



**TURUN
YLIOPISTO**

Kohti kasvukauden konsensusta

Keskustelu Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä taloudellisten kehitysmaasuhteiden
neuvottelukunnassa vuosina 1980–1985

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

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Joel Hakala

Ohjaaja:

Mika Suonpää

30.8.2024

Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia

Tekijä(t): Joel Hakala

Otsikko: Kohti kasvukauden konsensusta. Keskustelu Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä taloudellisten kehityskausuuhteiden neuvottelukunnassa vuosina 1980–1985.

Ohjaaja(t): yliopistonlehtori Mika Suonpää

Sivumäärä: 74 sivua

Päivämäärä: 30.8.2024

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelen Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä käytyä keskustelua taloudellisten kehityskausuuhteiden neuvottelukunnassa (Talke) vuosina 1980–1985. Taloudellisten kehityskausuuhteiden neuvottelukunta oli ulkoasiainministeriön neuvoa-antava elin, joka koostui poliittisten puolueiden, eturyhmien ja ministeriöiden edustajista. Neuvottelukunnan tehtävänä oli ottaa kantaa kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Tutkielman tavoitteena on tarkastella, miten erilaiset poliittiset, ideologiset ja taloudelliset näkökulmat näkyivät kehitysyhteistyöstä käydyssä keskustelussa ajanjaksolla, jolloin Suomen julkisen kehitysyhteistyön määrärahat kasvoivat nopealla tahdilla. Tutkimuskysymyksinä ovat, millaisia näkemyksiä kehitysyhteistyön keskeisistä kysymyksistä esitettiin Talkessa, millaisia perusteluita keskustelussa käytettiin ja millaisia muutoksia keskustelussa tapahtui vuosien 1980–1985 aikana.

Tutkimuksen primaariaineistona ovat ulkoministeriön arkistoon kootut taloudellisten kehityskausuuhteiden neuvottelukunnan kokouspöytäkirjat, kannanotot ja taustamuistiot. Tutkielman menetelmänä käytän laadullista sisällönanalyysiä, jonka tukena hyödynnän kehitysyhteistyön tutkimuksen käsitteitä ja näkökulmia. Tutkielma rakentuu kolmen teeman ympärille, joista käytyä keskustelua tarkastelen kronologisesti. Nämä kolme teemaa ovat kehitysyhteistyön määrärahat, kohdemaat sekä sisällölliset painopisteet.

Aineiston perusteella neuvottelukunnassa edustetut tahot kannattivat melko yksimielisesti kehitysyhteistyömäärärahojen voimakasta kasvattamista. Suomen kehitysyhteistyömäärärahat olivat 1980-luvun alussa tasoltaan Suomen kansainvälisiä verrokkimaita huomattavasti alemmalla tasolla, minkä nähtiin vaikuttavan Suomen ulkopoliittiseen maineeseen. Erimielisyyksiä neuvottelukunnassa esiintyi lähinnä siitä, tulisiko määrärahoja kasvattaa Suomen taloustilanteesta riippumatta.

Kehitysyhteistyön kohdemaat olivat eniten kiistaa neuvottelukunnassa herättänyt asiakysymys, johon liittyi erilaisia sisä- ja ulkopoliittisia sekä kaupallisia intressejä. Vaikka neuvottelukunnalla oli vuosina 1982 ja 1984 mahdollisuus esittää Suomen kahdenväliselle kehitysavulle uusia ohjelmamaita, se ei päässyt niiden valinnasta yksimielisyyteen. Neuvottelukunnan enemmistö näki, että Suomen kehitysyhteistyön kohdemaiden tuli edustaa tasapuolisesti erilaisiin poliittisiin suuntauksiin kuuluvia maita, jotta yhteistyöllä oli kaikkien puolueiden tuki. Suurvaltakiistan kohteena olleen Nicaraguan ohjelmamaastatuksesta ei päästy sopuun, vaikka vasemmistopuolueet ajoivat sitä Talkessa voimakkaasti.

Keskustelua kehitysyhteistyön sisällöllistä painopisteistä sen sijaan jossakin määrin välteltiin siihen asti, kunnes määrärahojen kasvu näytti turvatulta. Liian kärjekäs keskustelu Suomen kehitysavun laadusta nähtiin riskinä määrärahojen kasvulle. Tutkimuksen aikarajauksen loppupuolella keskustelu erityisesti kehitysyhteistyön toimialoista kuitenkin aktivoitui. Avun painottumista teollista kehitystä edistäviin hankkeisiin kritisoitiin, mutta päälinjoista vallitsi Talkessa konsensus. Kehitysyhteistyöllä tuli ensisijaisesti edistää avunsaajamaiden köyhimpien väestöryhmien kehitystä, mutta avun tärkeimpien toimialojen tuli olla sellaisia, joilla suomalaisyrityksillä oli osaamista ja resursseja toteuttaa projekteja.

Avainsanat: kehitysyhteistyö, kehityspoliittikka, ulkopoliittikka, ulkoministeriö

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Aihe ja tutkimuskysymykset	4
1.2	Aineisto ja aiempi tutkimus	8
1.3	Metodi	10
1.4	Kehitysyhteistyön käsitteet ja tulkinnat	13
2	Suomi sivistysvaltioiden joukkoon? – Kehitysyhteistyön määrärahat	19
2.1	Maine ja uskottavuus pelissä	20
2.2	Valtiovarainministeriö saatava kuriin	31
3	Tasapainoilua sisäpolitiikan, suurvaltasuhteiden ja kaupallisten intressien välillä – Kehitysyhteistyön kohdemaat	38
3.1	”Tasapuolisesti erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä”	39
3.2	”Vesitetty kompromissi”	47
4	Suomen viennin edistämistä vai köyhimpien auttamista? – Kehitysyhteistyön sisältö ja painopisteet	54
4.1	”Pyyteettömyys on helpompaa pienillä määrillä operoitaessa”	55
4.2	”Jonkinasteinen yksimielisyys monista asioista”	61
5	Johtopäätökset	68
	Lähteet	72

1 Johdanto

1.1 Aihe ja tutkimuskysymykset

Kehitysyhteistyö on niin nykypäivänä kuin koko olemassaolonsa ajan ollut kiistojen, poliittisten kamppailujen ja erilaisten arvokeskustelujen kohteena. Kehitysyhteistyön motiiveista, toteutuksesta ja tuloksista on käyty vilkasta keskustelua tutkijoiden, poliitikkojen, virkamiesten, kansalaisaktivistien ja rivikansalaisten keskuudessa. Tämän tutkielman aiheena on Suomen kehitysyhteistyön historia, erityisesti poliittisten toimijoiden, viranomaisten ja erilaisten eturyhmien näkökulmasta. Tarkastelen sitä, millaisia tavoitteita Suomen julkiseen kehitysyhteistyöhön on liitetty, miten niistä on keskusteltu sekä miten erilaiset poliittiset, ideologiset ja taloudelliset näkökulmat ovat näkyneet kehitysyhteistyöstä käydyssä keskustelussa.

Tutkielmassa käsittelen aihetta tarkastelemalla taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa (Talke) käytyä keskustelua kehitysyhteistyöstä vuosina 1980–1985 sen kahden ensimmäisen toimikauden aikana. Talke koostui puolueiden, eturyhmien, järjestöjen, tutkimuslaitosten ja ulkoasiainministeriön edustajista ja sen tehtävänä oli toimia ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä kehitysyhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä. Koska Talkessa oli edustajia eri puolueista ja yhteiskunnan eri osa-alueilta, siellä käytyjen keskustelujen kautta voidaan tarkastella laajasti niitä tavoitteita, joita Suomen julkisella kehitysyhteistyöllä haluttiin edistää ja miten niihin suhtauduttiin.

Talke toimi aina vuoteen 1991 asti, mutta tutkielma on rajattu Talken kahteen ensimmäiseen toimikauteen. Vuoteen 1985 mennessä Suomen kehitysyhteistyön päälinjat, kohdemaat ja rahoituskehitys olivat monilta osin vakiintuneet ja suuria muutoksia tuli vasta 1990-luvun alkupuolella, kun laman myötä kehitysyhteistyövarojen kasvu pysähtyi ja avusta leikattiin. Talken kahden ensimmäisen toimikauden aikana Suomen hallitus muun muassa laati merkittävän kehitysyhteistyön määrärahoja koskevan periaatepäätöksen vuonna 1985, ja Suomen kehitysyhteistyön kohdemaat vakiintuivat 15 päävastaanottajamaahan vuoteen 1984 mennessä. Lisäksi hallitus laati vuonna 1984 kehitysyhteistyöpoliittisen selonteon, jonka kaltaista kehitysyhteistyötä ohjaavaa asiakirjaa ei sen jälkeen laadittu ennen 1990-lukua.¹

¹ Koponen 1999, 14; Siitonen 2005, 231–233.

Näin ollen Talken kaksi ensimmäistä toimikautta ovat hedelmällinen ikkuna Suomen kehitysyhteistyön kannalta murroksellisen ja aktiivisen ajanjakson tarkasteluun.

Suomen valtion julkinen kehitysyhteistyö oli saanut alkunsa 1950-luvulla, kun Suomi oli liittynyt Yhdistyneiden kansakuntien (YK) jäseneksi.² Ulkoasiainministeriön alaisuuteen perustettiin vuonna 1965 Kansainvälisen kehitysavun toimisto, jonka tehtäväksi tuli hallinnoida Suomen julkista kehitysapua.³ Kehitysaputoimistosta tuli vuonna 1972 ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto.⁴ Suomen julkinen kehitysyhteistyö pysyi kuitenkin ensimmäisten vuosikymmenten aikana melko pienimuotoisena ja määrärahat vaatimattomina. Vuodesta 1979 alkaen Suomen kehitysyhteistyömäärärahat alkoivat kuitenkin kasvaa kansainvälisestäkin poikkeuksellisen nopealla tahdilla, minkä vuoksi 1980-luvulla kehitysyhteistyön sisällöstä alettiin käydä aiempaa vilkkaampaa keskustelua.⁵

Aiempi tutkimus Suomen kehitysyhteistyöstä on usein ollut pitkiä linjoja kartoittavaa. Oman tutkimukseni tarkoituksena on valottaa yksityiskohtaisemmin käytyä keskustelua ajankohtana, jolloin kehitysyhteistyö nousi Suomessa näkyväksi julkiseksi ilmiöksi ja merkittäväksi osaksi maan ulkopoliittikkaa. Resurssit kasvoivat ennätystahdilla, mikä vaati myös avun sisältöä koskevia poliittisia valintoja. Talke oli yksi niistä keskeisistä foorumeista, joilla tätä keskustelua käytiin.

Ennen Talkea ulkoasiainministeriön neuvoo-antavana elimenä kehitysyhteistyökysymyksissä oli vuoteen 1978 asti toiminut kehitysyhteistyöasiain neuvottelukunta. Sen lisäksi ministeriön yhteydessä toimi erillinen kehitysmaiden kauppa- ja teollistamisasioiden neuvottelukunta. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosastolla syksyllä 1979 laaditussa Talken perustamismuistiossa todetaan, että maailmankauppaan- ja talouteen sekä kehitysyhteistyöhön liittyvien asioiden käsittely useassa eri elimessä oli vaikuttanut negatiivisesti niiden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun.⁶

Neuvottelukunnan perustamisen taustalla oli myös vuosina 1976–1978 toiminut erillinen laajapohjainen kehitysyhteistyökomitea, jonka tehtävänä oli ollut arvioida Suomen harjoittamaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa laajasti osana Suomen ulkopoliittikkaa sekä

² Ainamo ja Lindy 2013, 70.

³ Virtanen 2013, 18.

⁴ Koponen 1999, 4.

⁵ Arto 2005, 27–28.

⁶ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan asettaminen”, 1.10.1979, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

kehitysyhteistyön ulkopoliittisia, kauppapoliittisia ja taloudellisia vaikutuksia.

Hufvudstadsbladetin päätoimittajan Jan-Magnus Janssonin puheenjohtaman komitean laatimat suositukset toimivat pohjana Suomen kehitysyhteistyöpolitiikalle 1980-luvun alkupuolella.⁷

Päätös Talken asettamisesta tehtiin valtioneuvostossa 4.10.1979, mutta käytännössä sen toiminta alkoi vasta vuoden 1980 puolella. Neuvottelukunnan haluttiin olevan mahdollisimman laajapohjainen ja erilaisia mielipidesuuntia edustava, ja siihen valittiin edustajat kaikista eduskuntapuolueista sekä muun muassa Teollisuuden Keskusliitosta (TKL), Maataloustuottajain keskusliitosta (MTK) ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä (SAK). Talken ensimmäiseksi puheenjohtajaksi nimettiin RKP:tä edustanut opetusministeri Pär Stenbäck. Puheenjohtajan lisäksi Talkeen kuului ensimmäisenä toimikautena neljä varapuheenjohtajaa, viisitoista jäsentä ja heidän varajäsenensä, sekä pysyvät asiantuntijat ulkoasiainministeriöstä, kauppaja- ja teollisuusministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä.⁸ Toiselle toimikaudelle Talken jäsenmäärää päätettiin vähentää 11 jäseneseen ja 11 varajäseneseen, mutta samat tahot pysyivät silti edustettuina neuvottelukunnassa. RKP:n Pär Stenbäck jatkoi puheenjohtajana myös toisella toimikaudella, vaikka sen alussa hän toimi itse ulkoasiainministerinä.⁹ Asettamismuistiossa Talken tehtäväksi oli määritelty selvittää laajalaisesti maailmantalouden muutosten ja uuden kansainvälisen talousjärjestyksen (UKTJ)¹⁰ vaikutuksia Suomelle ja selvittää kehitysyhteistyöhön, kehitysmaakauppaan sekä kehitysmaiden kanssa harjoitettavaan teolliseen ja taloudelliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Lisäksi Talken tehtävänä oli toimia ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvissä periaatteellisissa

⁷ Koponen 1999, 13.

⁸ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta; henkilökökonpano”, 9.10.1979, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁹ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (II) asettaminen”, 1.11.1982. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan II asettaminen TALKE II. TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987, 91–1, UMA.

¹⁰ YK:n yleiskokouksessa vuonna 1974 julistettu hanke, jonka tarkoituksena oli edistää kehitysmaiden intressejä maailmankaupassa.

kysymyksissä.¹¹ Toiselle toimikaudelle Talke sai käytännössä saman tehtävänannon, joskin sen selvitysluontoisten tehtävien osuutta vähennettiin.¹²

Ensimmäisen toimikautensa aikana Talke jakautui viiteen eri jaostoon, joiden puheenjohtajina toimivat neuvottelukunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Ensimmäisessä jaostossa käsiteltiin kaikkea julkisilla kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavaa toimintaa, toisessa jaostossa kehitysmaakauppaa, kolmannessa jaostossa teollista yhteistyötä ja kansainvälisiä rahoituskysymyksiä, neljännessä jaostossa uuteen kansainväliseen talousjärjestykseen (UKTJ) liittyviä sopeutumiskysymyksiä sekä viidennessä jaostossa elintarvike- ja maatalouskysymyksiä. Lisäksi neuvottelukunnan jaostojen puheenjohtajat kokoontuivat työvaliokuntaan, jonka tehtävänä oli ratkoa muun muassa mahdollisia kiistakysymyksiä. Merkittävimmistä kysymyksistä keskusteltiin Talken täysistunnoissa, joihin kaikkien jaostojen jäsenet osallistuivat.¹³ Toisella toimikaudella Talken jaostojen määrää vähennettiin sen työskentelyn selkeyttämiseksi kahteen jaostoon, joista toinen käsitteli kehitysyhteistyötä ja toinen puhtaasti kauppapoliittisia kysymyksiä. Samalla neuvottelukunnan työskentelyn painopistettä siirrettiin jaostoista täysistuntoihin. Jaostojen tehtäväksi tuli lähinnä valmistella asioita täysistunnon käsiteltäväksi.¹⁴

Tässä tutkielmassa vastaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) Millaisia näkemyksiä taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa esitettiin Suomen julkisen kehitysyhteistyön keskeisistä kysymyksistä? 2) Millaisia perusteluita keskustelussa käytettiin? sekä 3) Millaisia muutoksia keskustelussa tapahtui vuosien 1980–1985 aikana? Tutkielma rakentuu aineistosta nousevien kolmen keskeisen teeman ympärille, joista käytyä keskustelua tarkastelen kronologisesti. Näistä ensimmäinen on kehitysyhteistyön määrärahat, joista käytyä keskustelua tarkastelen luvussa 2. Tutkielman kolmannessa luvussa käsittelen

¹¹ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan asettaminen”, 1.10.1979, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹² ”Tarkistamaton kokousmuistio työvaliokunnan kokouksesta 1/82”, 23.12.1982. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta; työvaliokunnan kokoukset 1982. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹³ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan ensimmäinen kokous 13.2.1980”, 26.2.1980, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹⁴ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (II) asettaminen”, 1.11.1982. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan II asettaminen TALKE II. TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987, 91–1, UMA.

kehitysyhteistyön kohdemaista käytyä keskustelua, ja neljännen luvun teemana on kehitysyhteistyön sisällölliset painopisteet.

1.2 Aineisto ja aiempi tutkimus

Tutkielman primääriaineistona ovat ulkoasiainministeriön arkistoon kootut Talken täysistuntojen, työvaliokunnan, ja kehitysyhteistyöjaoston kokouspöytäkirjat sekä neuvottelukunnan kannanotot ja taustamuistiot. Talken kokouspöytäkirjoihin on kirjattu melko tarkasti kokousten asiakohdissa käydyt keskustelut ja keskusteluun osallistuneet henkilöt. On kuitenkin todennäköistä, että etenkin kiistakysymyksiä ratkottiin myös niin sanotusti pöytäkirjan ulkopuolella. Kokousmuistioihin ei myöskään luonnollisesti ole kirjattu aivan kaikkia keskustelun yksityiskohtia vaan ainoastaan neuvottelukunnan sihteerin olennaisimpana pitämät asiat. Toisaalta neuvottelukunnan jäsenillä oli mahdollisuus tarkistaa laaditut pöytäkirjat jälkikäteen, joten voidaan olettaa, että pöytäkirjojen kirjaukset ja niissä mainitut sitaattit vastaavat esittäjiensä näkemyksiä. Talken kokouspöytäkirjat olivat luottamuksellisia, minkä vuoksi niiden kautta voidaan tarkastella julkisuuden ulkopuolella käytyä keskustelua kehitysyhteistyöstä. Arkistoaineistossa on myös muun muassa Talken kokouksissa käsiteltyihin asioihin liittyviä ulkoasiainministeriön muistioita ja muita taustamateriaaleja sekä Talken puheenjohtajiston ja sihteerin yhteistyössä laatimia luonnoksia lausunnoista ja kannanotoista erilaisiin ajankohtaisiin kehitysyhteistyöasioihin.

