenäisenä kokonaisuutenaan, joskin IMF:lle tämä oli haasteellista sen nostaessa talousnäkökulman jatkuvasti esille sosiaalikysymysten yhteydessä. Tutkimuksen toisella aikakaudella rahoituslaitosten lähestymistapaa voisi yleisesti ottaen luonnehtia normatiivisesti orientoituneeksi, sillä ne ottivat hyvin laaja-alaisesti kantaa siihen, miten Kazakstanin tulisi toimia onnistuneen kehityksen mahdollistamiseksi.

Tutkimuksen kolmannelle aikakaudelle tultaessa kansainväliset rahoituslaitokset kohtasivat globaalissa toimintaympäristössään kasvavia haasteita, minkä lisäksi Kazakstanin taloudellinen ja poliittinen asema suhteessa rahoituslaitoksiin oli alkanut vahvistua. Yhdessä nämä kehityskulut näkyivät siten, että laajojen koko yhteiskunnan kattavien kokonaisuuksien sijaan rahoituslaitokset alkoivat toiminnassaan keskittyä tarkemmin rajattuihin teemoihin, joiden parissa työskennellessään ne kokivat voivansa saavuttaa välittömämpiä tuloksia. Tämä näkyi erityisesti rahoituslaitosten talouskehitystä koskevissa kommenteissa, joissa ne ilmaisivat aikomuksensa siirtyä syvempään yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Poliittisten ja sosiaalisten kysymysten osalta rahoituslaitosten näkemyksissä oli puolestaan aiempaa enemmän hajontaa. EBRD otti Kazakstanin poliittiseen kehitykseen huomattavasti muita rahoituslaitoksia tiukemmin kantaa, kun taas sosiaalisissa kysymyksissä Maailmanpankki oli jälleen ottanut talousnäkökulman keskeiseksi lähtökohdaksi. IMF ei sen sijaan ottanut lainkaan kantaa sukupuolten tasa-arvoon, jonka muut rahoituslaitokset nostivat aiempaa vahvemmin esille. Tutkimuksen viimeisellä aikakaudella rahoituslaitosten lähestymistapa vaikutti kaiken kaikkiaan aiempaa tulosorientoituneemmalta.

Tutkimuksen aikakausikohtaiset havainnot vastasivat pitkälti tutkimuskirjallisuudessa esitettyä kehityspolitiikan aikakausijaottelua, jonka mukaan alkuperäinen Washingtonin konsensus säilyi vahvana vuosituhannen vaihteeseen asti, Washingtonin jälkeinen konsensus vallitsi vuosituhannen vaihteen ja globaalin talouskriisin välisenä aikana ja globaalin talouskriisin jälkeen on hallinnut lähestymistapa, jota on kutsuttu esimerkiksi syvämarkkinoistumiseksi. Tutkimuskirjallisuudessa Washingtonin konsensuksen ja Washingtonin jälkeisen konsensuksen välinen rajanveto on kuitenkin häilyvää, sillä osa tutkimuksista esittää siirtymän niiden välillä tapahtuneen jo 1990-luvun puolivälissä, kun taas toiset ajoittavat sen 2000-luvun alkuun. Tämän tutkimuksen tulokset tukevat jälkimmäistä arviota, sillä kokonaisuudessaan Washingtonin jälkeisen konsensuksen vaikutukset näkyivät vasta tutkimuksen toisella aikakaudella, vaikka viitteitä muutoksesta oli havaittavissa jo ensimmäisellä aikakaudella.