Talken toimintaa on aikaisemmassa tutkimuksessa tarkasteltu kahdessa opinnäytetyössä. Sanni Pietilän vuonna 2013 julkaistussa historian pro gradu -tutkielmassa *Kasvukipuja. Suomen kehitysyhteistyön alku Nicaraguassa 1979–1982 osana kehitysyhteistyöpolitiikan esiinnousua* on sivuttu Talkessa vuonna 1982 käytyä keskustelua kehitysyhteistyön uusista kohdemaista Nicaraguan näkökulmasta. Samaa aihepiiriä on tutkinut myös Ulla Tarkka vuonna 2011 julkaistussa poliittisen historian pro gradu -tutkielmassa *Kehitysyhteistyö ja valtion identiteettipolitiikka kylmän sodan aikana. Esimerkkinä Nicaraguan valitseminen Suomen kohdemaaksi*. Oman tutkielmani näkökulma on laajempi, mutta Pietilän ja Tarkan tutkielmat antoivat minulle taustatietoa Talken toiminnasta sekä sen ensimmäisen toimintakauden Nicaraguaa koskevasta maavalintakiistasta, jota myös omassa tutkielmassani käsittelen osana kokonaisuutta.

Tutkimuskohteeni historiallisen kontekstin valottamisessa käytän tausta- ja tutkimuskirjallisuutena Suomen kehitysyhteistyön ja ulkopoliitiikan historiaa käsitteleviä teoksia sekä ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön vuosikertomuksia. Juhani Arton vuonna

2005 julkaistu teos *Kohti kumppanuutta – kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005* on lähinnä lehdistöaineistoon perustuva katsaus Suomen kehitysyhteistyön historian pitkän aikavälin kehityskuluihin. Myös toimittaja Rauli Virtanen on vuonna 2013 julkaissut kirjan *Kaivoja köyhille? Suomalaisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*, joka perustuu erityisesti erilaisissa kehitysyhteistyötehtävissä toimineiden henkilöiden haastatteluihin.

Tieteelliset kriteerit täyttävää kirjallisuutta Suomen kehitysyhteistyön historiasta on verrattain vähän, mutta muun muassa Juhani Koposen artikkelissa ”Developmentalism Vs. Instrumentalism: an Interpretation of the History of Finnish Development Aid” vuodelta 1999 on tehty tulkintoja Suomen kehitysyhteistyön vaiheista ja motiiveista. Lauri Siitonen on valtio-opin väitöskirjassaan *Aid and Identity Policy. Small Donors and Aid Regime Norms* vuodelta 2005 tutkinut Suomea tapausesimerkkinään käyttäen sitä, miten pienten avunantajamaiden kehitysyhteistyöpolitiikka on muotoutunut. Koponen ja Siitonen ovat tarkastelleet Suomen kehitysyhteistyötä myös useissa muissa julkaisuissaan, jotka ovat tämän tutkielman keskeisiä lähteitä.

Suomen kehitysyhteistyön historiaa on myös sivuttu laajemmin Suomen ulkopoliittikkaa ja ulkoasiainhallintoa käsittelevissä teoksissa. Jorma Kallenaution vuonna 2005 julkaistussa teoksessa *Suomi kylmän rauhan maailmassa* on lyhyehkö luku kehitysyhteistyöstä osana Suomen kylmän sodan ajan ulkopoliittikkaa. Timo Soikkasen vuonna 2008 julkaistussa teoksessa *Presidentin ministeriö II – Ulkoasianhallinto ja ulkopoliittikan hoito Kekkonen kaudella. Uudistumisen, ristiriitojen ja menestyksen vuodet 1970–1981* kehitysyhteistyön historiaa on tarkasteltu erityisesti vuonna 1972 ulkoasiainministeriöön perustetun kehitysyhteistyöosaston näkökulmasta.

Yleisemmän tason tutkimusta kehitysyhteistyön ja sen taustalla olevan kehitysajattelun historiasta on melko runsaasti, mikä auttaa tutkimusaiheeni kansainvälisen ja teoreettisen kontekstin hahmottamisessa. Muun muassa Gilbert Ristin teos *The History of Development. From Western Origins to Global Faith* valottaa laajasti kehitysajattelun historiallista taustaa. Roger C. Riddelin teos *Does Foreign Aid Really Work?* vuodelta 2007 on keskeinen kehitysyhteistyön teoreettisia ja moraalisia kysymyksiä käsittelevä teos. Juhani Koposen, Jari Langin, Mariko Saton ja Anna Kervisen toimittama *Kehityksen tutkimus. Johdatus perusteisiin* vuodelta 2016 on kokonaisvaltainen kehityksen ja kehitysyhteistyön

problematiikkaa käsittelevä teos, joka toimii apuna tutkielmani käsitteistön ja teoreettisen viitekehyksen muodostamisessa.

1.3 Metodi

Historiantutkimus on perinteisesti ollut tieteenala, jossa ei ole välttämättä koettu tarpeelliseksi pohtia tutkimusmenetelmiä kovin syvällisesti. Historiantutkimuksessa menetelmiä on aikaisemmin pidetty itsestään selvinä tai historiantutkimuksella on nähty olevan sille erityinen oma menetelmänsä. Historiantutkimuksella ei ole myöskään ollut mitään yhtenäistä teoriaperinnettä, vaan teorioita ja käsitteitä on lainattu lähitieteistä. Historiantutkimus on kuitenkin monipuolistunut merkittävästi viime vuosikymmenien kuluessa, ja historiantutkijat ovat aiempaa avoimemmin ryhtyneet omaksumaan tutkimusmenetelmiä, käsitteitä ja teorioita muilta tieteenaloilta. Samalla keskustelu siitä, mitä menetelmä (tai sen synonyymi metodi) historiantutkimuksessa käytännössä tarkoittaa, on voimistunut. Yksinkertaistettuna tutkimusmenetelmällä tarkoitetaan tapaa tai keinoa, jolla tutkija päätyy tutkimustuloksiinsa. Historiantutkimuksella ei ole yhtä erillistä menetelmäänsä, vaan usein tutkimuksessa käytetään ja yhdistellään useita eri menetelmiä. Lähdekritiikkiä, tutkimuskohteen kontekstualisointia ja kirjoittamalla tapahtuvaa teoreettista päättelyä voidaan pitää historiantutkimuksen ja muiden yhteiskuntatieteiden perusmenetelminä. Historiantutkimuksessa korostuu lähitieteisiin nähden ajan merkitys.¹⁵

Ville Vuolannon mukaan useimmiten metodi ymmärretään ”tavaksi tehdä jotakin joillakin keinoin”. Historiantutkimuksessa tämä viittaa yleensä lähdekritiikkiin (ulkoinen ja sisäinen). Pelkkä lähdekritiikki, eli lähteiden sisäisen logiikan ja niiden syntykontekstin ymmärtäminen, ei kuitenkaan riitä tutkimusongelman ratkaisemiseksi. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii aineiston analyysiä, jota voidaan tehdä lähde-, tutkimus- ja teorialähtöisesti. Näiden kolmen lähtökohdan erona on se, tehdäänkö aineiston kontekstointiin vaadittava luokittelu itse aineiston pohjalta, aiemmassa tutkimuksessa esitettyjen tulkintojen tai teorian pohjalta.¹⁶

Yksi yleisimmistä välineistä historiantutkimuksessa ja yhteiskuntatieteissä tapahtuvaan aineiston tarkasteluun on laadullinen sisällönanalyysi. Laadullisessa tutkimuksessa on Pertti Alasuutarin mukaan yksinkertaistetusti kyse siitä, että tekstimuotoista aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena. Alasuutarin mukaan laadullisen analyysin voidaan nähdä koostuvan kahdesta

¹⁵ Tepora ym. 2022, 6–7, 11.

¹⁶ Vuolanto 2007, 305–308.

vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Nämä vaiheet tapahtuvat käytännössä kuitenkin samanaikaisesti. Havaintojen pelkistämällä tarkoitetaan sitä, että aineistoa tarkastellessa kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on tutkimuksen kysymyksenasettelun ja teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaista. Siten analyysin kohteena oleva aineisto pelkistyy hallittavammaksi määräksi ”raakahavainnot”.

Pelkistämisen toisessa vaiheessa raakahavainnot yhdistetään etsimällä havainnoista yhteisiä piirteitä. Kun aineistosta tehtyjen havaintojen pelkistäminen on tehty, voidaan ”ratkaista arvoitus” tai toisin sanoen tulkita tuloksia. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että pelkistettyjen aineistohavaintojen ja muiden ”vihjeiden”, kuten vaikkapa teorioiden tai aiemman tutkimuksen, perusteella tutkittavasta ilmiöstä voidaan tehdä tulkintoja.¹⁷

Sisällönanalyysi on perusmenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysiä voidaan pitää sekä yksittäisenä metodina että väljempänä teoreettisena viitekehyksenä. Edellä käsitelty Alasuutarin määritelmä laadullisen analyysin vaiheista pätee myös sisällönanalyysiin, mutta sisällönanalyysin avulla voidaan tarkentaa tapaa, jolla tutkimustuloksiin päästään. Sisällönanalyysiä voidaan kuvailla menettelytavaksi, jolla erilaisia dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti.

Sisällönanalyysillä pyritään luomaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus. Sisällönanalyysi on kuitenkin vain aineiston käsittelyä koskeva menetelmä, eikä sisällönanalyysi vielä itsessään johda tutkimustuloksiin. Sisällönanalyysi toimii välineenä aineistosta löytyvien merkitysten löytämiseen.¹⁸

Laadullinen analyysi voidaan jakaa Anneli Sarajärven ja Jouni Tuomen mukaan kolmeen eri alalajiin: aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan analyysiin.

Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus ilman, että aikaisemmat havainnot, tiedot tai teoriat vaikuttavat analyysiin ja sen lopputulokseen. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimusaineistoa käsitellään siis ikään kuin ainutlaatuisena kuvauksena tutkittavasta ilmiöstä. Kuten yleisesti on tunnustettu, täysin objektiivisiä ja puhtaita aineistosta kumpuavia havainnot ei kuitenkaan käytännössä ole olemassa, sillä tutkijan käyttämät käsitteet, tutkimuskysymykset ja tiedostetut tai tiedostamattomat ennakkokäsitykset vaikuttavat väistämättä jollakin tavalla tuloksiin.

Aineistolähtöisen analyysin vaihtoehtona voidaan pitää teoriaohjaavaa analyysiä, jossa teoria

¹⁷ Alasuutari 2011, 30–36.

¹⁸ Tuomi ja Sarajärvi 2009, 91, 103–104.

ja aikaisempi tieto tutkittavasta ilmiöstä ohjaa ja vie analyysiä eteenpäin. Tarkasteltavat analyysiyksiköt valitaan kuitenkin aineistosta, eikä tutkimuksen tarkoituksena ole testata jotakin olemassa olevaa teoriaa tai käsitystä, toisin kuin luonnontieteelliselle tutkimukselle ominaisessa teorialähtöisessä analyysissä. Teorialähtöisessä tutkimuksessa teoria ohjaa niin aineiston valintaa, analyysiä kuin tulosten arviointia.¹⁹

Aineistolähtöinen ja teoriaohjaava sisällönanalyysi ovat nähdäkseni useimmiten historian tutkimuksen kannalta relevanteimmat sisällönanalyysin muodot. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheet ovat Tuomen ja Sarajärven mukaan pääpiirteissään aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. Pelkistämällä tarkoitetaan sitä, että analysoitavasta informaatiosta, eli vaikkapa asiakirjoista, karsitaan tutkimukselle epäoleellinen pois. Tämä voi tapahtua joko tiivistämällä tai pilkkomalla informaatio tutkimuskysymysten kannalta merkittäviin osiin. Aineiston ryhmittelyssä taas pelkistetyistä aineistosta etsitään yhteneväisyyksiä tai eroja, jotka voidaan sisällyttää yleisempiin käsitteisiin. Lopuksi ryhmittelyn pohjalta voidaan muodostaa teoreettisia käsitteitä, teemoja ja johtopäätöksiä, jotka eivät suoraan esiinny aineistossa sellaisenaan.²⁰

Historiantutkimuksessa teorioita voidaan käyttää apuna ohjaamaan sitä, millaisiin kysymyksiin aineistosta etsitään vastauksia ja miten aineistosta tehtyjä havaintoja voidaan tulkita. Kun aineistolähtöisessä analyysissä aineiston tarkastelussa pyritään siihen, ettei aikaisempi tieto, teorit tai käsitteet vaikuta aineiston käsittelyyn ja tulkintaan, teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä olemassa olevia käsitteitä ja teorioita voidaan hyödyntää niin aineistosta tehtyjen havaintojen ryhmittelyssä kuin aineistolähtöisesti tehdyn ryhmittelyn tulkinnassa.²¹ Historiantutkimuksessa teoriaohjaavuus voi näkyä siis esimerkiksi siten, että aineistosta kumpuavia teemoja tulkitaan jonkin olemassa olevan teoreettisen viitekehyksen avulla.

Oman tutkielmani tapauksessa vahvasti tutkimus- tai teorialähtöinen aineiston analyysi ei olisi kovinkaan tarkoituksenmukainen. Aiempi tutkimus Suomen kehitysyhteistyön historiasta varsinkin Talken kaltaisten toimijoiden osalta on melko vähäistä, ja siten myöskään sellaisia vahvoja aikaisempia tulkintoja, joiden läpi Talken aineistoa voisi analysoida, ei oikeastaan ole

¹⁹ Tuomi ja Sarajärvi 2009, 95–98.

²⁰ Tuomi ja Sarajärvi 2009, 111–112.

²¹ Tuomi ja Sarajärvi 2009, 117.

käytettävissä. Talken aineistojen analysointi puhtaasti jonkin tietyn kehitys- tai ulkopoliittisen teorian valossa ei myöskään olisi mielekäästä, sillä tällaiset teoriat tuskin istuvat tietyn historian ajanjakson aikana toimineen suomalaisen neuvottelukunnan toimintaan siten, että teoriaa voisi jotenkin järkevällä tavalla tutkimuksessa testata.

Tutkimukseeni soveltuu siten parhaiten vahvemmin aineistoon perustuva analyysimenetelmä, jossa aiempi tutkimus ja teoria voivat auttaa aineistosta tehtyjen havaintojen tulkinnassa, mutta ne eivät suoraan ohjaa aineistosta tehtäviä havaintoja. Vahvasti aineistolähtöisen sisällönanalyysin perusongelma on se, että tutkijan tutkimuskysymykset ja käytettävät käsitteet tavalla tai toisella ohjaavat kuitenkin aineiston tulkintaa. Teoriaohjaavaksi sisällönanalyysiksi kutsuttu menetelmä väljästi tulkittuna välttää ne ongelmat, joita puhtaasti aineistoon tai teorioihin pohjautuvaan sisällönanalyysiin historiantutkimuksen tapauksessa liittyisi.

Tässä tutkielmassa sovelletaan siis laadullista sisällönanalyysiä, jossa aineistolähtöisesti luodaan tiivistetty kuvaus taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa käydyistä, tutkimuskysymysten näkökulmasta merkittävistä keskusteluista. Aineiston erittelyn perusteella keskustelut on jaettu kolmeen keskeiseen teemaan, jotka muodostavat tämän tutkielman pääluvut. Aineiston analyysissä ja havaintojen tulkitsemisessa hyödynnän kuitenkin kehitysyhteistyön tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja tulkintoja, jotka esittelen seuraavassa alaluvussa.

1.4 Kehitysyhteistyön käsitteet ja tulkinnat

Kehitysyhteistyö perustuu kehityksen käsitteeseen, joka on ohjannut kokonaista kansainvälisen ja kansallisen politiikan toimintakenttää ja ajattelua. Toisen maailmansodan jälkeen suuri osa niin sanottujen vauraiden ja köyhien maiden välisestä vuorovaikutuksesta on ollut tavalla tai toisella kehityskäsitteen ohjaamaa. Kehitys on yleisesti tunnustettu ideaali ja päämäärä, mutta sisällöllisesti se on varsin kiistelty käsite, jonka merkitykset ovat muuttuneet historiassa eri tilanteiden mukaan.²²

Juhani Koponen näkee modernin kehityksen käsitteen syntyneen eurooppalaisen kolonialismin myötä. Ajatus kehityksestä toimi tiedostamattomana edellytyksenä siirtomaiden riistolle. Kolonialismissa kehitys perustui ajatukseen siirtomaiden resurssien hyödyntämisestä

²² Koponen 2016, 53.

parhaimmalla mahdollisella tavalla. Kolonialistisessa politiikassa kehittyi ajatus siitä, että tietoisella, tavoitehakuksella toiminnalla voidaan kehittää vähemmän kehittyneiden alueiden paikallisia resursseja. Sama ajatus resurssien hyödyntämisestä on siitä lähtien säilynyt eri muodoissa kehitysajattelun taustalla.²³

Usein kehitysyhteistyön taustalla olevan modernin ajatuksen kehityksestä nähdään kuitenkin syntyneen toisen maailmansodan jälkeen vuosina 1945–1949. Esimerkiksi Gilbert Rist on määritellyt toisen maailmansodan jälkeiset vuodet ajankohdaksi, jolloin ”kehitys keksittiin”. Tuolloin Yhdysvaltojen Euroopan maille antama Marshall-apu loi mallin taloudellista kehitystä edistävälle tuelle. Harry S. Trumanin kuuluisa virkaanastujaispuhe vuonna 1949 lanseerasi niin sanotun ”alikehittyneen” maan käsitteen sekä vision niiden kehityksestä, ja loi siten pohjaa Yhdysvaltain ja myöhemmin muiden länsimaiden kehitysavulle.²⁴

Juhani Koponen on määritellyt kehitysajattelussa läsnä olevalle kehityksen käsitteelle kolme perusulottuvuutta: kehitys päämääränä, kehitys empiirisenä yhteiskunnallisena prosessina ja kehitys interventiona. Kehitys päämääränä viittaa siihen, että kehityksen ajatukseen sisältyy normatiivinen ulottuvuus. Kehitys on siis tila, joka pyritään saavuttamaan ja tarkoitus, jota yritetään edistää. Kehityksen normatiivisuus pohjautuu yhteen valistuksen ajoista lähtien modernin eurooppalaisen ajattelun keskeisimpiin kuuluneeseen perinteeseen, eli edistys- ja sivistysajatteluun. Kehityksen päämäärään on sisällynyt myös hyvin konkreettisia asioita, kuten modernin yhteiskunnan aineellisen mukavuuden saavuttaminen. Valtioita koskevassa ajattelussa kehitys liitetään usein resursseihin, valtaan ja voimaan.²⁵

Kehitys empiirisenä yhteiskunnallisena prosessina taas viittaa siihen, että kehitys on tietystä historiallisessa ajassa ja paikassa tapahtuva prosessi. Ennen kaikkea tällä prosessilla on tarkoitettu modernisaatiota, sitä kehitystä joka läntisissä teollisissa yhteiskunnissa on jo käyty läpi, mutta ei vielä muissa niin sanotusti ”alikehittyneissä” yhteiskunnissa eli kehitysmaissa. Käytännössä modernisaatio on tarkoittanut teollisuuden kehitystä ja siihen kytkeytyvien palveluiden luomaa aineellista hyvinvointia, jota on voitu tarkastella esimerkiksi bruttokansantuotteen kaltaisilla mittareilla. Vaikka myöhemmin modernisaatioon perustuva kehityksen määritelmä onkin kohdannut kritiikkiä ja sen tilalle on tullut köyhyyden

²³ Koponen 2020, 8–9.