Aikakausisidonnaisten teemojen lisäksi kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksistä heijastui laajempia ajatusmalleja, jotka nousivat esille koko tutkittavan ajanjakson ajan. Näistä kenties keskeisin oli talouskysymyksien asettaminen etusijalle teemasta tai aikakaudesta riippumatta, mikä ilmeni käytännössä kahdella tavalla. Rahoituslaitokset ensinnäkin kiinnittivät Kazakstanin poliittisten ja erityisesti sosiaalisektoria koskevien toimenpiteiden tarkastelussa huomiota suurimmaksi osaksi siihen, millaisia taloudellisia

vaikutuksia niistä seuraisi. Toiseksi rahoituslaitosten poliittisille ja sosiaalisille kysymyksille antama painoarvo riippui ensisijaisesti siitä, miten tärkeäksi niiden huomioiminen koettiin talousuudistusten kannalta. Vaikka talouskysymysten painotus olikin sinänsä odotettavissa ottaen huomioon rahoituslaitosten toiminnan painopisteet, oli talousnäkökulma usein niin hallitsevassa asemassa, että sitä on vaikea nähdä muutoin kuin ideologisena valintana. Voi nimittäin olla, että mikäli rahoituslaitokset olisivat alusta asti tarkastelleet poliittisia ja sosiaalisia kysymyksiä itsenäistä huomiota kaipaavina osa-alueina, olisi myös Kazakstanin talous lopulta kehittynyt niille mieluisampaan suuntaan.

Talouskysymysten hallitsevan aseman ohella kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksistä välittyi laajasti huoli Kazakstanin talouden transition hidastumisesta. Rahoituslaitokset toivat tätä esille etenkin suhtautumalla negatiivisesti kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin tai kehityskulkuihin, jotka ne tulkitsivat harha-askeleiksi ”onnistuneen” transition polulta. Tämä viittasi ensinnäkin siihen, että rahoituslaitokset näkivät transition luonnollisena määränpäänä länsimaisen markkinatalouden, joka tuli myös saavuttaa yhdistelmällä liberaaleja talousuudistuksia. Toiseksi nimenomaan transition kiireellisyyden korostaminen kertoi mitä ilmeisemmin rahoituslaitosten syvälle juurtuneesta pelosta, jonka mukaan liian hidas transitio loi uhan talousuudistusten pysähtymisestä vallanpitäjien pyrkiessä hyötymään esimerkiksi valtionyhtiöiden yksityistämisestä. Kazakstan kuului lisäksi lähinaapurustonsa parhaiten uudistettujen talouksien joukkoon, joten rahoituslaitoksilla saattoi olla erityinen intressi tämän ”mallioppilaan” pitämisessä oikeanlaisten uudistusten tiellä.

Kolmas kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksiä laajasti läpileikannut teema oli kansainvälisten kokemusten käyttäminen Kazakstanin kehityksen vertailukohtana. Rahoituslaitokset vetosivat ahkerasti kansainväliseen kokemukseen tai käytäntöihin perustellessaan sitä, miksi Kazakstanin tulisi noudattaa niiden esittämiä toimenpidesuosituksia. Rahoituslaitokset kuitenkin käyttivät kansainvälisiä esimerkkejä harkitun valikoivasti korostaen valtiojohtoisten taloudellisten toimenpiteiden haitallisuutta ja vähätellen niiden hyötyjä. Näin toimiessaan ne pyrkivät edelleen vahvistamaan kuvaa liberaalista talouspolitiikasta kehityksen edellytyksenä. Samaan aihepiiriin liittyi todennäköisesti myös se, miten rahoituslaitokset jatkuvasti vertasivat Kazakstanin kehitystä edistyneisiin transitiomaihin kuten Itä-Euroopan valtioihin. Tämä viittasi siihen, että rahoituslaitokset pyrkivät irrottamaan Kazakstanin välittömästä maantieteellisestä kontekstistaan ja asettamaan sen osaksi korkeamman vaatimustason valtioryhmää. Tutkittavan ajanjakson loppua kohden poikkeuksen tässä muodosti kuitenkin ADB, jonka esittämät

kommentit kertoivat kasvavissa määrin Kazakstanin kansallisen kontekstin asettamisesta maan kehityksen tarkastelun lähtökohdaksi.

Kansainvälisten rahoituslaitosten näkemyksissään esille tuomien teemojen ohella kiinnostava havainto oli myös se, miten joustavia ja muuntautumiskykyisiä rahoituslaitokset kykenivät olemaan kansainvälisen tai Kazakstanin sisäisen tilanteen niin vaatiessa. Vaikka vielä tutkimuksen ensimmäisellä aikakaudella saattoi vaikuttaa siltä, että rahoituslaitokset ajaisivat neoliberaaleja talousuudistuksia läpi vaikka väkisin, muuttui ääni niiden kellossa viimeistään globaalin talouskriisin myötä. Uudistusten hienovaraisempi ja rajatumpi ajaminen tunnustettiin paremmaksi vaihtoehdoksi kuin yhteistyön pysähtyminen, mitä havainnollistaa varsin osuvasti Kazakstanin ja Maailmanpankin suhteiden käyminen välirikon partaalla.

Tässä tutkimuksessa käytetty primääriaineisto oli varsin laaja, joten kaikkia siellä esiintyneitä teemoja ei luonnollisesti ollut mahdollista ottaa käsittelyyn. Tutkimuksen ajallinen ja temaattinen laajuus vaikutti puolestaan siihen, että osa siinä käsitellyistä teemoista jäi rajatummalle huomiolle. Kumpikin näistä sekoista tarjoaa toisaalta tilaisuuden jatkotutkimuksille. Tutkimusaineiston laajuus mahdollistaisi esimerkiksi määrällisen tutkimuksen siitä, mitkä olivat rahoituslaitosten eniten esille nostamia teemoja, ja vastaavatko ne tässä tutkimuksessa tarkasteluja teemoja. Kiinnostavaa voisi olla myös diskurssianalyysin keinoin tutkia sitä, miten rahoituslaitokset ovat pyrkineet esittämään talousnäkökulman keskeisyyden kunakin kehityspolitiikan aikakautena. Kansainvälisistä rahoituslaitoksista on ylipäätään hyvin vähän suomenkielistä tutkimusta, joten toivon mukaan tämä tutkimus edistää kyseisen tutkimuskentän laajentumista.

Nähtäväksi lopulta jää, miten länsiorientoituneet kansainväliset rahoituslaitokset onnistuvat säilyttämään asemansa maailmassa, jossa geopoliittiset jännitteet lisääntyvät, globaalin etelän taloudellinen vaikutusvalta kasvaa ja kehitysrahoituksen kenttä muuttuu yhä kilpailullisemmaksi. Akuutiksi tämä kysymys nousee etenkin Kazakstanin kaltaisissa kehittyvissä maissa, joilla on luonnonvaroihin perustuvan vaurautensa ansiosta enemmän kehityspoliittista liikkumatilaa. Tämän tutkimuksen tulokset kertovat kuitenkin siitä, että rahoituslaitokset ovat tarvittaessa valmiita joustamaan aiemmista näkemyksistään ja käyttämään luoviakin keinoja asemansa ja vaikutusvaltansa säilyttämiseksi. Vaikka nämä muutokset ajattelutavassa ovatkin toisinaan osoittautuneet pinnallisiksi tai näennäisiksi, antaa kansainvälisten rahoituslaitosten toiminnassaan ilmentämä pragmaattisuus aihetta olettaa, että ne selviytyvät myös seuraavasta merkittävästä kehityspoliittisen ajattelun vedenjakajasta.