²⁴ Rist 2019, 69–78.

²⁵ Koponen 2016, 55–56.

vähentämisen kaltaisia merkityksiä, se on kuitenkin toiminut pitkälti kehitysyhteistyön ja kehitystä edistämään perustetun kansainvälisen järjestelmän lähtökohtana.²⁶

Kehitys interventiona on kehitysyhteistyöpolitiikan tarkastelun näkökulmasta olennaisin näkökulma kehitykseen. Kehityksen käsitteen erottaa ”edistyksen” käsitteestä se ajatus, että kehitys ei tapahdu vain itsestään, vaan se vaatii päämäärätietoista toimintaa. Siten kehitys tarkoittaa myös sitä, että yhteiskuntia voidaan muuttaa toivottuun suuntaan rationaalisesti suunnitelluilla kehitysinterventioilla. Kun kehitystä toteutetaan tietoisilla interventioilla, nousee myös kysymys niiden toteuttajista. Kehitysajattelun alkuvaiheessa kehityksen toteuttajana nähtiin usein ennen kaikkea valtio. Valtiojohtoisten talousjärjestelmien epäonnistumisten jälkeen markkinavoimat saivat valtiota suuremman merkityksen kehityksen toimijana, ja vuosikymmenten kuluessa kehityksen subjektit ovat laajentuneet kattamaan myös muun muassa kansalaisyhteiskunnan toimijoita.²⁷

Kehitykseen sisältyy siis ajatus siitä, että toivottua päämäärää – sellaista historiallista prosessia, joka kehittyneissä valtioissa on jo tapahtunut – voidaan tietoisella toiminnalla edistää. Tämä ajattelu on kehitysyhteistyöksi kutsutun toiminnan taustalla. Juhani Koponen käyttää käsitettä ”developmentalismi” analyttisenä käsitteenä sille joukolle erilaisia toimijoita, instituutioita, rakenteita ja käytäntöjä, jotka perustuvat tähän ajatukseen. Developmentalisin perusajatus on se, että hyvää tarkoittavilla interventioilla voidaan saavuttaa toivuttua yhteiskunnallista kehitystä. Koposen hahmottelema developmentalismi muotoutui toisen maailmansodan jälkeen, kun länsimaat etsivät uusia yhteistyömuotoja entisten siirtomaidensa kanssa. Developmentalismi kuuluu keskeisenä elementtinä ajatus moraaliseen ylemmyydestä. Erotuksena siirtomaa-ajan kanssakäymiseen pohjoisen ja etelän välillä, jossa siirtomaavallat tavoittelivat ennen kaikkea omaa etuaan, developmentalismi perustuu ajatukseen molempien yhteisestä edusta. Developmentalisin ei siis ole kuitenkaan tarkoitus olla ainoastaan hyväntekeväisyyttä.²⁸

Kehityspolitiikalla tarkoitetaan yleisesti ottaen kaikkea sellaista julkista toimintaa, jolla ulkopuolelta pyritään tarkoituksellisesti edistämään niin sanottujen kehitysmaiden kehitystä. Kehityspolitiikan historiallisesti tärkein väline on ollut kehitysyhteistyö tai kehitysapu. Kehitysyhteistyötä ja kehitysapua on usein käytetty pitkälti toistensa synonyymeinä.

²⁶ Koponen 2016, 57–60

²⁷ Koponen 2016, 63–64.

²⁸ Koponen 2016, 66.

Kehitysyhteistyön käsitettä käyttämällä erilaiset kehitystoimijat ovat halunneet korostaa pyrkimystä avunantajien ja avunsaajien väliseen tasavertaisuuteen, mutta käytännössä kehitysyhteistyö on silti perustunut apusuhteeseen, jossa vain toisella osapuolella on valta ja resurssit.²⁹ Tässä tutkielmassa kehitysyhteistyön ja kehitysavun käsitteitä käytetään siten kuin ne tutkimusaineistossa esiintyvät, sekä toistensa synonyymeinä toiston välttämiseksi.

Julkiselle kehitysavulle (Official Development Assistance, ODA) on ollut jo 1970-luvulta lähtien käytössä tarkat kriteerit, jotka OECD:n 1960-luvulla perustettu kehitysapukomitea (DAC) on määritellyt. ODA-kriteerit täyttävän kehitysavun tulee täyttää neljä keskeistä ehtoa. Ensinnäkin varojen on oltava peräisin julkisista lähteistä. Toiseksi varat on annettava lahjana tai huomattavasti markkinaehtoja edullisempina lainoina. Kolmas kriteeri on, että julkisen kehitysavun tarkoituksena on oltava köyhempien maiden taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen. Neljäs kriteeri on, että avun on suuntauduttava DAC:n laatiman listan mukaisiin maihin. Kun puhutaan julkisesta kehitysavusta tai kehitysyhteistyöstä, tarkoitetaan juuri ODA-kelpoisia varoja ja niillä toteutettavaa toimintaa. Esimerkiksi YK:ssa 1970-luvun alussa julistettu 0,7 prosentin tavoite vaurauden maiden kehitysavusta bruttokansantuotetta kohti koskee ODA-kriteerien mukaista julkista kehitysapua.³⁰

Kehitysyhteistyö on sisältönsä puolesta perinteisesti jaettu erilaisiin osa-alueisiin, joista keskeisimpiä ovat olleet lahjana tai edullisina lainoina annettava pääoma-apu, koneina, tuotteina tai tarvikkeina annettava materiaaliapu sekä henkilöresursseina annettava asiantuntija-apu. Lisäksi kehitysavun muodot on tyypillisesti jaettu sitomattomaan ja sidottuun apuun. Sidotussa kehitysavussa, joka oli tyypillinen varsinkin kehitysyhteistyön ensimmäisinä vuosikymmeninä, apu on sidottu hankintoihin avun antajamaasta. 1970-luvulta lähtien valtioiden virallista kehitysapua alettiin kanavoida enenevässä määrin myös erilaisten kansalaisjärjestöjen kautta. Avun sisällön lisäksi kehitysyhteistyö on yleensä jaettu YK:n kaltaisten kansainvälisten organisaatioiden kautta toteutettavaan multilateraaliseen eli monenkeskiseen yhteistyöhön sekä bilateraaliseen eli kahdenväliseen yhteistyöhön avunantajamaan ja avunsaajamaan välillä.³¹

Perinteisesti kehitysyhteistyön toteutus on perustunut hankeapuun. Hankeapu perustuu ajatukseen, että loogisesti suunnittelemalla voidaan muuttaa kehitysapuvarat ja

²⁹ Koponen ja Seppänen 2016, 341–342.

³⁰ Koponen ja Seppänen 2016, 342–343.

³¹ Siitonen ja Sitari 1990, 14, 82.

henkilöresurssit toivotunlaisiksi kehitystuloksiksi- ja vaikutuksiksi. Usein kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajina ovat toimineet avunantajamaiden konsulttiyritykset tai kansalaisjärjestöt. Hankemuotoisen avun lisäksi kehitysyhteistyötä on toteutettu erityisesti ohjelma-apuna, jossa päävastuu tietyn kehitysohjelman toteutuksesta ja tuloksista on vastaanottajamaan hallituksella ja viranomaisilla.³²

Kehitysyhteistyön julkilausuttu perustarkoitus on ollut jo vuosikymmenten ajan selvä. Julkisella kehitysavulla pyritään pelastamaan ihmishenkiä ja vahvistamaan kehitystä, taloudellista kasvua ja köyhyyden vähentämistä köyhissä maissa. Kehitysyhteistyön julkilausutut motiivit selittävät kuitenkin vain osittain sitä, miksi hallitukset tekevät poliittisia päätöksiä varojen käyttämisestä kehitysapuun. Roger C. Riddelin mukaan historiallisesti esiintyneet kehitysavun antajien motiivit voidaan jakaa kuuteen pääkategoriaan: (1) hätätilanteisiin vastaaminen, (2) vastaanottajamaiden kehitystavoitteiden edistäminen, (3) solidaarisuuden osoittaminen, (4) kansallisten poliittisten ja strategisten intressien edistäminen, (5) avunantajamaan kaupallisten intressien edistäminen ja (6) maiden väliset historialliset yhteydet. Riddel esittää, että kehitysavun historia on ollut jatkuvaa ristivetoa altruismin ja solidaarisuuden sekä erilaisten omien etujen ajamisen välillä. Kehitysapua koskevassa historiallisessa tarkastelussa on usein korostettu kehitystavoitteiden jääneen avunantajamaiden poliittisten ja kaupallisten tavoitteiden etujen alle. Vaikka kaupallisten painotusten ja kansallisten etujen merkitys kehitysavussa on ollut ilmeinen, humanitaaristen ja kehityslähtöisten motiivien merkitystä ei myöskään Riddelin mukaan tule aliarvioida.³³

Juhani Koponen taas pitää motiivikeskeistä, altruismi–egoismi -jaotteluun perustuvaa kehitysyhteistyön tarkastelua usein moralistisena ja yksinkertaistavana. Sen sijaan Koponen kannattaa konstruktivistisempaa tulkintaa, sillä ihmisten motiivien ja intressien arvioiminen on hyvin hankalaa. Motiivit eivät välttämättä ole aina tietoisia ja tekojen seuraukset voivat olla päinvastaisia kuin tavoitteet. Koposen tulkinnassa kehitysapu muotoutuu sosiaalisena ja historiallisena prosessina, jossa on myös keskenään ristiriitaisia piirteitä. Arkikäsitteiden sijaan Koponen ehdottaa kehitysyhteistyötä käsittelevässä tutkimuksessa käytettäväksi sellaisia käsitteitä, jotka ottavat huomioon myös tunnustamattomat olosuhteet sekä tarkoitukselliset ja tarkoituksettomat seuraukset.³⁴

³² Koponen ja Seppänen 2016, 365–369.

³³ Riddel 2007, 91–92.

³⁴ Koponen 1999, 1–2.

Koponen käyttää kehitysyhteistyön tarkastelun välineinä developmentalismin ja instrumentalismin käsitteitä. Jo aiemmin mainittu developmentalismi perustuu siis ajatukseen siitä, että kehitys on saavutettavissa sekä toivottavaa ja hyödyllistä kaikille. Hyvää tarkoittavilla ja rationalistisesti kehitetyillä interventioilla voidaan saavuttaa kehitystä, ja tällaisten interventioiden toteuttaminen ja edistäminen on kaikkien etuna.

Developmentalismin fundamentalistinen edellytys on se, että paremmin toimeen tulevat maat antavat vähemmän kehittyneille maille kehitysapua. Developmentalismin on julkilausuttu periaate kehitysyhteistyön ja muiden kehitysjattelun ympärille rakennettujen ideoiden ja instituutioiden taustalla.³⁵

Instrumentalismilla Koponen tarkoittaa developmentalismiin liitettyjen resurssien, rakenteiden ja instituutioiden käyttämistä sellaisiin tarkoituksiin, joihin niitä ei ole varsinaisesti suunniteltu. Yksi tyypillisimpiä kehitysyhteistyövarojen instrumentalistisia käytötapoja historian saatossa on ollut antajamaalle ideologisesti läheisten hallintojen tukeminen. Toinen tyypillinen kehitysyhteistyövarojen instrumentalistinen käytötapa on ollut avunantajan taloudellisten intressien edistäminen sitomalla kehitysapu vienninedistämiseen.³⁶

Koponen ja Lauri Siitonen ovat myös todenneet, että kehitysapu voi toimia valtion identiteetin rakennusvälineenä. Tarkastelussaan he ovat käyttäneet esimerkkinä Suomea, jolle kehitysapu oli kylmän sodan aikana yksi keino vahvistaa maan läntistä ja pohjoismaista identiteettiä ulkopoliittisten rajoitteiden vallitessa.³⁷

Tässä luvussa esitelty kehitysyhteistyötä koskevat peruskäsitteet sekä varsinkin Juhani Koposen developmentalismi–instrumentalismin -tulkintakehikko toimivat apuvälineinä, kun alan seuraavaksi tarkastella taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnassa Suomen kehitysyhteistyöstä käytyä keskustelua.

³⁵ Koponen 1999, 2–3.

³⁶ Koponen 1999, 3.

³⁷ Koponen ja Siitonen 2005, 237–238.

2 Suomi sivistysvaltioiden joukkoon? – Kehitysyhteistyön määrärahat

Suomen kehitysyhteistyön määrärahojen osalta 1970-luvun loppua ja 1980-luvun alkua on pidetty käännekohtana, jolloin Suomen pitkään vaatimattomana pysyneet kehitysyhteistyömäärärahat lähtivät nopeaan nousuun.³⁸ Suomi oli jo YK:n 25. yleiskokouksessa vuonna 1970 sitoutunut määrälliseen tavoitteeseen kehitysyhteistyön määrärahojen 0,7%:n BKT-osuudesta. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta oli vuonna 1971 todennut, että tavoite tulisi saavuttaa vuoteen 1977 mennessä. Tavoitteesta jäätiin kuitenkin varsin kauas, sillä vuosina 1977–1980 BKT-osuus oli vain 0,16–0,23%.³⁹ Vuonna 1977 Kalevi Sorsan II hallitus oli kuitenkin päättänyt asettaa väliaikaisen tavoitteen määrärahojen kaksinkertaistamisesta vuoteen 1982 mennessä. Seuraava merkittävä käännekohta määrärahakehityksessä oli vuosi 1985, jolloin Sorsan IV hallitus teki periaatepäätöksen määrärahojen kasvattamisesta siten, että 0,7 prosentin tavoite saavutettaisiin vuonna 1989. Tavoite jäi tuolloinkin niukasti saavuttamatta, mutta vuonna 1990 0,7 prosentin tavoite vihdoinkin saavutettiin – ainoan kerran Suomen tähänastisessa historiassa.⁴⁰

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (Talke) aloittaessa toimintansa vuonna 1980, oli myös Suomen julkinen mielipide aktivoitunut vahvasti määrärahojen nostamisen puolesta.⁴¹ Talkessa keskustelua Suomen kehitysyhteistyömäärärahoista käytiin erityisesti valtion vuosittaisten tulo- ja menoarvioesitysten valmistelun yhteydessä, kun neuvottelukunta otti kantaa seuraavan vuoden budjetin kehitysyhteistyömäärärahoihin.

Kehitysyhteistyömäärärahoilla viitataan perinteisesti niin sanottuun julkiseen kehitysapuun (Official Development Assistance, ODA), jonka tulee täyttää tietyt OECD-maiden kehitysapukomitea DAC:n määrittelemät kriteerit.⁴²

Tässä luvussa tarkastelen kehitysyhteistyön määrärahoista käytyä keskustelua Talken ensimmäisen toimikauden alusta vuonna 1980 hallituksen vuoden 1985 periaatepäätökseen asti, jossa 0,7 prosentin tavoitteelle luotiin poliittisesti sitova aikataulu.

³⁸ Koponen 1999, 10; Soikkanen 2008, 258.

³⁹ Kallentautio 2005, 418.

⁴⁰ Koponen 1999, 14.

⁴¹ Soikkanen 2008, 259.

⁴² Koponen ja Seppänen 2016, 342.

2.1 Maine ja uskottavuus pelissä

Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980, jolloin keskusteltiin neuvottelukunnan tavoitteista, asemasta ja työnjaosta, oli määrärahakehitys ja sen taakse asettunut kansalaismielipide yksi näkyvimmistä teemoista. Muiden muassa neuvottelukunnan puheenjohtaja, RKP:n opetusministeri Pär Stenbäck sekä varapuheenjohtaja, SDP:n kansanedustaja Lasse Lehtinen korostivat vahvasti sitä, että Talken rooli on tärkeä ajankohtana, jolloin kansalaismielipide on vahvistumassa kehitysyhteistyön taakse. Talken keskeisenä tehtävä nähtiin toimia linkkinä vahvistuneen kehitysyhteistyömyönteisen kansalaismielipiteen ja valtiokoneiston välillä ja edesauttaa kansalaismielipiteen muuttamista käyttökelpoiseksi ohjelmaksi ulkoasiainministeriössä.⁴³

Ensimmäisessä kokouksessa myös neuvottelukunnan pysyvä asiantuntija, ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston osastopäällikkö Wilhelm Breitenstein piti alustuksessaan julkisen kehitysavun määrää perinteisesti näkyvimpanä osana kehitysyhteistyöpolitiikkaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä keskustelussa. Breitenstein totesi, että Suomi oli periaatteessa hyväksynyt YK:ssa asetetun 0,7 prosentin tavoitteen, mutta ei ollut sitoutunut sen saavuttamiseen tietyssä määräajassa. Suomen todettiin olevan kehitysavun määrällä mitattuna kehitysapua antavista teollisuusmaista (OECD:n kehitysapukomitean jäsenet) viimeisten joukossa. Breitenstein totesi Suomen välitavoitteen kohti 0,7 prosentin osuutta olevan vuodelle 1982 suunniteltu 0,32 prosentin BKT-osuus, joka sekä vaatisi aiempaa nopeampaa kehitysapuvarojen kasvua. Breitensteinin mielestä katseet tuli silti kääntää välitavoitetta seuraavaan aikaan, sillä muun muassa muissa pohjoismaissa ja Hollannissa 0,7 prosentin tavoitteeseen oli jo päästy. Breitenstein myös painotti kansalaisten keskuudessa kasvanutta tukea kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiselle, mikä oli ilmennyt ulkoasiainministeriön laatimasta mielipidetutkimuksesta.⁴⁴

Kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattaminen oli siis ajankohtainen aihe Talken aloittaessa ensimmäistä toimikauttaan, ja sekä neuvottelukunnan jäsenistössä että ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosastolla näyttäisi olleen vahva kanta kunnianhimoisemman määrärahakehityksen puolesta. Koko neuvottelukunnan merkitystä perusteltiin myös

⁴³ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan ensimmäinen kokous 13.2.1980”, 26.2.1980, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁴⁴ Breitensteinin alustus Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

kehitysyhteistyömyönteiseen kansalaismielipiteeseen vedoten, ja Talke nähtiin välineenä tuoda kansalaismielipide osaksi kehitysyhteistyön käytännön toteutusta. Talken olemassaolo linkittyi muutenkin vahvasti kehitysyhteistyömäärärahojen kasvuun, sillä kehitysyhteistyöasioita käsittelevän uuden neuvottelukunnan perustamista oli ennen vuoden 1979 loppua lykätty ulkoasiainministeriön johtoryhmässä, kun valtiovarainministeriö oli ajanut säästöjä kehitysyhteistyömäärärahoihin.⁴⁵

Talken ensimmäisessä jaostossa eli kehitysyhteistyöjaostossa kysymys määrärahoista oli esillä sen ensimmäisistä kokouksista lähtien. Kehitysyhteistyöjaoston aloittaessa toimintansa keväällä 1980 oli ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosastolla käynnissä valtion vuoden 1981 tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu, jonka lähtökohtana oli vuodelle 1982 asetetun 0,32 prosentin välitavoitteen saavuttaminen tasaisella kasvulla. Käytännössä se tarkoitti 140 miljoonan markan lisäystä vuoden 1980 määrärahoihin. Talken kehitysyhteistyöjaoston puheenjohtajana toiminut opetusministeri Stenbäck vetosi jaoston jäsenistöön, jotta he pyrkisivät myötävaikuttamaan 140 miljoonan markan lisäyksen puolesta omissa kanavissaan.⁴⁶

Varsinaisesti määrärahakysymystä käsiteltiin ensimmäisen kerran kehitysyhteistyöjaoston vuoden 1980 neljännessä kokouksessa, jolloin UM:n kehitysyhteistyöosaston apulaisosastopäällikkö Tom Grönberg esitteli jaostolle osaston budjettiesitystä vuodelle 1981. Grönberg totesi osaston esittäneen vuoden 1981 määrärahoiksi noin 600 miljoonaa markkaa, joka olisi arvioiden mukaan lähellä hallituksen vuonna 1977 esittämän välitavoitteen kasvuvauhtia. Grönberg kuitenkin huomautti, että valtiovarainministeriössä laadituissa suunnitelmissa määrärahojen suunniteltu kasvu oli hitaampi kuin UM:n omissa suunnitelmissa. Kokouksessa Talken jaosto piti kehitysyhteistyöosaston esitystä ”tyydyttävänä nykyoloissa”, mutta puheenjohtaja Stenbäckin esityksestä jaosto päätti laatia ulkoasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle lähetettävän kirjelmän, joka tukisi ulkoasiainministeriön pyrkimyksiä määrärahojen välitavoitteen toteuttamiseksi, painottaisi

⁴⁵ Soikkanen 2008, 258.