Lähteet

I Primääriaineisto

Maailmanpankki

Republic of Kazakhstan – Technical Assistance Project, 1993

Kazakhstan – Country Assistance Strategy, 1997

Kazakhstan – Country Assistance Strategy, 2001

Kazakhstan – Country Partnership Strategy, 2004

Kazakhstan – Country Partnership Strategy Progress Report, 2008

Kazakhstan – Country Partnership Strategy, 2012

Kazakhstan – Country Partnership Strategy Performance and Learning Review, 2016

Kazakhstan – Country Partnership Framework, 2019

Kansainvälinen valuuttarahasto

Republic of Kazakhstan – Background Paper and Statistical Appendix, 1995

Republic of Kazakhstan – Recent Economic Developments, 1997

Article IV Consultation, 2001–2019

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki

Strategy for Kazakhstan, 1994

Strategy for Kazakhstan, 1996

Strategy for Kazakhstan, 1998

Strategy for Kazakhstan, 2000

Strategy for Kazakhstan, 2002

Strategy for Kazakhstan, 2004

Strategy for Kazakhstan, 2006

Strategy for Kazakhstan, 2010

Strategy for Kazakhstan, 2013

Strategy for Kazakhstan, 2017

Aasian kehityspankki

Kazakhstan: Country Operational Strategy, 1996

Kazakhstan: Country Assistance Plan (2001–2003), 2000

Kazakhstan: Country Strategy and Program Update (2003–2004), 2002

Kazakhstan: Country Strategy and Program (2004–2006), 2003

Kazakhstan: Country Strategy and Program Update (2005–2007), 2004

Kazakhstan: Country Strategy and Program Update (2006–2008), 2005

Kazakhstan: Country Partnership Strategy (2012–2016), 2012a

- Poverty Analysis (Summary), 2012b
- Gender Analysis (Summary), 2012c
- Risk Assessment and Risk Management Plan (Summary), 2012d

Kazakhstan: Country Partnership Strategy (2017–2021), 2017a

- Inclusive and Sustainable Growth Assessment, 2017b

II Tutkimuskirjallisuus

Åslund, Anders. *How capitalism was built: the transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*. Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Babb, Sarah & Kentikelenis Alexander. International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism – *The SAGE Handbook of Neoliberalism*. Toim. Cahill Damien, Cooper Melinda, Konings Martjin & Primrose David. SAGE Publications, Thousand Oaks 2018.

Cater, Charles. The Resource Curse and Transparency. – *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Toim. Currie-Alder Bruce, Kanbur Ravi, Malone David & Medhora Rohinton. Oxford University Press, Oxford 2014.

Danielsbacka, Mirkka, Hannikainen Matti & Tepora Tuomas, Teoriaton historia? – *Menneisyyden rakentajat: teoriat historiantutkimuksessa*. Toim. Hannikainen Matti, Danielsbacka Mirkka & Tepora Tuomas. Gaudeamus, Helsinki 2018.

Davis, Kevin & Mota Prado Mariana. Law, Regulation, and Development. – *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Toim. Currie-Alder Bruce, Kanbur Ravi, Malone David & Medhora Rohinton. Oxford University Press, Oxford 2014.

Di Maio, Michele. Industrial Policy. – *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Toim. Currie-Alder Bruce, Kanbur Ravi, Malone David & Medhora Rohinton. Oxford University Press, Oxford 2014.

Fukuyama, Francis. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, Ithaca 2004.

Gould-Davies, Nigel. Political Economy. – *Kazakhstan: Tested by Transition*. Toim. Bohr Annette, Brauer Birgit, Gould-Davies Nigel, Kassenova Nargis, Lillis Joanna,

Mallinson Kate, Nixey James & Satpayev Dosym. The Royal Institute of International Affairs, Lontoo 2019.

Graham, Norman. Introduction and Overview. – *The Political Economy of Transition in Eurasia: Democratization and Economic Liberalization in a Global Economy*. Toim. Graham Norman & Lindahl Folke. Michigan State University Press, East Lansing 2006.

Kanbur, Ravi. International Financial Institutions and International Public Goods: Operational Implications for the World Bank – *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*. Toim. Buira Ariel. Anthem Press, Lontoo 2003.

Khor, Martin. The World Trading System and Development Concerns. – *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Toim. Serra Narcís & Stiglitz Joseph. Oxford University Press, Oxford 2008.