⁴⁶ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 1/80”, 10.3.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

600 miljoonan markan kokonaissummaa vuodelle 1981 sekä huomauttaisi tarpeesta laatia suunnitelmat myös vuoden 1982 jälkeiselle ajalle.⁴⁷

Kehitysyhteistyöjaostossa laadittua kirjelmää käsiteltiin Talken täysistunnossa 21.5.1980, jossa se hyväksyttiin ilman pidempiä keskusteluita. Lopullisessa kirjelmässä Talke esitti tukensa UM:n budjettiesitykselle, painotti 600 miljoonan markan kokonaissumman välttämättömyyttä ”Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan jatkuvuuden ja sekä kansallisen että kansainvälisen uskottavuuden kannalta”. Kirjelmä päätettiin myös julkaista mediassa.⁴⁸

Budjettiesitykseen palattiin kuitenkin heti kehitysyhteistyöjaoston seuraavassa kokouksessa elokuussa 1980, sillä ministeriöiden välisissä neuvotteluissa valtiovarainministeriö oli leikannut kehitysyhteistyöosaston 600 miljoonan markan esityksestä noin 10 prosenttia, mikä yhdistettynä Suomen BKT:n ennakoitua nopeampaan kasvuun olisi tarkoittanut määrärahojen BTK-osuuden jäävän tavoitellusta nousutahdista. Kehitysyhteistyöjaosto oli yksimielinen siitä, että 600 miljoonan markan tavoitteessa tuli pitäytyä, ja puheenjohtaja Stenbäck kehotti kaikkia jäseniä vaikuttamaan siihen, että heidän taustaryhmänsä pysyisivät sovitun summan takana. Jaostossa valiteltiin edellisen kannanoton saamaa vähäistä julkisuutta, ja se päätettiin uudistaa hallituksen budjettineuvotteluiden alla.⁴⁹

Elokuussa 1980 ulkoasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle lähetetyssä uudessa kirjelmässä kehitysyhteistyöjaosto vetosi jälleen 600 miljoonan markan summan välttämättömyyteen. Uudistetussa kirjelmässä painotettiin edellistä vahvemmin Suomen huomattavasti OECD-maiden keskiarvon alle jäänyttä määrärahojen prosenttiosuutta. Lisäksi kehitysyhteistyöjaosto piti kirjelmässä 600 miljoonan markan summaa ”ehdottomana edellytyksenä kehitysyhteistyövarojen kasvumahdollisuuksien pysyttämiseksi siinä tahdissa, jota Suomen asema hyvinvoivana teollisuusmaana sekä sen itse itselleen kansallisesti ja kansainvälisesti asettamat tavoitteet edellyttävät”.⁵⁰ Kirjelmästä välittyy kuva siitä, että

⁴⁷ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/80”, 19.5.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁴⁸ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 2. kokous 21.5.1980”, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁴⁹ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 5/80”, 11.8.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁵⁰ Talken kehitysyhteistyöjaoston kirjelmä ulkoasiainministeriölle 13.8.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

Talkessa Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu nähtiin tässä vaiheessa ennen kaikkea Suomen maineeseen vaikuttavana tekijänä. Juhani Koponen onkin pitänyt Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan historian erityispiirteenä sitä, että siihen vaikutti vahvasti Suomen asema kylmässä sodassa ja tarve osoittaa paikkansa ”sivistysvaltioiden” joukossa.⁵¹

Lopulta hallituksen budjettiriihessä vuoden 1981 määrärahoiksi esitettiin 550 miljoonaa markkaa, mitä ei pidetty kehitysyhteistyöjaostossa tyydyttävänä. Samalla pidettiin huolestuttavana sitä, että valtiovarainministeriön valmisteleman budjetin perusteluosasta oli jätetty pois maininta vuoden 1982 välitavoitteesta ja sen kaksinkertaistamisesta seuraavan viiden vuoden aikana.⁵² Talken neljännessä täysistunnossa lokakuussa 1980 puheenjohtaja Stenbäck piti kuitenkin 550 miljoonan markan summaa aikaisempiin vuosiin nähden ”varsin hyvänä ehdotuksena”. Stenbäck esitti myös olevansa tyytyväinen siitä, että Talken kannanoton myötä lähes kaikki puolueet olivat omaksuneet 600 miljoonan markan tavoitteen.⁵³ Valtiovarainministeriön laatimassa esityksessä ollut 550 miljoonan markan summa jäi lopulliseksi vuoden 1981 budjettiin sisällytetyksi määrärahaksi.⁵⁴

Talken ensimmäisenä toimintavuonna käydyn keskustelun lähtökohtana oli siis ollut 1970-luvun lopulla kansainvälisesti varsin vaatimattomalta tasolta hiljalleen nousuun lähtenyt määrärahakehitys sekä kansalaisyhteiskunnassa ja poliittisissa puolueissa herännyt mielenkiinto kehitysyhteistyötä kohtaan. Vuonna 1980 julkisuuteen oli muun muassa noussut niin sanottu Prosenttiliike, jonka jäsenet painostivat poliittisia päättäjiä kasvattamaan kehitysyhteistyömäärärahoja lahjoittamalla omista tuloistaan prosentin kehitysyhteistyöhön.⁵⁵ Myös hallituksen vuonna 1977 asettaman 0,32 prosentin BKT-osuuden välitavoitteen määräaika eli vuosi 1982 oli lähestymässä.

Talken täysistunnoissa ja kehitysyhteistyöjaostossa käytyjen keskustelujen perusteella neuvottelukunnan jäsenistö ja toisaalta myös ulkoasiainministeriön edustajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että vuoden 1981 budjetissa määrärahojen tulisi olla noin 600 miljoonaa markkaa, jotta välitavoitteen asettamassa kasvuvauhdissa pysyttäisiin. Keskusteluissa ja

⁵¹ Koponen 1999, 23.

⁵² ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/80”, 15.9.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁵³ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 3. kokous 20.10.1980”, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁵⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1981, 6.

⁵⁵ Isomäki 2000, 64.

niiden pohjalta laadituissa kannanotoissa vedottiin ennen kaikkea Suomen uskottavuuteen sekä kansallisesti että kansainvälisesti, minkä taustalla oli Suomen asema avunantajatilastojen häntäpäässä sekä Suomen toistuvasti itselleen asettamien tavoitteiden laiminlyönti. Talken ensimmäisenä vuonna myös muotoutui sen jatkossakin käyttämä toimintatapa, jossa neuvottelukunta pyrki omilla kannanotoillaan tukemaan ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosastolla tehtyjä esityksiä tavoitteiden kannalta riittävistä määrärahoista. Budjettiesityksen lopullista summaa, 550 miljoonaa markkaa, pidettiin neuvottelukunnassa aiempaa positiivisempänä tuloksena muttei tyydyttävänä.

Keskustelu määrärahoista jatkui Talkessa aktiivisena heti vuoden 1981 tammikuussa. Talken puheenjohtajistosta koostuneen työvaliokunnan kokouksessa todettiin, että edellisenä vuonna neuvottelukunnassa asetettu 600 miljoonan markan tavoite oli luonut yhtenäisyyttä eri tahojen välille, vaikkei tavoitteeseen lopulta päästykään. Työvaliokunnassa päätettiin, että vastaavanlainen tavoite vuodelle 1982 tulisi tuoda julki mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.⁵⁶ Työvaliokunnassa laadittiin luonnos vuoden 1982 määrärahoja koskevasta julkilausumasta, jossa muun muassa vaadittiin 0,32 prosentin BTK-osuuden saavuttamiseen vaadittavan 730 miljoonan markan kokonaissumman ottamista lähtökohdaksi, kun budjettia laadittaisiin.⁵⁷

Julkilausuman sisällöstä käytiin sekä työvaliokunnassa että täysistunnossa risteäviä näkemyksiä herättänyttä keskustelua ja siitä päädyttiin lopulta äänestämään Talken täysistunnossa. Kiistaa herätti erityisesti julkilausuman viimeinen lause, jossa hallitukselta vaadittiin yksityiskohtaista suunnitelmaa 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Työvaliokunnassa päädyttiin muuttamaan julkilausuma muotoon, jossa yksityiskohtaisen suunnitelman sijaan vaadittaisiin pidemmän aikavälin arvio tavoitteen saavuttamisesta, koska hallituksille ei haluttu luoda ”loukkaa”, mikäli tavoitteeseen ei päästäisi. SKDL:n kansanedustaja Ilkka-Christian Björklund oli kuitenkin sitä mieltä, että vaatimus ei toisi juurikaan uutta tavoitteeseen, johon Suomi oli jo kansainvälisesti sitoutunut.⁵⁸

⁵⁶ Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan (TALKE) työvaliokunnan kokous 6.1.1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁵⁷ Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan (TALKE) työvaliokunnan kokous 28.1.1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁵⁸ Ibid.

Talken 13.2.1981 pidettyyn täysistuntoon tuotiin päivitetty julkilausuma, jossa yksityiskohtaista suunnitelmaa ei enää mainittu. Osa jäsenistä halusi täysistunnossa myös lisätä tekstiin kohdan, jossa painotettaisiin kehitysyhteistyövarojen lisäämisen ”kokonaistaloudellista vaikutusta” viitaten Suomen talouden odotettua suurempaan alijäämään seuraavalle vuodelle. Toisaalta neuvottelukunnassa vallitsi melko vahva yksimielisyys siitä, että kehitysyhteistyövarojen kasvu ei saanut olla liiaksi kiinni Suomen omasta taloudellisesta tilanteesta. Muun muassa Talken keskustalainen jäsen Heta Tuominen totesi omaan taloustilanteeseen vetoamisen määrärahojen kohdalla olevan ”kansallista itsekkyyttä”. SKDL:n Ilkka-Christian Björklund vaati edelleen, että julkilausumassa edellytettäisiin hallitukselta suunnitelmaa 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Lopulta julkilausumasta päädyttiin äänestämään, ja SKDL:n jäsenten kanta hävisi.⁵⁹

Talken seuraavassa täysistunnossa toukokuussa oli jälleen käsittelyssä vuoden 1982 määrärahoja koskeva uusi julkilausuma. Julkilausumasta käydyssä keskustelussa on havaittavissa turhautumista siihen, ettei Talken esittämiä näkemyksiä otettu riittävän vakavasti ennen kaikkea valtiovarainministeriössä, jossa puheenjohtaja Stenbäckin saamien tietojen perusteella suunniteltiin huomattavasti 0,32 prosentin välitavoitetta alhaisempaa osuutta kehitysyhteistyömäärärahoille. Talken työvaliokunta oli laatinut julkilausumasta luonnoksen, jossa melko kovin sanankääntein todettiin Suomen nykyisen aseman toiseksi viimeisenä OECD-maiden joukossa kehitysavun määrällä mitattuna olevan ”kansallinen häpeä”, ja että mikäli vuodelle 1982 asetettua välitavoitetta ei saavuteta, on Suomi ”syömässä sanansa”. Julkilausumaluonnoksen lopussa todettiin vielä, että Talke tulisi syksyn 1981 budjettikeskustelun perusteella tekemään johtopäätökset omasta tarpeellisuudestaan.⁶⁰

Julkilausumasta käydyssä keskustelussa osa Talken jäsenistöstä suhtautui varauksella siihen, että neuvottelukunta käytännössä uhkasi lakkauttaa oman toimintansa, mikäli kehitysyhteistyövarat eivät olleet sen toivomalla tasolla. Toisaalta muun muassa puheenjohtaja Stenbäck oli sitä mieltä, että Talke menettäisi uskottavuutensa, mikäli sen antamat lausunnot jäisivät huomiotta. Puolueiden edustajien kesken vallitsi kuitenkin yksimielisyys siitä, että välitavoitteen saavuttaminen oli välttämätöntä Suomen uskottavuuden

⁵⁹ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 4. kokous 13.2.1981”. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁶⁰ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 5. kokous 29.5.1981”. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

kannalta. Erityisen kriittisesti suunnitellun julkilausuman sisältöön suhtautui valtiovarainministeriötä Talkessa asiantuntijana edustanut budjettipäällikkö Juhani Korpela, joka näki julkilausuman antavan väärän kuvan tilanteesta. Korpela piti ”kansallisesta häpeästä” puhumista liioitteluna tilanteessa, jossa Suomi oli joka tapauksessa lisäämässä kehitysapuvarojaan. Korpela painotti myös, ”ettei verotusta tulla korottamaan eikä velkakierrettä voida jatkaa”. Talken jäsenistössä vallitsi kuitenkin myös laajasti näkemys siitä, että kehitysyhteistyövaroja tulisi arvioida irrallaan Suomen omasta taloudellisesta tilanteesta. SKDL:ää edustanut Ilkka-Christian Björklund ehdotti tekstiin lisäystä siitä, ”etteivät kehitysyhteistyövarat voi olla suhdannepoliittista toimintaa”. Kokouksessa esitettiin myös näkemyksiä, joissa valtiovarainministeriön koettiin jättävän yleisen mielipiteen huomiotta.⁶¹

Lopullisessa, puheenjohtaja Stenbäckin ja Talken sihteerin laatimassa ja neuvottelukunnan yksimielisesti hyväksymässä julkilausumassa ensimmäisen luonnoksen jyrkimpiä näkemyksiä oli lievennetty. ”Kansallisen häpeän” kaltaisista ilmauksista oli luovuttu ja uhkaus Talken eroamisesta muutettu lievempään muotoon ”toimintaedellytysten uudelleenarvioimisesta”. Julkilausuma päätettiin jakaa lehdistötiedotteena julkisuuteen sekä erikseen tiedoksi kaikille eduskuntaryhmille.⁶² Pöytäkirjasta ei käy ilmi, miten yksimielisyyteen lopulta päädyttiin. Kokous keskeytettiin ennen julkilausumasta tehtyä päätöstä ja sitä jatkettiin seuraavana päivänä. Oletettavasti erimielisyyksiä ratkottiin vielä virallisen kokouksen ulkopuolella.

Keskustelua vuoden 1982 kehitysyhteistyömäärärahoista jatkettiin Talken kehitysyhteistyöjaostossa kesätauon jälkeen elokuussa 1981. UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Mauri Eggert kertoi ulkoasiainministeriön esittäneen ministeriöiden välisissä budjettineuvotteluissa noin 730 miljoonan markan määrärahaa, kun taas valtiovarainministeriön esitys oli noin 100 miljoonaa pienempi. Puheenjohtaja Stenbäck oli kuitenkin optimistinen sen suhteen, että hallituksen käsittelyssä ja eduskunnassa VM:n esittämä summa nousisi vielä reilusti, sillä sekä yleinen mielipide, hallitusryhmät että oppositio olivat laajasti määrärahojen lisäämisen puolella. Jaosto päätti vielä pyrkiä myötävaikuttamaan määrärahojen lisäämiseen lähettämällä aiemmin kesällä laaditun julkilausuman pohjalta Talken nimissä kirjeen pääministerille, valtiovarainministerille,

⁶¹ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 5. kokous 29.5.1981”. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁶² ”Taloudellisten kehityskaasuhteitten neuvottelukunnan kannanotto kehitysyhteistyömäärärahoista 1.6.1981”. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

ulkoasiainministerille ja eduskuntaryhmille.⁶³ Seuraavassa kokouksessa budjettiriihen jälkeen puheenjohtaja Stenbäck kertoi ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen pitäneen kiinni 720 miljoonan markan summasta, jota yksikään taho ei lopulta vastustanut.⁶⁴

Talken seuraavassa, vuoden viimeisessä täysistunnossa lokakuussa UM:n kehitysyhteistyöosaston toimistopäällikkö Ilkka Ristimäki arvioi, että tulevan vuoden budjetti olisi kehitysyhteistyön kannalta positiivisempi kuin pitkiin aikoihin, ja sen hetkisten arvioiden perusteella myös 0,32 prosentin välitavoite tultaisiin saavuttamaan. Talken puheenjohtaja Stenbäck totesi myös kehitysyhteistyöjaoston olevan tyytyväinen budjetissa esitettyihin määrärahoihin, mutta seuraavan haasteen olevan pian edessä, sillä vuodesta 1983 eteenpäin ei ollut esitetty minkäänlaista vahvistettua aikataulua tai tavoitteita määrärahojen kasvulle.⁶⁵

Talkessa vuonna 1981 kehitysyhteistyömäärärahoista käytyä keskustelua sävytti siis vuodelle 1982 asetettu 0,32 prosentin välitavoite, jonka saavuttamisen välttämättömyydestä neuvottelukunnassa vallitsi yksimielisyys. Vuonna 1981 Talkessa alkoi kuitenkin näkyä aiempaa enemmän ristiriitoja jäsenistön välillä, kun osa jäsenistöstä kannatti varsin tiukkaa retoriikkaa neuvottelukunnan kannanottoihin, jotta ne otettaisiin riittävän vakavasti erityisesti valtiovarainministeriössä. Osa Talken jäsenistöstä piti kuitenkin muun muassa kansallisesta häpeästä puhumista Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen yhteydessä tilanteen liioitteluna, eikä konsensuksen kautta painoarvoa kannanottoilleen hakenut neuvottelukunta tällaiseen retoriikkaan julkisuudessa lopulta päätyntykään.

Vuonna 1981 seuraavan vuoden budjetin kehitysyhteistyömäärärahoista Talkessa käydyssä keskustelussa nousi esiin myös kysymys siitä, millainen kehitysyhteistyövarojen kasvun suhde Suomen muuhun taloudelliseen tilanteeseen oli. Kuten Juhani Artto toteaa, kehitysyhteistyövarojen kasvuun kriittisemmin suhtautuvat käyttivät 1980-luvulla tutuksi tullutta ”valtionalouden sallimissa puitteissa” -lauseketta määrärahoista puhuttaessa.⁶⁶ Talken jäsenistön keskuudessa vaikutti olevan melko vahva näkemys siitä, että kehitysyhteistyön

⁶³ ”Muistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/81”, 19.8.1981, Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. Taloud. kehityksimaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁶⁴ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/81”, 16.9.1981, Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. Taloud. kehityksimaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁶⁵ ”Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 6. kokous 14.10.1981”. Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityksimaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

⁶⁶ Artto 2005, 28.

tulisi olla sellaisten prioriteettien joukossa, johon oman taloussuhdanteen ei tulisi juurikaan vaikuttaa. Tällaisia näkemyksiä esittivät Talken kokouksissa etenkin vasemmistopuolueita edustavat jäsenet, mutta valtiovarainministeriön tiukkoina pidettyihin kantoihin kohdistunut kritiikki ei rajoittunut pelkkään vasemmistoon. Julkisesti Talken nimissä tällaisia näkemyksiä ei kuitenkaan päädytty esittämään, sillä koko puoluekentän tukea niille ei ollut.

Lopulta Talkessa vallitsi vuoden 1981 budjettiriihen jälkeen tyytyväisyys siitä, että 0,32 prosentin välitavoitteeseen todennäköisesti riittävät 720 miljoonan markan määrärahat oli saavutettu. Vuoden 1981 alussa Talken kokouksissa keskusteluun oli kuitenkin noussut esiin vahvemmin myös kysymys siitä, miten pidemmän aikavälin tavoite 0,7 prosentin BTK-osuudesta konkreettisesti saavutettaisiin. Helmikuussa äänestykseen asti päätynyt julkilausumakeskus, jossa varsinkin SKDL:n edustajat halusivat Talken vaativan yksityiskohtaista suunnitelmaa tavoitteen saavuttamiseksi, oli osoitus siitä, että alkuvaiheessaan varsin yksimieliseltä vaikuttaneessa neuvottelukunnassa oli myös joitakin ristiriitoja.

Seuraavan vuoden 1982 alussa Talkessa vallitsi aiempaa optimistisempi ilmapiiri, kun ehkä jossakin määrin vastoin jäsenistön odotuksia edellisen syksyn budjettiriihessä 0,32 prosentin välitavoitteeseen vaadittava summa oli saatu läpi. Välitavoitteen saavuttamisen myötä Talkessa alettiin kiinnittää suurempaa huomiota siihen, miten varsinainen tavoite eli 0,7 prosentin BKT-osuus kehitysyhteistyömäärärahoissa saavutettaisiin.

Talken kehitysyhteistyöjaosto oli tammikuussa pyytänyt UM:n kehitysyhteistyöosastolta laskelmaa eri vaihtoehdoista, joilla 0,7 prosentin tavoite voitaisiin saavuttaa aikavälillä 1985–1990. Laskelmasta käytiin keskustelua jaoston kokouksessa maaliskuussa, jossa niin RKP:n Pär Stenbäck, SDP:n Unto Vesa, keskustan Heta Tuominen, SKDL:n Johan von Bonsdorff kuin kokoomuksen Ilkka Kanerva kannattivat osittain omien puolueidensakin esittämien kantojen mukaisesti tavoitteen asettamista vuosille 1987–1988, mikä olisi vaatinut tasaisella kasvutahdilla noin miljardin markan määrärahoja vuodelle 1983. Jaoston puheenjohtaja Stenbäck piti tärkeänä, että tavoitteesta vallitsisi mahdollisimman laaja yksimielisyys.⁶⁷

Määrärahakysymystä käsiteltiin vuoden 1982 ensimmäisessä täysistunnossa.

Neuvottelukunnan puheenjohtaja, tässä vaiheessa Sorsan III hallituksen ulkoasiainministeriksi

⁶⁷ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 3/82” 22.3.1982. TALKE, kokoukset 1. jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

nimitetty Pär Stenbäck, piti kokouksen avauspuheenvuorossaan Talken antamia, kehitysyhteistyömäärärahojen kehitykseen tulo- ja menoarvioissa positiivisesti vaikuttaneita julkilausumia Talken työn näkyvimpänä tuloksena. Kokouksessa keskusteltiin jälleen julkilausuman antamisesta vuoden 1983 määrärahoja ja 0,7 prosentin tavoitetta ajatellen. Vaikka neuvottelukunnassa vallitsi vahva yksimielisyys vuoden 1983 miljardin markan määrärahatavoitteesta, erityisesti kokoomusta edustanut professori Erkki Pihkala kannatti julkilausumaluonnoksessa mainitun, 0,7 prosentin tavoitetta koskevan viiden vuoden määräajan poistamista.⁶⁸

Lopulta julkilausuma hyväksyttiin yksimielisesti – ilman mainintaa viiden vuoden määräajasta. Julkilausumassa osoitettiin tyytyväisyys välitavoitteen saavuttamisesta mutta myös painotettiin varojen määrätietoista kasvattamista sellaisen aseman saavuttamiseksi, jota Suomelta ”pohjoismaana odotettiin”. Seuraavana askeleena tähän pidettiin miljardin markan kokonaissummaa vuodelle 1983.⁶⁹ Oletettavasti neuvottelukunnassa oli vielä muistissa edellisen vuoden vastaavasta julkilausumasta käyty kiista, jossa osa jäsenistöstä olisi halunnut hallitukselta yksityiskohtaisen suunnitelman 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Valtaosa Talkessa vaikutti olevan kunnianhimoisten tavoitteiden takana, mutta samalla haluttiin välttää vaatimasta pitkällä aikavälillä liian sitovien tavoitteiden asettamista. Todennäköisesti taustalla oli se, että Suomi oli jo aikaisemmin joutunut pettämään omat lupauksensa useaan otteeseen, mitä pidettiin Suomen kansainvälisen maineen kannalta kiusallisena.

Kesäkuussa 1982 Talken kehitysyhteistyöjaostossa keskusteltiin taas uudesta julkilausumasta, kun UM:n kehitysyhteistyöosasto oli laatinut oman budjettiesityksensä vuodelle 1983. UM:n budjettiesitys oli lähes tasan miljardi markkaa, joka vastasi Talkenkin aiemmin esittämää summaa sekä suunniteltua kasvuaikataulua, jossa 0,7 prosentin tavoite saavutettaisiin vuosina 1987–1988. Julkilausumaluonnoksessa jaosto esitti tyytyväisyytensä määrärahakehitykseen, mutta 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamista koskevista ilmauksista oli taas vaikeuksia päästä

⁶⁸ ”Tarkistamaton kokousmuistio: Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 7. kokous 24.3.1982”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

⁶⁹ Ulkoasiainministeriön lehdistötiedote ”Kehitysyhteistyöhön esitetään miljardia markkaa”, 24.3.1982. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

yksimielisyyteen jaostossa. SKDL:n von Bonsdorff esitti jälleen, että julkilausumissa tulisi ilmaista täsmällisemmin, milloin 0,7 prosentin tavoite olisi tarkoitus saavuttaa.⁷⁰

Eri poliittisten ryhmien välillä vallitsi kuitenkin eriäviä näkemyksiä siitä, minä vuonna tavoite tulisi tarkalleen ottaen saavuttaa. Esimerkiksi keskustan Heta Tuominen ja kokoomuksen Ilkka Kanerva painottivat keskustelussa, ettei täsmällisiä tavoitteita voida esittää puolueiden eri tavoin asettamien tavoitteiden vuoksi. Vasemmistopuolueiden SKDL:n ja SDP:n edustajat taas korostivat Talken asemaa ”painostusjärjestönä”, jonka epätasälliset lausunnot eivät palvelisi kansalaisia. Lopullisessa julkilausumassa todettiin vain, että 0,7 prosentin tavoite tulisi saavuttaa ”mahdollisimman pikaisesti”.⁷¹

Talken mandaatti oli päättymässä syksyllä 1982 juuri sen jälkeen, kun seuraavan vuoden budjettineuvottelut käytäisiin hallituksessa. Kehitysyhteistyöjaoston ensimmäisessä kokouksessa kesätauon jälkeen osastopäällikkö Mauri Eggert UM:n kehitysyhteistyöosastolta kertoi, että valtiovarainministeriö oli jälleen leikannut ulkoasiainministeriön esittämästä, Talken suositukseen pohjautuneesta miljardista markasta 200 miljoonaa markkaa. Keskustelussa muiden muassa kokoomuksen kansanedustaja Ilkka Kanerva painotti, että puolueiden viimeaikaisissa lausunnoissa oli kannatettu kehitysyhteistyömäärärahojen lisäämistä, vaikka muuten puolueet olivat esittäneet säästäväisyyttä seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioesitykseen. Jaostossa päätettiin vielä, että Talken viimeisessä täysistunnossa laadittaisiin taas julkilausuma, jolla budjettineuvotteluihin pyrittäisiin vaikuttamaan.⁷²

Talken ensimmäisen toimikauden viimeiseksi jääneessä täysistunnossa 1.9.1982 uutta julkilausumaa ei kuitenkaan enää laadittu, sillä budjettiriihi oli jo siihen mennessä tullut päätökseen. Talken puheenjohtaja, ulkoasiainministeri Stenbäck kertoi kehitysyhteistyömäärärahojen lopullisen summan vuodelle 1983 olevan 919 miljoonaa markkaa, joka oli Talken ja UM:n tavoitetta matalampi mutta huomattavasti valtiovarainministeriön esitystä korkeampi. Stenbäck totesi, että saavutettuun lopputulokseen

⁷⁰ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982. TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

⁷¹ Ibid.

⁷² ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982. TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

voitiin kuitenkin olla tyytyväisiä, eikä neuvottelukunnan jäsenistö vaikuttanut olevan tästä eri mieltä.⁷³

Talkessa vuonna 1982 käydyissä keskusteluissa määrärahat eivät kaiken kaikkiaan olleet enää yhtä keskeisessä asemassa kuin kahtena edellisenä vuonna, kun välitavoite oli saavutettu ja lyhyellä aikavälillä määrärahojen positiivinen kehitys vaikutti turvatulta. Talken kannanotoissa ja kokouksissa niistä käydyissä keskusteluissa alkoi aiempaa enemmän korostua pidemmän aikavälin määrärahakehitys kohti 0,7 prosentin BKT-osuutta, johon Suomi oli kansainvälisesti sitoutunut.

Keskustelusta voidaan havaita, että vaikka 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamisen välttämättömyydestä oltiinkin yhtä mieltä, eri puolueiden oli vaikea päästä yksimielisyyteen tarkoista tavoitteista. Eri ryhmien edustajat olivat yhtä mieltä siitä, että tavoitteen saavuttaminen mahdollisimman pian oli toivottavaa ja siihen tuli pyrkiä. Oikeistoon ja vasemmistoon kallellaan olevien edustajien välillä oli kuitenkin melko selkeä ero siinä, kuinka tärkeänä prioriteettina määrärahojen kehitystä pidettiin. Oikeistopuolueiden edustajat olivat huomattavasti varovaisempia vaatimaan 0,7 prosentin tavoitteelle tarkkaa määräaika, kun taas vasemmistossa määrärahakehitys nähtiin pitkälti Suomen omasta taloudellisesta tilanteesta irrallisena kysymyksenä.

Talken päättäessä ensimmäisen toimikautensa syksyllä 1982 jäsenistön keskuudessa oltiin kuitenkin huomattavasti tyytyväisempiä Suomen määrärahatilanteeseen kuin sen aloittaessa toimintansa vuonna 1980. Suomi oli saavuttanut asettamansa välitavoitteen ja pitkään kaukaiselta vaikuttaneen 0,7 prosentin tavoittaminen lähitulevaisuudessa alkoi vaikuttaa aiempaa realistisemmalta, vaikka sitovia suunnitelmia ei vielä ollutkaan laadittu.

2.2 Valtiovarainministeriö saatava kuriin

Vuoden 1983 tammikuussa Talke kokoontui toisen toimikautensa ensimmäiseen täysistuntoon, jossa neuvottelukunnan puheenjohtaja, ulkoasiainministeri Pär Stenbäck pohti aloituspuheessaan suuntaviivoja uuden Talken tuleville vuosille. Stenbäck totesi, että viime vuosien aikana kehitysyhteistyötä oli kasvatettu voimakkaasti ja hallituksen suunnitelmissa oli kasvun jatkuminen lähivuosina. Valtiontalouden tilan vuoksi määrärahojen kasvattaminen

⁷³ ”Tarkistamaton kokousmuistio: Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 9. kokous 1.9.1982”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

voisi kuitenkin olla vaikeaa, minkä vuoksi yksi neuvottelukunnan keskeisistä tehtävistä myös toisella toimikaudella olisi kehitysyhteistyövarojen kasvun turvaaminen kansallisesti ja kansainvälisesti tehtyjen sitoumusten mukaisesti. Toisaalta Stenbäck piti Suomen kehitysyhteistyöbudjettia jo sen verran suurena, että aiempaa enemmän tulisi keskustella myös varojen käytöstä.⁷⁴

Neuvottelukunnan toisen täysistunnon aikaan maaliskuussa 1983 Suomessa oli käynnistymässä eduskuntavaalien jälkeiset hallitusneuvottelut. Edellisellä toimikaudellaan Talke oli antanut aina keväisin julkilausuman ulkoasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle kehitysyhteistyömäärärahojen toivotusta tasosta seuraavan vuoden tulo- ja menoarviossa. Tällä kertaa Talken puheenjohtajisto oli päättänyt, että julkilausuma tulisi osoittaa ministeriöiden sijaan suoraan kaikille eduskuntapuolueille. Työvaliokunnan luonnostelemassa tiiviissä julkilausumassa neuvottelukunta esitti tyytyväisyytensä viime vuosien määrätietoiseen ja johdonmukaiseen kehitysyhteistyövarojen kasvuun. Julkilausumassa kuitenkin korostettiin, että määrärahat eivät vielä ole OECD-maiden keskiarvoa eivätkä lähelläkään muiden pohjoismaiden tasoa. Neuvottelukunta edellytti julkilausumassa puolueita tuomaan hallitusneuvotteluissa esille kysymyksen 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamisesta mahdollisimman pikaisesti. Koska julkilausuma ei sisältänyt mitään tarkkoja summia tai tavoitevuosia, joista jäsenistö voisi olla eri mieltä, se hyväksyttiin ilman sen kummempaa keskustelua.⁷⁵

Määrärahakysymys oli ajankohtainen taas elokuussa 1983, kun pääministeri Sorsan uuden hallituksen budjettineuvottelut olivat alkamassa. Puheenjohtaja Pär Stenbäck näki, että kehitysyhteistyövarojen kasvattamisessa oli odotettavissa vaikeuksia. UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Mauri Eggert totesi, että 0,7 prosentin osuuden saavuttaminen UM:n tavoitteen mukaisesti vuoteen 1988 mennessä vaatisi 0,45 prosentin BKT-osuutta vuodelle 1984. Eggertin mukaan valtiovarainministeriön linja vaikutti kuitenkin tähtäävän siihen, että BKT-osuus säilyisi ennallaan, mikä merkitsisi myönteisen kehityksen katkeamista. Eggert totesi myös, ettei ”DAC-kriteerien löystymistä voida enää käyttää kehitysapuosuuden nostamiseksi”.⁷⁶ Eggertin toteamus voidaan tulkita tunnustukseksi siitä,

⁷⁴ ”Ulkoasiainministeri Pär Stenbäckin puhe TALKEn täysistunnossa 28.1.83”. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

⁷⁵ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunto 2/83”, 30.3.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

⁷⁶ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunto 4/83”, 17.8.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

että aikaisempina vuosina kehitysavun BKT-osuuden kasvattamiseen oli pyritty myös tulkitsemalla OECD:n kehitysapukomitea DAC:n apukriteereitä mahdollisimman laveasti. Tällöin kehitysavuksi saatettiin tilastoissa laskea sellaistaakin toimintaa, joka täytti kehitysavun kriteerit vain näennäisesti. ODA-kriteerien lavea tulkinta siitä, mitä lasketaan ”kehitykseksi”, on yleisestikin vaikuttanut siihen, että aputilastoihin on eri maissa sisällytetty muun muassa pakolaisten vastaanottokuluja.⁷⁷

Elokuun täysistunnossa jäsenistö totesi myös, että julkinen kiinnostus määrärahakehitykseen näytti myös jonkin verran laantuneen osittain sen vuoksi, että vuonna 1980 perustetun Prosenttiliikkeen toiminnassa ei ollut enää samanlaista uutuuden viehätystä kuin pari vuotta aikaisemmin. Neuvottelukunta päätti esittää tuttuun tapaan ulkoasiainministeriksi palanneelle Paavo Väyrykselle kannanoton seuraavan vuoden määrärahoista budjettineuvotteluiden alla. Itse kannanoton sisällöstä ei jäsenistössä vaikuttanut heräävän edellisten vuosien kaltaista tiukkaa keskustelua.⁷⁸ Kannanotossa todettiin, että viime vuosien määrärahakehitys oli ollut myönteistä, mutta vielä kaukana OECD-maiden keskiarvosta, josta Suomi oli jäänyt entisestään jälkeen. Neuvottelukunta piti välttämättömänä, että vuoden 1984 budjettiin sisällytettäisiin noin 1,25 miljardin markan määräraha, joka vastaisi 0,44 prosentin BKT-osuutta. Kannanotossa neuvottelukunta katsoi, ettei kehitysyhteistyövaroja tullut leikata valtiontalouden tilaan vedoten, sillä kyseessä oli kansainvälisen velvoitteen täyttäminen, jonka vaikutus Suomen talouteen oli suhteellisen pieni. Kannanotossa Talke myös vaati hallitusta laatimaan täsmällisen aikataulun 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiselle vuoteen 1988 mennessä.⁷⁹ Vielä edellisen vuoden budjettineuvotteluiden alla Talke ei ollut päässyt yksimielisyyteen tavoitevuoden esittämisestä, mutta reilussa vuodessa puolueiden kannat olivat lähentyneet siten, että kaikki jäsenet saattoivat asettua tavoitevuoden 1988 taakse.

Vuoden 1983 aikana Talken kokouksissa ei enää määrärahakysymyksistä keskusteltu. Vuoden 1984 tulo- ja menoarviossa hyväksytyt määrärahat vastasivat lopulta 0,39 prosentin BKT-osuutta, mikä oli selvästi Talken kannanotossa esitettyä matalampi. Hallitus myös ilmoitti budjetissa, että 0,7 prosentin tavoite pyrittiin saavuttamaan 1980-luvun jälkipuoliskolla, mutta

⁷⁷ Koponen ja Seppänen 2016, 342–343.

⁷⁸ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunto 4/83”, 17.8.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

⁷⁹ ”TALKEn kannanotto kehitysyhteistyömäärärahoista ulkoasiainministeriölle 16.8.1984”. TALKE 1984–1985. TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987, 91–1, UMA.

tarkkaa tavoitevuotta ei vielä asetettu.⁸⁰ Oletettavasti Talkessa oltiin kuitenkin lopputulokseen jokseenkin tyytyväisiä, sillä määrärahat joka tapauksessa kasvoivat edellisestä vuodesta.