Koponen, Juhani & Seppänen Maaria. Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat. – *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin*. Toim. Koponen Juhani, Lanki Jari, Sato Mariko & Kervinen Anna. Gaudeamus, Helsinki 2016.

Koponen, Juhani. Kehityksen merkitykset. – *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin*. Toim. Koponen Juhani, Lanki Jari, Sato Mariko & Kervinen Anna. Gaudeamus, Helsinki 2016.

Kremer, Monique, van Lieshout Peter & Went Robert. *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalising World*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

Labelle, Huguette. Corruption. – *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Toim. Currie-Alder Bruce, Kanbur Ravi, Malone David & Medhora Rohinton. Oxford University Press, Oxford 2014.

Lessambo, Felix. *International Financial Institutions and Their Challenges: A Global Guide for Future Methods*. Palgrave Macmillan, Lontoo 2015.

Lillis, Joanna. Political and Civil Liberties and Human Rights. – *Kazakhstan: Tested by Transition*. Toim. Bohr Annette, Brauer Birgit, Gould-Davies Nigel, Kassenova Nargis, Lillis Joanna, Mallinson Kate, Nixey James & Satpayev Dosym. The Royal Institute of International Affairs, Lontoo 2019.

Nixey, James. Introduction. – *Kazakhstan: Tested by Transition*. Toim. Bohr Annette, Brauer Birgit, Gould-Davies Nigel, Kassenova Nargis, Lillis Joanna, Mallinson Kate, Nixey James & Satpayev Dosym. The Royal Institute of International Affairs, Lontoo 2019.

Ocampo, José Antonio. A Broad View of Macroeconomic Stability. – *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Toim. Serra Narcís and Stiglitz Joseph. Oxford University Press, Oxford 2008.

Olcott, Martha Brill. *Kazakhstan: unfulfilled promise?* Brookings Institution Press, Washington DC 2010.

Potter, Robert, Binns Tony, Elliott Jennifer, Nel Etienne & Smith David. *Geographies of Development: An Introduction to Development Studies*. Routledge, Lontoo 2018.

Ragin, Charles. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, Oakland 2014.

Riggirozzi, Pia. *Advancing Governance in the South: What Roles for International Financial Institutions in Developing States?* Palgrave Macmillan, Lontoo 2009.

Rist, Gilbert. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed Books, Lontoo 2002.

Rothstein, Bo. Good Governance. – *The Oxford Handbook of Governance*. Toim. Levi-Faur David. Oxford University Press, Oxford 2012.

Schaaf, Rebecca. *Development Organizations*. Routledge, Lontoo 2013.

Stiglitz, Joseph. Is there a Post-Washington Consensus Consensus? – *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Toim. Serra Narcís & Stiglitz Joseph. Oxford University Press, Oxford 2008.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki 2018.

Williamson, John. A Short History of the Washington Consensus. – *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Toim. Serra Narcís & Stiglitz Joseph. Oxford University Press, Oxford 2008.

III Artikkelit

Armingeon, Klaus. The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008–2009. – *Governance Vol. 25 (4)*, 2012. 543–565.

Bahl, Roy. Fiscal Decentralization as Development Policy. – *Public Budgeting & Finance Vol. 19 (2)*, 1999. 59–75.

Barria, Lilian & Roper Steven. Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: A Comparison of Multilateral Development Banks. – *International Journal of Politics, Culture and Society Vol. 17 (4)*, 2004. 619–638.

Bohoslavsky, Juan Pablo & Rulli Mariana. Assessing the Gender-Sensitivity of International Financial Institutions' Responses to COVID-19. – *Feminist Legal Studies Vol. 28 (3)*, 2020. 311–319.

Bunte, Jonas. Wage Bargaining, Inequality, and the Dutch Disease. – *International Studies Quarterly Vol. 60 (4)*, 2016. 677–692.

Bäck, Hanna & Hadenius Axel. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. – *Governance Vol. 21 (1)*, 2008. 1–24.