Tammikuussa vuoden 1984 ensimmäisessä täysistunnossa Talke käsitteli kehitysyhteistyön keskeisiä kysymyksiä käsittelevää kannanottoaan, jonka se oli esittämässä hallituksen laatiman kehitysyhteistyöpoliittisen selonteon alla. Kannanoton luonnoksessa oli toistettu jo edellisenä vuonna esitetty 0,7 prosentin tavoitevuosi 1988. Talke piti tavoitteen saavuttamista välttämättömänä Suomen ulkopoliittisen uskottavuuden kannalta. Lisäksi kannanottoluonnoksessa todettiin tarve valmistautua jo seuraavaan tavoitteeseen, joka olisi 1 prosentti bruttokansantuotteesta. Kannanotosta käydyssä keskustelussa kokoomuksen Erkki Pihkala piti prosentin tavoitteen mainitsemista liian ennenaikaisena, kun 0,7 prosentin tavoitekin oli vielä varsin kaukana. Puheenjohtaja Stenbäck kertoi prosentin tavoitteen olevan kannanotossa tarkoituksellisesti ja se päätettiin säilyttää.⁸¹ Kokouksen pöytäkirjasta ei käy ilmi, mikä Stenbäckin mainitsema ”tarkoitus” prosentin tavoitteen sisällyttämiselle kannanottoon oli, mutta oletettavasti neuvottelukunta halusi olla kehitysyhteistyöpoliittisessa tavoitteenasettelussa askeleen hallitusta edellä.

Syksyllä 1984 hallituksen budjettineuvotteluiden jälkeen tunnelma Talkessa oli määrärahakehityksen osalta muutaman positiivisemmän vuoden jälkeen jälleen synkempi. Budjettiesityksessä kehitysyhteistyömäärärahat oli asetettu sellaiselle tasolle, että 0,7 prosentin tavoitteen saavuttaminen vuonna 1988 vaikutti epärealistiselta. UM:n kehitysyhteistyöosasto oli ”realistiseen arvioon” perustuen siirtänyt oman tavoitteensa vuoteen 1989. Puheenjohtaja Stenbäck oli optimistinen siitä, että eduskunta voisi vielä korottaa määrärahoja VM:n esitykseen nähden, sillä eduskunnassa vallitsi hänen mukaansa myönteinen ilmapiiri kehitysavun nostamiseksi. Keskustan Lauri Kontro taas katsoi budjettiesityksen osoittavan, ettei 0,7 prosentin tavoitetta saavutettaisi kuluvan vuosikymmenen aikana, vaikka maan hyvä taloudellinen kehitys olisi sen sallinut. Kaikkein pettynein budjettiesitykseen oli SDP:n Unto Vesa, joka piti tilannetta suorastaan masentavana. Vesa näki kehitysyhteistyömäärärahoista käytävän jokavuotisen pelin horjuttavan sekä ulko- että sisäpoliittista uskottavuutta, kun keväisin niin hallitus, puolueet ja Talke antoivat tukensa 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiselle, mutta kesän jälkeen tavoitteista luovuttiin. Vesan

⁸⁰ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983, 4.

⁸¹ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnosta 1/84”, 17.1.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeri, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

analyysissä syyllinen tilanteeseen oli selvä. ”Valtiovarainministeriön budjettikäsittely pitäisi jotenkin saada kuriin”, Vesa totesi puheenvuoronsa lopuksi.⁸² Valtiovarainministeriöstä oli Talkessa esitettyjen puheenvuorojen perusteella muodostunut suorastaan arkkivihollinen kehitysyhteistyövarojen kasvun kannattajille.

Neuvottelukunnan seuraavassa täysistunnossa lokakuussa 1984 keskustelua budjetista jatkettiin, kun kehitysyhteistyöjaostossa oli ehdotettu kannanottoa määrärahojen tasosta budjettiesityksessä. Kannanottoluonnoksessa esitettiin, että eduskunta nostaisi määrärahoja 0,7 prosentin tavoitteen mukaisen kehityksen turvaamiseksi. Kokouksessa Talken pysyvänä asiantuntijana toiminut valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Juhani Korpela tyrmäsi kannanoton todeten, että ehdotukset kehitysyhteistyövarojen lisäämisestä Talken esittämällä tavalla olisivat merkinneet muun muassa inflaatiotarkistusprosentin pienentämistä hallitusohjelman vastaisella tavalla. Korpela totesi, että Talke ei ollut kiinnostunut siitä, mistä rahat kehitysapuvarojen lisäämiseksi otettaisiin. Puheenjohtaja Stenbäck puolusteli kannanottoa ja totesi, ettei Talken tehtävänä ollut ottaa kantaa budjetin tulopuoleen, vaan ainoastaan kehitysyhteistyövarojen määrään. Korpelan mukaan eduskunnassa esitetyt aloitteet määrärahojen lisäämisestä olivat vain yksittäisten edustajien tekemiä, eikä hallitusryhmillä ollut mitään sopimuksia aloitteista. Keskustelussa Korpela kertoi myös, että valtiovarainministeriön arvion perusteella näytti varmalta, että ainakaan vuoteen 1988 mennessä 0,7 prosentin tavoitetta ei saavutettaisi, jos VM:n prioriteeteista menojen suhteen pidettäisiin kiinni. Lopulta neuvottelukunta päätti budjettipäällikkö Korpelan kritiikin jälkeen, ettei kannanottoa julkaistaisi.⁸³

Talken toisen toimikauden viimeisenä vuonna 1985 kehitysyhteistyömäärärahoista ei käytännössä keskusteltu neuvottelukunnassa enää lainkaan. Aihetta sivuttiin huhtikuun täysistunnossa, jossa monenkeskistä kehitysyhteistyötä koskevan kannanoton käsittelyn yhteydessä valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Korpela totesi, ettei VM hyväksynyt 0,7 prosentin tavoitetta vuosikymmenen loppuun mennessä. Puheenjohtaja Stenbäck totesi, että eduskunnan ja hallituksen lausunnoissa 0,7 prosentin tavoitteeseen oli kyllä sitouduttu.⁸⁴

⁸² ”Tarkistamaton kokousmuistio TALKEn täysistunnosta 5/84”, 26.9.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

⁸³ ”Kokousmuistio Talken täysistunnosta 6/84”, 22.10.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

⁸⁴ ”Kokousmuistio TALKEn täysistunnosta 3/85”, 10.4.1985. TALKE II (Nimetön kansio), 91–1, UMA.

Stenbäckin ja neuvottelukunnan muidenkin jäsenten tiedossa oli todennäköisesti, että hallitus oli valmistelemassa periaatepäätöstä kehitysyhteistyömäärärahoista.

Valtioneuvosto teki 4.7.1985 periaatepäätöksen kehitysyhteistyövarojen lisäämisestä vuosina 1986 ja 1987 siten, että avun BKT-osuus nousee tasaisesti 0,7 prosenttiin vuonna 1989.⁸⁵ Periaatepäätös ei ollut laillisesti sitova ja keskustalainen valtiovarainministeri Ahti Pekkala äänesti jopa päätöstä vastaan, mutta ensimmäistä kertaa sitten Talken asettamisen hallitus poliittisesti sitoutui saavuttamaan 0,7 prosentin tavoitteen tietyn aikataulun mukaisesti.⁸⁶

Yhteenvedona taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa vuosina 1980–1985 käydystä keskustelusta voidaan todeta, että kehitysyhteistyömäärärahoja pidettiin erilaisia mielipidesuuntia ja aatteita edustavan neuvottelukunnan keskuudessa sekä ulko- että sisäpoliittisesti merkittävänä asiana. Määrärahakehitys ja Suomen sitoutuminen omiin tavoitteisiinsa nähtiin asiana, jolla oli vaikutusta Suomen maineeseen maailmalla. Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen taso ei ollut vastannut sitä kuvaa hyvinvoivasta pohjoismaasta, jota niin ulkoasiainministeriössä kuin laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa haluttiin edistää. Toisaalta neuvottelukunnan keskusteluissa korostui myös näkemys siitä, että kansalaisten keskuudessa vahvistuneen kannatuksen kehitysyhteistyölle tuli näkyä toteutuneessa politiikassa, ja neuvottelukunnan tehtävänä oli välittää näitä näkemyksiä valtiokoneistoon.

Talke kävi keskustelua kehitysyhteistyömäärärahoista erityisesti hallituksen vuosittaisten budjettineuvotteluiden alla, kun se pyrki vaikuttamaan kehitysapuvarojen määrään seuraavan vuoden budjetissa. Talken toimintatavaksi muodostui neuvottelukunnan nimissä annettujen julkilausumien ja kannanottojen laatiminen. Kannanottojen toivottiin osoittavan, että kehitysyhteistyömäärärahojen voimakkaalla kasvulla oli laaja yhteiskunnallinen tuki. Neuvottelukunnan keskusteluiden ja kannanottojen perusteella määrärahojen kasvua pidettiin kuitenkin ennen kaikkea ulkopoliittisena mainekysymyksenä. Määrärahojen nostaminen muiden OECD-maiden ja erityisesti pohjoismaiden tasolle oli asia, jonka nähtiin vaikuttavan Suomen ulkopoliittiseen asemaan. Tästä ei neuvottelukunnassa vallinnut erimielisyyksiä missään vaiheessa sen kahden toimikauden aikana. Määrärahoista käydyt kiistat Talkessa

⁸⁵ Suomen kehitysyhteistyön vuosikertomus 1985–86, 3.

⁸⁶ Koponen 1999, 14.

liittyivät lähinnä siihen, kuinka tiukasti neuvottelukunta voisi vaatia hallitusta sitoutumaan asetettuihin tavoitteisiin.

Määrärahakehityksen kannalta merkittävimpana esteenä Talkessa pidettiin valtiovarainministeriötä, jonka nähtiin sivuuttavan kehitysyhteistyövarojen kasvuun myönteisesti suhtautuvan ”kansalaismielipiteen”. Myös aiemmassa Suomen kehitysyhteistyötä käsittelevässä kirjallisuudessa on todettu, että 1970- ja 1980-luvuilla vallitsi kamppailu, jossa ulkoasiainministeriö ja kehitysyhteistyöpiirit vaativat määrärahojen nopeaa kasvua, jota valtiovarainministeriö jarrutti.⁸⁷

Talkessa määrärahoista käydyssä keskustelussa useimmat edustajat näkivät kehitysyhteistyövarojen kasvun prioriteettina, jota tuli edistää omasta taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Tätä prioriteettiasemaa perusteltiin kuitenkin harvoin kehitysyhteistyön itsessään tärkeään rooliin tai globaalien kehityksen merkitykseen vedoten. Sen sijaan suhtautuminen kehitysyhteistyön määrärahoihin oli neuvottelukunnassa korostuneen instrumentalistista. Juhani Koponen ja Lauri Siitonen toteavat, että kehitysyhteistyöhön aktiivisesti osallistumalla Suomi saattoi kylmän sodan aikana korostaa kuulumistaan läntisten maiden ryhmään ja osoittaa ulkopoliittista itsenäisyyttä Neuvostoliitosta.⁸⁸ Myös Talkessa Suomen kehitysyhteistyövarojen nopeimman kasvun kaudella käydyssä keskustelussa korostui, joskin usein rivien välistä ilmaistuna, että kehitysyhteistyömäärärahat olivat yksi keino osoittaa Suomen kuuluvan sivistysvaltioiden joukkoon.

⁸⁷ Virtanen 2013, 168; Artto 2005, 21.

⁸⁸ Koponen ja Siitonen 2005, 238–240.

3 Tasapainoilua sisäpolitiikan, suurvaltasuhteiden ja kaupallisten intressien välillä – Kehitysyhteistyön kohdemaat

Suomen ensimmäiset kehitysyhteistyön kohdemaat olivat 1960-luvulla valikoituneet pitkälti muiden Pohjoismaiden esimerkin, valtiotvierailujen ja kaupallisten näkökohtien perusteella. 1970-luvulla maavalinnat alkoivat politisoitua aiempaa merkittävämmällä tavalla samalla, kun kehitysyhteistyön kohdemaista tuli vakiintuneempia. Kehitysmaiden katsottiin kylmän sodan kontekstissa kuuluvan johonkin poliittiseen leiriin, ja Suomessa niin vasemmisto kuin oikeisto arvostelivat vuorollaan kohdemaiden liiallista painottumista jompaankumpaan poliittiseen suuntaukseen. Vuonna 1975 kahdenvälisen kehitysavun päävastaanottajamaita alettiin kutsua ohjelmamaiksi, kun maaohjelmointiin siirtymisen myötä yhteistyöstä kohdemaiden kanssa tuli sitovampaa ja suunnitelmallisempaa. Maaohjelmoinnissa vastaanottajamaiden päätöksenteko korostui aiempaa enemmän ja yhteistyöstä pyrittiin tekemään pitkäjänteisempää.⁸⁹

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan aloittaessa ensimmäisen toimikautensa vuonna 1980 Suomen kehitysyhteistyön pääkohdemaita eli ohjelmamaita oli kuusi: 1970-luvun alkupuolella pääkohdemaiksi vakiintuneet Tansania, Sambia ja Vietnam sekä juuri ennen Talken toimikauden alkua vuonna 1979 ohjelmamaiden joukkoon virkamiesten esityksestä lisätyt Egypti, Kenia ja Sri Lanka. Lisäksi yksittäisiä projekteja toteutettiin myös muissa kohdemaissa.⁹⁰ Vuonna 1984 jako ohjelmamaihin ja projektimaihin poistettiin, ja apu kohdennettiin 15 päävastaanottajamaahan, jotka säilyivät lähes ennallaan aina 1990-luvun alkuun saakka.⁹¹

Tässä luvussa tarkastelen Talkessa käytyä keskustelua Suomen kehitysyhteistyön kohdemaista sen kahden ensimmäisen toimikauden aikana, neuvottelukunnan perustamisesta vuonna 1984 tapahtuneeseen Talken viimeiseen ohjelmamaakannanottoon saakka. Edellisessä luvussa käsitelty kehitysyhteistyömäärärahojen jatkuva nousu 1980-luvun alusta lähtien vaikutti siihen, että kasvavien resurssien käytöstä maatasolla käytiin vilkasta keskustelua myös Talkessa, jonka yhtenä tehtävänä oli ottaa kantaa kehitysyhteistyön kohdemailhin ja osallistua maavalintojen valmisteluun.

⁸⁹ Soikkanen 2008, 260.

⁹⁰ Koponen 1999, 14–15.

⁹¹ Siitonen 2000, 11.

3.1 ”Tasapuolisesti erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä”

Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980 UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Wilhelm Breitenstein totesi alustuksessaan, että maavalinnat tulisivat lähitulevaisuudessa olemaan kahdenvälisen kehitysyhteistyön laaja-alaisin kysymys. Hän totesi myös, että valtaosa Suomen kahdenvälisestä avusta meni köyhimpiin maihin, mutta käytännössä kaupallisten etujen vuoksi kohdemaiden joukkoa oli tärkeä laajentaa. ”Olisi ehkä tehtävä jonkin verran avauksia myös muiden kuin köyhimpien maiden suuntaan, jolloin lähes kaikki apu ei olisi lahja-apua. Uskon, että tällainen laajennus on kehitysyhteistyömäärärahojen voimakkaan kasvun laajan tuen edellytyksenä”, Breitenstein sanoi.⁹²

Kehitysyhteistyöjaoston ensimmäisessä kokouksessa maaliskuussa 1980 Talken puheenjohtaja Stenbäck kritisoi epäsuorasti vuonna 1979 tehtyä Egyptin, Kenian ja Sri Lankan valintaa ohjelmamaiksi ilman, että parlamentaarista komiteaa oli kuultu asiasta. Hän totesi, että Talkea olisi tullut kuulla tästä valinnasta, jos neuvottelukunnan toiminta olisi saatu aloitettua jo vuoden 1979 puolella.⁹³ Kohdemaakysymykset olivat Talken ensimmäisen toimintavuoden aikana kuitenkin yleisesti ottaen melko niukasti esillä, kun uusien kohdemaiden valinta ei toistaiseksi ollut suunnitelmassa.

Ensimmäinen kattavampi keskustelu kohdemaista käytiin kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa syyskuussa 1980, kun jaostossa keskusteltiin ulkoasiainministeriön valmistelemasta maakehyspäätöksestä vuosille 1980–1983. Kehyspäätöksessä määriteltiin kahdenvälisen kehitysavun maakohtainen jakautuminen ohjelmamaille ja projektimaille. Kokouksessa erityisesti SKDL:n edustaja Johan von Bonsdorff oli huolestunut vasemmistolle tärkeänä pidetyn Vietnamin tulevaisuudesta Suomen ohjelmamaana, kun Suomen toteuttaman suuren Pha Rungin telakkaprojektin oli tarkoitus päättyä. Myös muut neuvottelukunnan jäsenet pitivät tärkeänä käydä erillistä keskustelua Vietnamin tilanteesta. Von Bonsdorff esitti myös kritiikkiä edellisenä vuonna tapahtunutta kolmen uuden ohjelmamaan valintaa kohtaan. Hän piti varsinkin Keniaa ja Egyptiä jo melko hyvin toimeentulevina maina, ja mainitsi muun muassa Ruotsin kehitysapuvirasto SIDA:n suosittaneen kehitysyhteistyön lopettamista maiden kanssa. UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Breitenstein totesi SIDA:n

⁹² Breitensteinin alustus Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁹³ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 1/80”, 10.3.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

kannanoton olleen vain suositus, jota Ruotsin ulkoasiainministeriö ei ollut hyväksynyt. Breitenstein esitti samalla, että kasvaneiden määrärahojen vuoksi lähitulevaisuudessa tulisi valita yksi tai kaksi uutta ohjelmamaata.⁹⁴

Jaoston seuraavassa kokouksessa lokakuussa vasemmisto jatkoi kritiikkiään erityisesti Egyptin valintaa kohtaan. SAK:n edustaja Teuvo Hömppi totesi, että myös julkisuudessa oli käyty keskustelua Egyptin soveltumattomuudesta Suomen ohjelmamaaksi ennen kaikkea sen vuoksi, että se ei kuulunut vähiten kehittyneiden maiden ryhmään. Puheenjohtaja Stenbäck näki, että Suomen avun vastaanottajamaiden skaalan tuli olla riittävän laaja. Hän viittasi myös ulkoasiainministeri Väyrysen kanssa käymiinsä keskusteluihin, joissa Stenbäck ja Väyrynen olivat olleet yhtä mieltä siitä, että maavalintojen tärkeimpinä kriteereinä tuli olla Suomen puolueettomuuspolitiikka sekä ”maamme kapasiteetti eli talouselämän mahdollisuudet toteuttaa projekteja”. Stenbäck näki, että esimerkiksi Egyptin kanssa yhteistyöstä voitiin muutaman vuoden kuluessa luopua, jos se nähtäisiin tarpeettomana.⁹⁵

Kokouksessa osastopäällikkö Breitenstein myös puolusteli uusien ohjelmamaiden valintaa vuonna 1979 ilman neuvottelukunnan kannanottoa vedoten siihen, että uuden neuvottelukunnan asettaminen lakkautetun kehitysyhteistyöneuvottelukunnan tilalle oli viivästynyt puolueiden erimielisyyksien takia. Maavalintoja ei hänen mukaansa voitu lykätä vain sen perusteella, että parlamentaarista komiteaa ei ollut ehditty nimittää. Breitensteinin mukaan kyse ei ollut virkamiesten halusta käyttää syntynyttä poliittista tyhjiötä hyväkseen, vaan ohjelmamaiden valinta tapahtui neuvottelukunnan puutteesta huolimatta perusteellisen harkinnan pohjalta. SDP:n edustaja Unto Vesa viittasi puheenjohtaja Stenbäckin ajatuksiin Egyptin avustamisesta irrottautumisesta todeten, että se voi todellisuudessa osoittautua hyvin vaikeaksi, minkä vuoksi kattavat keskustelut ohjelmamaista tulisi käydä jo ennen niiden valintaa. Kokouksessa niin puheenjohtaja Stenbäck kuin vasemmistonäkökulmaa edustaneet SAK:n Hömppi ja SDP:n Unto Vesa olivat kuitenkin myös yksimielisiä siitä, että yhteiskuntajärjestelmien ei tullut olla ainoa maavalintojen kriteeri.⁹⁶

⁹⁴ ”Muistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/80”, 24.9.1980, Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁹⁵ ”Muistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/80”, 22.10.1980, Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁹⁶ Ibid.

Keskustelu vuonna 1979 valituista uusista ohjelmamaista jatkui kehitysyhteistyöjaoston seuraavassa kokouksessa. SDP:n Vesa ja SAK:n Hömppi halusivat kuulla kokouksessa UM:n kehitysyhteistyöosaston osastopäällikkö Breitensteinilta ja toimistopäällikkö David Johanssonilta tarkempia käsityksiä Kenian soveltuvuudesta kehitysyhteistyön vastaanottajamaaksi. Vesa ja Hömppi selkeästi kyseenalaistivat Kenian valinnan ohjelmamaaksi, ja pitivät maata sen vahvan kaupallisen sektorin ja taloudellisen epätasa-arvon vuoksi huonona vaihtoehtona ohjelmamaaksi. Teuvo Hömppi totesi kokouksessa suoraan, että kaikkien vastaanottajamaiden ei kuitenkaan tarvinnut olla sosialistisia tai vasemmistolaisesti suuntautuneita. Hömpin mukaan Kenian vallassa oleva hallinto ei kuitenkaan edes pyrkinyt taloudellisen tasa-arvon saavuttamiseen, vaan siellä ”monikansalliset yritykset vievät kerman päältä”. Hömppi viittasi puheenvuorossaan myös siihen, kuinka Kenia ja Egypti olivat tulleet Suomen kehitysavun vastaanottajiksi ”hieman varkain”.⁹⁷

Osastopäällikkö Breitenstein vastasi Hömpin kritiikkiin todeten, että uusien ohjelmamaiden valinta ei ollut suinkaan tapahtunut ”varkain”, vaan perusteellisen keskustelun pohjalta. Myös neuvottelukunnan puheenjohtaja Stenbäck toppuutteli Kenian ja Egyptin valintaan kohdistunutta kritiikkiä ja totesi edellisessä kokouksessa esiin nousseeseen kohdemaiden ”skaala-ajatteluun” viitaten, että nämä olivat avun vastaanottajina skaalan toinen laita ja vasemmistolaisemmat ja vähemmän kehittyneet maat toinen laita.⁹⁸ Stenbäckin toteamus voidaan tulkita siten, että avun vastaanottajamaissa tuli hänen mielestään olla sekä suuremmassa avun tarpeessa olevia vähemmän kehittyneitä maita että kaupallisten mahdollisuuksien kannalta potentiaalisempia maita.

Talken ensimmäisen toimintavuoden aikana käydyt keskustelut Suomen kehitysyhteistyön kohdemaista keskittyivät siis erityisesti vuonna 1979 ohjelmamaiksi ilman neuvottelukunnan kuulemista otettuihin Egyptiin ja Keniaan. Vasemmistoedustajien puheenvuoroissa on havaittavissa viittauksia siihen, että heidän mielestään ulkoasiainministeriön virkamiehet olivat käyttäneet tilannetta hyväkseen ja valinneet ohjelmamaiksi kaupallisten intressien pohjalta kiinnostavat maat ilman perusteellista harkintaa. Aiemmassa tutkimuksessa Egyptin, Kenian ja Sri Lankan valinta kohdemaiksi on nähty yrityksenä tasapainottaa Suomen

⁹⁷ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 9/80”, 4.11.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

⁹⁸ Ibid.

vasemmistopainotteiseksi koettua ohjelmamaiden joukkoa, sillä Egypti, Kenia ja Sri Lanka olivat kaikki ulkomaisille pääomille avoimia maita.⁹⁹

Egyptistä ja Keniasta käydyt keskustelut sekä ajatus erilaisista kohdemaista skaalana olivat taustalla, kun Talkessa alettiin vuoden 1981 kuluessa vähitellen keskustella uusien ohjelmamaiden valinnasta. Vielä kehitysyhteistyöjaoston tammikuussa pidetyssä kokouksessa UM:n kehitysyhteistyöosaston uusi osastopäällikkö Mauri Eggert piti uusien ohjelmamaiden valintaa ajankohtaisena vasta parin vuoden kuluttua.¹⁰⁰ Syksyllä 1981 Talken puheenjohtaja Pär Stenbäck totesi uusien ohjelmamaiden valinnan nousevan esille, jos määrärahojen kasvu jatkuisi odotetusti. Osastopäällikkö Eggert piti vuoden 1982 loppua aikaisimpana mahdollisena ajankohtana uusien kohdemaiden valinnalle, mutta Talkessa oli halua edistää asiaa jo aiemmin, sillä silloisen Talken mandaatti oli päättyvässä juuri syksyllä 1982. Talken kehitysyhteistyöjaosto esitti UM:n kehitysyhteistyöosastolle toiveen, että osasto toisi jaostolle riittävän ajoissa listan mahdollisista maista, joiden joukosta jaosto ja Talken täysistunto voisivat valita ohjelmamaat.¹⁰¹ Ilman neuvottelukunnan kannanottoa tapahtunut ohjelmamaavalinta vuonna 1979 näkyi selkeästi Talken ilmapiirissä, ja jäsenistö halusi varmistaa, että tällä kertaa heillä olisi aito mahdollisuus vaikuttaa kohdemaavalintoihin.

Vuoden 1982 helmikuussa kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa osastopäällikkö Eggert kertoi, että uusien ohjelmamaiden valinnasta oli käyty alustavaa keskustelua virkamiestasolla, mutta ministeriön johto ei ollut vielä ottanut asiaan kantaa. Hän totesi, että valmisteluilla oli jo kiire, mikäli uudet maat sisällytettäisiin seuraavan vuoden budjettiin. Jaoston jäsenistö painotti jälleen, että jaostoa olisi kuultava riittävän varhaisessa vaiheessa ja toivoi, että se pääsisi antamaan lausunnon huhtikuuhun mennessä.¹⁰²

Jaoston seuraavaan, maaliskuun kokoukseen, oli ulkoasiainministeriössä valmisteltu luottamuksellinen muistio, jossa esitettiin kuuden uuden ohjelmamaan valitsemista vuodelle 1983. Nämä kuusi maata olivat Bangladesh, Sudan, Mosambik, Burma, Peru ja Nicaragua. Osastopäällikkö Eggert kertoi, että ohjelmamaaesitys oli perustunut erilaisiin kriteereihin,

⁹⁹ Koponen 1999, 16.

¹⁰⁰ ”Muistio Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 1/81.”, 9.1.1981, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

¹⁰¹ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/81”, 16.8.1981, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

¹⁰² ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 2/82”, 12.2.1982, TALKE, kokoukset 1. jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

joista yksi oli vuoden 1978 kehitysyhteistyökomitean suositukset avun lisäämisestä muun muassa arabimaihin ja Latinalaiseen Amerikkaan. Kaikkien esitettyjen maiden kanssa Suomella oli ollut jo olemassa olevaa yhteistyötä. Esityksestä kokouksessa käydyssä alustavassa keskustelussa jaoston jäsenistö oli tyytyväinen siihen, että esitys oli tullut jaostolle pikaisesti ja aikaisessa vaiheessa. Hyvin pian keskustelu siirtyi kuitenkin esityksen sisältöön, ja esimerkiksi SDP:n edustaja Unto Vesa kyseenalaisti UM:n tekemän esityksen valintakriteerit. Vesa ehdotti, että esitettävien maiden ihmisoikeustilanteet olisi syytä tutkia tarkkaan ja painotti, että ”kehitysyhteistyön uskottavuuden säilyttämiseksi ei ohjelmamaiksi voida valita maita, joita suuri yleisö ei voi hyväksyä”. Kokouksessa Talken ja jaoston puheenjohtaja Stenbäck korosti useaan otteeseen, että vaikka maavalintoihin voi olla monenlaisia kriteereitä, keskustelussa olevassa esityksessä oli kyse ”kehitysyhteistyöpoliittisesta” valinnasta ja toivoa keskustelua käytävän kehityspoliittisin perustein.¹⁰³ Keväällä 1982 Sorsan III hallituksen ulkoasiainministeriksi nousseen Stenbäckin toive keskustelun säilymisestä ”kehityspoliittisena” voidaan tulkita siten, että hän halusi välttää ohjelmamaavalinnan ajautumisen ideologiseksi kiistelyksi. Heti jaoston ohjelmamaakäsittelyn alkuvaiheesta on kuitenkin havaittavissa, että koko poliittisen kentän kattava yhteisymmärrys maavalinnasta tulisi olemaan vaikea saavuttaa.

Maavalintaprosessista keskusteltiin ensimmäisen kerran koko neuvottelukunnan kokoonpanolla vuoden 1982 ensimmäisessä täysistunnossa maaliskuussa. Vielä tässä vaiheessa täysistunnossa ei käyty keskustelua yksittäisistä maista, mutta pääsääntöisesti neuvottelukunnassa suhtauduttiin positiivisesti uusien ohjelmamaiden kartoittamiseen. SAK:n edustaja Turo Bergman piti kokouksessa kuitenkin puheenvuoron, jossa hän kyseenalaisti koko ohjelmamaavalinnan mielekkyyden. Bergman näki kehitysyhteistyön ohjelmamaavalinnat marginaalisena kysymyksenä koko kehitysmaiden kanssa käytävässä taloudellisessa yhteistyössä. Bergman piti tärkeänä, että kaupalliset suhteet ja kehitysapu nähtiin toisiaan tukevana kokonaisuutena. Bergman piti uhkana, että kahdenvälisen kehitysavun sitominen maaohjelmiin heikentäisi mahdollisuutta käyttää sitomatonta apua kannustimena kaupallisiin hankkeisiin. Useampi neuvottelukunnan jäsen, jotka kuuluivat Talkessa muihin kuin kehitysyhteistyöjaostoon, kertoi tukevansa Bergmanin ajatusta siitä, että

¹⁰³ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 3/82”, 22.3.1982, TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

maaohjelmiin sitomaton apu tulee säilyttää riittävän suurena.¹⁰⁴ Talken jaostojenkin välillä näyttäisi siis olleen jakolinjoja sen suhteen, mitä asioita maavalinnoissa tuli painottaa.

Kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa huhtikuussa UM:n poliittinen ja kauppapoliittinen osasto esittivät näkemyksensä ehdotetuista uusista ohjelmamaista. Poliittinen osasto kyseenalaisti tarpeen lisätä kuusi uutta maata. Etenkin niiden maiden kohdalla, joissa vallitsi sisä- tai ulkopoliittinen konfliktitilanne, tuli käyttää tarkkaa harkintaa. Osasto painotti, että ”kehitysyhteistyön aloittaminen merkitsee aina myös poliittista kannanottoa”. Osaston mukaan tältä pohjalta soveliaimmat vaihtoehdot uusiksi ohjelmamaiksi olisivat olleet Peru, Sudan ja Mosambik. Kauppapoliittinen osasto oli poliittisen osaston kanssa pitkälti samoilla linjoilla ehdotetuista ohjelmamaista ja ehdotti näitä samoja maita. Kauppapoliittinen osasto suhtautui ylipäätään kriittisesti ohjelmamaiden määrän kasvuun, sillä sen näkökulmasta tiettyihin kohdemihiin sitomatonta apua olisi ollut mahdollista käyttää joustavasti muun muassa konsulttitoimintaan, mikä palvelisi paitsi kehitysmaita myös Suomen intressejä. Osastoa edustanut Jan Groop ehdotti tämän niin sanotun maittain jakamattoman avun kasvattamista 10 prosentista 30 prosenttiin. Tämä kauppapoliittisen osaston lausunto herätti jäsenistössä jonkin verran keskustelua, ja puheenjohtaja Stenbäck pyysi tarkennusta siihen, millä perusteella niin sanottua maittain jakamatonta apua tulisi lisätä. Groopin mukaan maittain jakamatonta apu oli kauppapoliittisten intressien kannalta hyödyllisempi, sillä se mahdollisti avun käytön joustavasti eri maissa.¹⁰⁵

Maavalintakysymyksen lopullinen käsittely kehitysyhteistyöjaostossa tapahtui 1.6.1982, kun UM oli saanut esityksensä ohjelmamaista valmiiksi. Esitystä ministeriössä laatinut työryhmä päätyi lopulta esittämään kolmea uutta ohjelmamaata, jotka olivat Burma, Peru ja Mosambik. Samalla Suomen kansainvälisesti tekemän sitoumuksen mukaisesti vähiten kehittyneille LDC-maille¹⁰⁶ ohjattaisiin yksi kuudesosa kahdenvälisestä avusta, ja maittain jakamattomasta avusta varattaisiin Nicaragualle oma kolmivuotinen ohjelma. UM:n esitystä seuranneessa keskustelussa Talkessa edustetut poliittiset ryhmät ottivat kantaa esitykseen. SDP:n Unto Vesa totesi, että puolueen kantana oli Nicaraguan ottaminen neljänneksi ohjelmamaaksi. SKDL:n Johan von Bonsdorff kertoi, että myös hänen puolueensa kannatti Nicaraguaa

¹⁰⁴ ”Tarkistamaton kokousmuistio: Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 7. kokous 24.3.1982”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹⁰⁵ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/82”, 6.4.1982, TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

¹⁰⁶ YK:n listan mukaiset maat (Least Developed Countries), jotka täyttävät tietyt vähiten kehittyneiden maiden kriteerit.

ohjelmamaaksi. Nicaraguaa ohjelmamaaksi kannattaneet vasemmistolaiset olisivat olleet myös valmiita joustamaan Suomen LDC-sitoumuksesta, jotta Nicaraguasta saataisiin ohjelmamaa. SKL:n, keskustan ja kokoomuksen edustajat Ilmari Helimäki, Heta Tuominen ja Ilkka Kanerva kertoivat kannattavansa ministeriön esitystä. Koska SDP:n Vesa oli tehnyt kokouksessa esityksen Nicaraguan valitsemisesta ohjelmamaaksi, puheenjohtaja Stenbäck pyysi vielä ministeriön osastojen erilliset kommentit Nicaraguasta. Kehitysyhteistyöosaston päällikkö Eggert totesi, että kehityspoliittisten kriteerien valossa Nicaragua olisi hyväksyttävissä ohjelmamaaksi. Poliittinen osasto ja ministeriön johto kannattivat kuitenkin Nicaraguan suhteen varovaisuutta, sillä maa kävi sisällissotaa Yhdysvaltojen tukemien *contrien* ja maata hallinneiden vasemmistolaisten sandinistien välillä. Tässä tilanteessa Nicaraguan ottamisella ohjelmamaaksi olisi ministeriön mukaan ollut ”laajempia poliittisia implikaatioita”.¹⁰⁷ Kehitysyhteistyön tekemistä Nicaraguan kanssa ei siis itsessään ministeriössä vastustettu, mutta ohjelmamaastatuksen antamista maalle tällaisessa tilanteessa haluttiin välttää siihen sisältyneen suurvaltopoliittisen ulottuvuuden vuoksi. Sen sijaan vasemmistolle vuoden 1979 sandinistien vallankumouksen jälkeen kansainvälisen solidaarisuusliikkeen kohteeksi muodostunut Nicaragua oli poliittisesti tärkeä.¹⁰⁸

Sdp:n Unto Vesa ja muut Talken vasemmistoedustajat pitivät epäreiluna, että Nicaraguaa rangaistaisiin siitä, että maassa vallitsi ”ulkopuolisen uhan” vuoksi poikkeustila. Kun maavalintaesityksestä ei kokouksessa päästy sopuun, päätti jaosto puheenjohtaja Stenbäckin esityksestä jättää maavalintakysymyksen pöydälle. Jaostossa haluttiin tehdä kehitysyhteistyötä konsensusperiaatteella, ja maavalintakiistan pelättiin päätyvän Talkesta maan hallitukseen ja julkiseen keskusteluun.¹⁰⁹

Seuraavana päivänä pidetyssä Talken täysistunnossa puheenjohtaja Stenbäck toisti koko neuvottelukunnalle, että maavalintakysymys oli laitettu jäihin Nicaraguaa koskevan erimielisyyden vuoksi. Stenbäck näki, että äänestämällä tehty päätös olisi heikentänyt Talken konsensuspyrkimystä muissakin asioissa, tehnyt maavalintakysymyksestä kiusallisen ulkoasiainministeriölle ja heikentänyt Talken omaa asemaa. Stenbäckin mielestä Nicaraguaa koskeva kiista oli luonteeltaan sisäpoliittinen ja ulkosuhteiden kannalta kiusallinen.

Kokouksessa UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Eggert vielä perusteli Nicaraguan pois

¹⁰⁷ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82”, 1.6.1982, TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

¹⁰⁸ Pietilä 2013, 90–92.