Carroll, Toby. Working On, Through and Around the State: The Deep Marketisation of Development in the Asia-Pacific. – *Journal of Contemporary Asia Vol. 42 (3)*, 2012. 378–404.

Edwards, Martin & Senger Stephanie. Listening to Advice: Assessing the External Impact of IMF Article IV Consultations of the United States, 2010–2011. – *International Studies Perspectives Vol. 16 (3)*, 2015. 312–326.

Etzkowitz, Henry & Ranga Marina. A trans-Keynesian vision of innovation for the contemporary economic crisis: 'picking winners' revisited. – *Science and Public Policy Vol. 36 (10)*, 2009. 799–808.

Güven, Ali Burak. Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis. – *Review of International Political Economy Vol. 25 (3)*, 2018. 392–417.

Halliday, Terence. Architects of the State: International Financial Institutions and the Reconstruction of States in East Asia. – *Law & Social Inquiry Vol. 37 (2)*, 2012. 265–296.

Hamm, Patrick, King Lawrence & Stuckler David. Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries. – *American Sociological Review Vol. 77 (2)*, 2012. 295–324.

Hernandez, Christian. IMF flexibility or neoliberal adaptation: A discursive content analysis of Article IV policy biases in Argentina. – *Governance Vol. 33 (1)*, 2020. 135–154.

Horton, Lynn. Is World Bank "Good Governance" Good for the Poor? Central American Experiences. – *Comparative Sociology Vol. 11 (1)*, 2012. 1–28.

Jakupec, Viktor & Kelly Max. The Relevance of Asian Development Bank: Existing in the Shadow of the Asian Infrastructure Investment Bank. – *Journal of Regional Socio-Economic Issues Vol. 5 (3)*, 2015. 31–46.

Joshi, Devin. Good Governance, State Capacity, and the Millennium Development Goals. – *Perspectives on Global Development and Technology Vol. 10 (2)*, 2011. 339–360.

Junisbai, Barbara & Junisbai Azamat. The Democratic Choice of Kazakhstan: A Case Study in Economic Liberalization, Intraelite Cleavage, and Political Opposition. – *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization Vol. 13 (3)*, 2005. 373–392.

Kaltenbrunner, Annina & Painceira Juan Pablo. The Impossible Trinity: Inflation Targeting, Exchange Rate Management and Open Capital Accounts in Emerging Economies. – *Development and Change Vol. 48 (3)*, 2017. 452–480.

Kalyuzhnova, Yelena & Patterson Kerry. Kazakhstan: Long-Term Economic Growth and the Role of the Oil Sector. – *Comparative Economic Studies Vol. 58 (1)*, 2016. 93–118.

Kekkonen, Jukka. Vertailevan tutkimuksen haasteita. – *Tieteessä tapahtuu Vol. 26 (3–4)*, 2008. 32–37.

Kellerman, Miles. The proliferation of multilateral development banks. – *The Review of International Organizations Vol. 14 (1)*, 2019. 107–145.

Kolodko, Grzegorz. Transition to a market economy and sustained growth. Implications for the post-Washington consensus. – *Communist and Post-Communist Studies Vol. 32 (3)*, 1999. 233–261.

Kutan, Ali & Wyzan Michael. Explaining the Real Exchange Rate in Kazakhstan, 1996-2003: Is Kazakhstan Vulnerable to the Dutch Disease? – *Economic Systems Vol. 29 (2)*, 2005. 242–255.

Kuzio, Taras. Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple? – *Politics Vol. 21 (3)*, 2001. 168–177.

Lombardi, Domenico & Woods Ngaire. The politics of influence: An analysis of IMF surveillance. – *Review of International Political Economy Vol. 15 (5)*, 2008. 711–739.

MacFarlane, Neil. International organizations in Central Asia: Understanding the limits. – *Helsinki Monitor Vol. 14 (3)*, 2003. 287–299.

Murphy, Jonathan. International financial institutions and the new global managerial order. – *Critical Perspectives on Accounting Vol. 19 (5)*, 2008. 714–740.

Muzaffar, Ahmed Taneem & Chowdhury Anis. The IMF and the policy of low inflation: A review of Article IV consultations for selected Asian developing countries. – *The Economic and Labour Relations Review Vol. 25 (3)*, 2014. 1–20.

Myrzakhmetova, Aida & Nurabaeva G. Analysis of the Banking System of Kazakhstan in Terms of the Present Crisis. – *Central Asian Journal of Social Sciences and Humanities Vol. 2 (3)*, 2016. 15–19.

Noor, Salih. From SAPs to PRSPs: The Annals of Neoliberal Ideological Dogmatism in Governance and Development Policy. – *Critique: A Worldwide Student Journal of Politics Vol. 15 (2)*, 2015. 67–104.

Reinsberg, Bernhard, Kentikelenis Alexander, Stubbs Thomas & King Lawrence. The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries. – *American Journal of Sociology Vol. 124 (4)*, 2019. 1222–1257.

Rothe, Dawn. Facilitating Corruption and Human Rights Violations: The Role of International Financial Institutions. – *Crime, Law and Social Change Vol. 53 (5)*, 2010. 457–476.

Salmon, Peter. Police Massacre has Opened a Dark Chapter for Kazakh Workers' Movement. – *Debatte: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe Vol. 20 (1)*, 2012. 73–77.

Samaratunge, Ramanie & Nyland Chris. Globalisation and Social Protection Reforms in Sri Lanka. – *Journal of South Asian Studies Vol. 29 (3)*, 2006. 415–434.

Shields, Stuart. The EBRD, fail forward neoliberalism and the construction of the European periphery. – *The Economic and Labour Relations Review Vol. 31 (2)*, 2020. 230–248.

Stubbs, Thomas & Kentikelenis Alexander. International Financial Institutions and Human Rights: Implications for Public Health. – *Public Health Reviews Vol. 38 (1)*, 2017a. artikkeli numero 27.

Stubbs, Thomas & Kentikelenis Alexander. Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries. – *Critical Public Health Vol. 28 (2)*, 2017b. 1–8.

Tadjbakhsh, Shahrbanou. Conflicted Outcomes and Values: (Neo)Liberal Peace in Central Asia and Afghanistan. – *International Peacekeeping Vol. 16 (5)*, 2009. 635–651.

Thomas, Chantal. Does the "Good Governance Policy" of the International Financial Institutions Privilege Markets at the Expense of Democracy? – *Connecticut Journal of International Law Vol. 14 (2)*, 1999. 551–562.

Venugopal, Rajesh. Neoliberalism as Concept. – *Economy and Society Vol. 44 (2),* 2015. 165–187.

Wesberry, James. International Financial Institutions Face the Corruption Eruption: If the IFIs put Their Muscle and Money Where Their Mouth is, the Corruption Eruption May be Capped. – *Northwestern Journal of International Law & Business Vol. 18 (2)*, 1997. 498–523.

IV Muu lähdemateriaali

ADB through the Decades: ADB's Fifth Decade (2007–2016). ADB, 2016.

EBRD Country strategies. EBRD Evaluation Department, 2018.

Europe & Central Asia. Maailmanpankki. <https://data.worldbank.org/region/europe-and-central-asia?view=chart>

Impact of Economic Reforms and Austerity Measures on Women's Human Rights. Center for Women's Global Leadership, 2019.

Reforming the Country Partnership Strategy. ADB, 2015.

Snapshot of International Financial Institutions – Opportunities for Sustainable Business. Business Finland, 2021.

The Country Partnership Framework (CPF). Netherlands for the World Bank (NL4WB), 2014. <https://nl4worldbank.org/2014/12/18/the-country-partnership-framework-cpf/>

Work Program and Budget (FY15) and Indicative Plan (FY16–17). Independent Evaluation Group, 2014.