¹⁰⁹ Ibid.

jättämistä vedoten siihen, ettei yksikään muu länsimaa ollut vielä ottanut sitä ohjelmamaaksi. Talken muut jäsenet eivät olleet Stenbäckin kanssa samaa mieltä siitä, että Nicaraguakysymys olisi ollut sisäpoliittinen, vaan esimerkiksi YK-liittoa edustanut professori Raimo Väyrynen piti kysymystä ennemminkin maavalintakriteerien epäselvyyttä koskevana. Stenbäck esitti lopulta täysistunnossa maavalintapäätöksen jättämistä toistaiseksi pöydälle odottamaan, kunnes ”aika on kypsä” eikä asiasta tarvitsisi äänestää.¹¹⁰

Talken kesätauon jälkeen elokuussa 1982 kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa puheenjohtaja, ulkoasiainministeri Stenbäck kertoi, ettei maavalinnasta esitetyt kannat olleet kesän aikana käydyissä keskusteluissa muuttuneet. Sen vuoksi hallituksen alkavissa budjettineuvotteluissa maavalintakysymykseen ei aiottu puuttua, jotta kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu ei kiistan vuoksi vaarantuisi. Se, ettei ehdotettuja maita valittu virallisesti ohjelmamaiksi, ei kuitenkaan Stenbäckin mukaan tulisi vaikuttamaan maiden kanssa tehtävän yhteistyön määrään. SKDL:n Johan von Bonsdorff valitteli kokouksessa vielä sitä, että Nicaraguasta käyty keskustelu Suomessa oli keskittynyt maan kansainvälispoliittiseen asemaan kehityspoliittisten kriteerien sijaan. Se oli hänen mukaansa osoitus siitä, että maavalintapäätökset tehtiin Suomessa ennen kaikkea sisäpoliittisten eikä kehityspoliittisten kriteerien mukaan. Stenbäck vastasi von Bonsdorffin kritiikkiin, että maavalintojen yleisesti hyväksyty kriteeri oli, että ohjelmamaiden tuli edustaa ”tasapuolisesti erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä”.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöasioiden alivaltiosihteeri Wilhelm Breitenstein taas korosti, että maavalintoja käsitelleen virkamiestyöryhmän kanta perustui ennen kaikkea ”ulkopoliittiseen varovaisuuteen”, eikä ohjelmamaiksi tullut valita suurvaltaristiriitojen kohteena olevaa maata.¹¹¹ Lopulta uusia ohjelmamaita ei nimetty, mutta vuoden 1983 kehyspäätöksessä valtioneuvosto varasi erilliset kolmivuotiset määräraha-kehukset Burmalle, Mosambikille, Perulle ja Nicaragualle. Lisäksi nimettiin vähiten kehittyneet maat Bangladesh, Etiopia, Nepal, Somalia ja Sudan, joissa toteutettavaan projektiyhteistyöhön varattiin omat määrärahat.¹¹²

Maavalinnasta keskusteltiin vielä lyhyesti Talken ensimmäisen toimikauden viimeisessä täysistunnossa syyskuussa 1982. Nicaraguan valintaa aktiivisimmin ajaneet SDP:n Vesa ja

¹¹⁰ ” Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 8. kokous 2.6.1982. Tarkistamaton kokousmuistio.”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹¹¹ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82”, 25.8.1982, TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

¹¹² Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1982, 16–17.

SKDL:n von Bonsdorff valittelivat maavalintaprosessin ajautumista umpikujaan sisä- ja ulkopoliittisista syistä. Ulkoasiainministeri Stenbäck totesi hyvin avoimesti, että kehitysyhteistyön päävastaanottajamaiden joukon tuli olla sisäpoliittisistakin syistä tasapuolinen. Jos kommunistisen Mosambikin lisäksi myös marxilaisten sandinistien johtama Nicaragua olisi valittu ohjelmamaaksi, tämä tasapaino ei Stenbäckin mukaan olisi toteutunut. Maavalintakeskustelu päätettiin jättää siltä erää hautumaan, ja Suomen ohjelmamaat säilyivät toistaiseksi ennallaan.¹¹³

3.2 ”Vesitetty kompromissi”

Toisen toimikautensa aloittanut Talke palasi varsin pian uudestaan kysymykseen kahdenvälisen kehitysyhteistyön kohdemaista sen jälkeen, kun ensimmäisen toimikauden lopulla maavalintaprosessi oli päätynyt umpikujaan. Vielä toukokuussa 1983 kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa alivaltiosihteeri Wilhelm Breitenstein piti silloista pääkohdemaiden määrää (kuusi varsinaista ohjelmamaata ja neljä muuta vastaanottajamaata) riittävänä.¹¹⁴

Ohjelmamaakeskustelu käynnistyi Talkessa uudestaan syyskuussa 1983, kun kehitysyhteistyöjaoston tuli ottaa kantaa ulkoasiainministeriössä laadittuun avun maakohtaisen jakamisen kehyspäättösesitykseen. UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Mauri Eggert kertoi, ettei neljälle niin sanotulle ”muulle maalle” eli Burmalle, Mosambikille, Perulle ja Nicaragualle ollut enää esitetty uusia määrärahaakehyksiä vuodeksi 1986, sillä hallituksen edellisenä vuonna tekemä kolmivuotinen kehyspäättös oli tarkoitettu kertaluonteiseksi. Ajatuksena oli ollut, että uusista ohjelmamaista sovittaisiin näiden kolmivuotisten määrärahakehysten voimassaoloaikana. Päätös jättää näiden neljän maan määrärahaakehykset pois uudesta esityksestä huolestutti erityisesti SDP:n Unto Vesaa ja SKDL:n Johan von Bonsdorffia, jotka edellisellä toimikaudella olivat ajaneet vahvasti Nicaraguan ohjelmamaastatusta. Jaoston puheenjohtaja, keskustan Lauri Kontro esitti, että jaosto voisi hyväksyä ministeriön tekemän kehyspäättösesityksen sillä ehdolla, että esitys uusista ohjelmamaista voitaisiin ottaa neuvottelukunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian

¹¹³ ” Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 9. kokous 1.9.1982. Tarkistamaton kokousmuistio.”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹¹⁴ ”Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokouksesta 4/83”, 16.5.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91–1, UMA.

keväällä 1984. Osastopäällikkö Eggert oli sitä mieltä, että UM:n olisi mahdollista ehdottaa yhdestä kolmeen uutta ohjelmamaata.¹¹⁵

Syyskuun lopulla 1983 pidetyssä täysistunnossa kehyspäättösesityksestä käytiin keskustelua koko neuvottelukunnan kesken. Kokouksessa vahvistettiin aiemmin kehitysyhteistyöjaostossa tehty ehdotus siitä, että ohjelmamaavalinnat tehtäisiin seuraavana keväänä. SDP:n edustajat Lauri Kangas ja Unto Vesa sekä SKDL:n Johan von Bonsdorff esittivät, että mikäli uusista ohjelmamaista ei keväällä päästäisi taaskaan sopuun, jatkettaisiin neljän niin sanotun kehysmaan määrärahaehyksiä automaattisesti. Todennäköisesti kyse oli siitä, että vasemmistopuolueet halusivat varmistaa niille tärkeän Nicaraguan aseman kohdemaana säilyvän vähintäänkin ennallaan. Kehitysyhteistyöosaston päällikkö Eggert ei kannattanut kehyspäättöksen sitomista ohjelmamaavalintaan, mutta neuvottelukunnan päätöksellä tällainen edellytys sisällytettiin kehyspäättöksestä annettavaan kannanottoon.¹¹⁶

Samassa täysistunnossa keskustelua heräsi myös siitä, miten ohjelmamaista olisi mahdollista päästä tarvittaessa eroon. SDP:n Unto Vesa näki, että vuonna 1979 ohjelmamaaksi otettu Sri Lanka ei enää täyttänyt ohjelmamaan kriteerejä. Kokoomuksen Erkki Pihkala taas oli sitä mieltä, että Vietnamin ohjelmamaastatuksesta luopumisesta oli tarvetta käydä keskustelua. Pihkala kyseenalaisti ylipäätään koko maaohjelmoinnin merkityksellisyyden, ja yhdessä Teollisuuden Keskusliiton Sampsa Saralehdon kanssa hän esitti kehyspäättökseen oman kannanottonsa. Siinä hän vaati, että aiempaa huomattavasti suurempi osa kehitysyhteistyövaroista tulisi suunnata maittain jakamattomaan projektiyhteistyöhön, jonka suunnittelussa UM:n kauppapoliittisen osaston panosta tulisi hyödyntää.¹¹⁷

Tammikuussa 1984, ennen kuin itse ohjelmamaaesitys tuli Talken käsiteltäväksi, otti neuvottelukunta hallituksen tulevaa kehitysyhteistyöpoliittista selontekoa silmällä pitäen kantaa myös kehitysyhteistyön maakohtaiseen suuntaamiseen. Kannanotossa Talke totesi, että maavalinnassa tuli noudattaa jo vuoden 1974 periaateohjelman ja vuoden 1978 kehitysyhteistyökomitean mietinnön yleisiä periaatteita. Yksi näistä periaatteista oli esimerkiksi se, että apu tuli kohdistaa maihin, jotka pyrkivät taloudellisen riippumattomuutensa vahvistamiseen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Kannanotossa todettiin myös, että yhteistyöstä vetäytymistä joidenkin

¹¹⁵ "Tarkistamaton kokousmuistio TALKE:n 1. jaoston kokous 9/83", 21.9.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91-1, UMA.

¹¹⁶ "Tarkistamaton kokousmuistio Talke:n täysistunto 5/83", 28.9.1983. TALKE PLENUM VL, 91-1, UMA.

¹¹⁷ Ibid.

kohdemaiden kanssa tuli voida harkita.¹¹⁸ Talken puheenjohtaja Stenbäck oli kannanotosta käydyssä keskustelussa ehdottanut, että tosiasiallisesti kriteerinä vuoden 1982 maavalinnassa ollut ”yhteiskuntajärjestelmien tasapuolisuus” olisi mainittu myös kannanotossa.

Kokoomuksen Jyrki Myllyvirta kannatti mainintaa, mutta SDP:n Unto Vesa ja SAK:n Markku Jääskeläinen olivat sitä vastaan, eikä mainintaa lopulta lisätty kannanottotekstiin.¹¹⁹ Vaikka tosiasiaa tätä julkilausumatonta kriteeriä yhteiskuntajärjestelmien tasapuolisuudesta oli käytetty aiemminkin maavalintoja tehdessä, eivät vasemmistojäsenet sitä ymmärrettävästi halunneet virallistaa. Julkilausuttu kriteeri niin sanottujen vasemmistomaiden ja oikeistomaiden tasapuolisuudesta olisi todennäköisesti sinetöinyt sen, ettei Nicaraguua nytkään valittaisi ohjelmamaaksi.

Varsinainen keskustelu uusista ohjelmamaista alkoi maaliskuussa 1984, kun ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto laati muistion kahdenvälisen kehitysyhteistyön maavalinnasta. Muistiossa kehitysyhteistyöosasto kannatti, että ohjelmamaat säilyisivät ennallaan, koska silloistenkin ohjelmamaiden kanssa yhteistyö oli vielä suhteellisen alhaisella tasolla. Osastolla nähtiin, että ”mielekäs ja kehitysvaikutuksiltaan huomattava” yhteistyö vaatisi suurempia kehyksiä nykyisille ohjelmamaille. Samalla osasto ehdotti, että vähiten kehittyneille maille Bangladeshille, Nepalille, Sudanille, Somalialle ja Etiopialle vahvistettaisiin oma yhteiskehys. Erikseen mainittiin, että Burman, Mosambikin, Perun ja Nicaraguan kanssa yhteistyötä jatkettaisiin maittain jakamattoman määrärahan puitteissa.¹²⁰ Käytännössä kehitysyhteistyöosasto siis ehdotti, että muutoksia kahdenvälisen avun kohdemihiin ei tehtäisi lainkaan, vaan edellisten vuosien aikana muotoutunut kohdemaiden joukko vakinaistettaisiin.

Talkessa maavalintaa käsiteltiin ensin 11.4.1984 pidetyssä kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa, jossa kehitysyhteistyöosaston päällikkö Mauri Eggert esitteli jaoston jäsenille UM:n muistiota maavalinnasta. SKDL:n jäsenet Jyrki Kähkönen ja Johan von Bonsdorff kyseenalaistivat maavalintakriteerien täyttymisen useiden kohdemaiden, kuten vuodesta 1979 lähtien ohjelmamaina olleiden Sri Lankan, Egyptin ja Sudanin, kohdalla. He ehdottivat

¹¹⁸ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan (TALKE) kannanotto keskeisistä kehitysyhteistyötä koskevista kysymyksistä”, 17.1.1984. TALKE 1984–1985. TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987, 91–1, UMA.

¹¹⁹ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnosta 1/84”, 17.1.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹²⁰ Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston muistio ”Kahdenvälisen kehitysyhteistyön maavalinta”, 12.3.1984. TALKE, kokoukset 1. jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

kohdemaiden kokonaismäärän supistamista ja Nicaraguan valitsemista ohjelmamaaksi. SDP:n Lauri Kangas katsoi, että yhteistyöstä irrottautumista tiettyjen maiden kohdalla tulisi harkita. Nicaraguan kanssa tehdystä yhteistyöstä saatuja kokemuksia hän piti hyvinä ja kannatti maan ottamista ohjelmamaiden joukkoon. Keskustan Lauri Kontro taas esitti, että yhteistyöstä irrottautumisia tuli harkita tarkkaan, sillä mahdollisia syitä yhteistyön lopettamiselle löytyisi aina. Kontro piti ohjelmamaiden ja muiden maiden välistä jakoa melko yhdentekevänä, eikä siitä hänen mielestään pitänyt luoda poliittista ongelmaa. Keskustaa myös edustanut Esa Härmälä näki ohjelmamaastatuksen ulkopoliittisena päätöksenä, jolla oli vastaanottajamaassa saadun poliittisen tunnustuksen kannalta suuri merkitys mutta käytännön kehitysyhteistyössä vain vähäinen. SAK:n Markku Jääskeläinen oli samaa mieltä ohjelmamaastatuksen poliittisuudesta, ja juuri sen takia ohjelmamaiden kategoria oli hänen mielestään tärkeä säilyttää. Myös Jääskeläinen kannatti Nicaraguan lisäämistä ohjelmamaiden ryhmään. Kokouksen Jyrki Myllyvirta oli UM:n esityksen kannalla. Kokouksen lopuksi SDP:n Kangas teki esityksen, jossa Talke olisi todennut, että Suomen kehitysyhteistyösuhteet ”eräisiin ohjelmamaihin” olivat kyseenalaiset ja tarvittaessa keinot yhteistyöstä irrottautumiseksi tuli selvittää. Lisäksi Nicaragua nimettäisiin uudeksi ohjelmamaaksi. Kankaan esitys ei odotetusti saanut koko jaoston tukea, ja maavalintakeskustelua päätettiin jatkaa seuraavassa kokouksessa.¹²¹

Kehitysyhteistyöjaoston seuraavaan kokoukseen jaoston puheenjohtaja Lauri Kontro oli tuonut kompromissiehdotuksen, jossa ohjelmamaiden esitettiin säilyvän ennallaan. Lisäksi Kontron esityksessä neljän muun maan kanssa yhteistyötä jatkettaisiin, ja Nicaraguan osalta erityisesti lisättäisiin. SAK:n Jääskeläinen esitti, että SAK:n kantana oli Nicaraguan ottaminen ohjelmamaaksi. Nicaraguan asemasta käytiin kokouksessa jälleen keskustelua. Osastopäällikkö Eggert totesi, että Nicaraguan valitseminen ohjelmamaaksi ei ollut ”kehitysyhteistyöpoliittinen vaan poliittinen ongelma”. SKDL:n edustajat von Bonsdorff ja Käkönen sekä SDP:n Lauri Kangas näkivät, ettei Talke voinut ottaa kantaa ohjelmamaihin muuten kuin kehitysyhteistyöpoliittisin perustein. Jaoston vasemmistoedustajat pitivät kiinni esityksestään Nicaraguan ottamisesta ohjelmamaaksi. SKDL:n Käkönen ehdotti myös jonkin muun ohjelmamaan, kuten Sri Lankan, vaihtamista Nicaraguaan, jolloin Teollisuuden Keskusliiton Sampsä Saralehto puolestaan ehdotti Vietnamin poistamista ohjelmamaista.¹²²

¹²¹ ”Kokousmuistio Taloudellisten kehityskausien neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/84”, 11.4.1984. TALKE, kokoukset 1. jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

¹²² ”Kokousmuistio Taloudellisten kehityskausien neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/84”, 19.4.1984. TALKE, kokoukset 1. jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

Keskustelu oli jälleen ajautumassa kiistelyksi, jonka seurauksena Talke ei ottaisi lainkaan kantaa maavalintaan. SAK:n Jääskeläinen arvioi, että puheenjohtajan ehdotuksen pohjalta voisi olla mahdollista saada aikaan ”vesitetty kompromissi”. SDP:n Lauri Kangas vaati, että puheenjohtaja Kontron ehdotuksesta ainakin poistettaisiin kohta, jossa Talke suositteli, ettei uusista ohjelmamaista tehdä päätöstä. Lopulta jaosto suostui hyväksymään puheenjohtajan laatiman lausuntoluonnoksen.¹²³

Kehitysyhteistyöjaoston kokouksen jälkeen kannanottoon kuitenkin haluttiin vielä joitakin muutoksia, joten se tuotiin neuvottelukunnan seuraavaan täysistuntoon toukokuussa. Kukaan jäsenistä ei halunnut rikkoa aikaansaattua kompromissitekstiä, vaikka muun muassa SDP:n Lauri Kangas, SKDL:n Johan von Bonsdorff ja Suomen Akatemiaa Talkessa edustanut Kimmo Kiljunen olivat selvästi tyytymättömiä siihen, että Nicaraguaa ei tälläkään kertaa ehdotettu ohjelmamaaksi. Täysistunnossa maavalintakannanottoon tehtiin kuitenkin vielä lisäys, jossa jo aiemmin sovitun erityismaininnan lisäksi Nicaraguan määrärahakehityksen vaadittiin olevan vähintään kolmivuotinen. Keskustan Esa Härmälä oli pettynyt siihen, että maavalintakeskustelussa kiinnitettiin huomiota lähinnä Nicaraguaan ja kohdemaiden kokonaisuudesta käytävä keskustelu jäi vähemmälle. Siinä, että jo kehitysyhteistyöjaostossa hyväksytyä tekstiä lähdettiin vielä muuttamaan, oli Härmälän mukaan ”iltalypsyn makua”. Lopulta kannanotto kuitenkin hyväksyttiin muutoksineen täysistunnossa.¹²⁴

Lopullisessa kannanotossa Talke esitti nykyisten ohjelmamaiden säilyttämistä ennallaan sillä varauksella, että yhteistyön tuloksia seurattaisiin tarkasti ja tarvittaessa ohjelmamaista tehtäisiin uusi päätös, jos yhteistyö ei vastannut asetettuja laatutavoitteita. Lisäksi yhteistyötä Burman, Perun, Mosambikin ja ”erityisesti Nicaraguan” kanssa tuli jatkaa.¹²⁵ Kannanotto voidaan nähdä kompromissina, jossa keskusta- ja oikeistoryhmien vaatimus kehitysyhteistyön ohjelmamaiden tasapuolisesta jakautumisesta erilaisten yhteiskuntajärjestelmien kesken sovitettiin yhteen vasemmistoryhmille tärkeän Nicaraguan aseman vakiinnuttamisen kanssa. Lisäksi sen korostaminen, että ohjelmamaita voitiin tarvittaessa arvioida uudelleen, oli selvä myönnytys vasemmistolaisille, jotka kokivat vuonna 1979 ohjelmamaiksi pitkälti kaupallisin

¹²³ Ibid.

¹²⁴ ”Kokousmuistio neuvottelukunnan täysistunnosta 3/84”, 16.5.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹²⁵ ”Talken kannanotto kahdenvälisen kehitysyhteistyön ohjelmamaista”, 16.5.1984. TALKE 1984–1985. TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987, 91–1, UMA.

perustein valitut Egyptin, Sri Lankan ja Kenian soveltumattomiksi kehitysyhteistyön ohjelmamaiksi.

Useamman vuoden kestäneen maavalintaprosessin lopputuloksena oli se, että Suomen kehitysyhteistyön kohdemaiksi vakiintui 15 maan joukko, joka säilyi sellaisenaan aina 1990-luvun alkuun saakka. Silloin kehitysyhteistyöleikkausten ja usean kohdemaan heikon turvallisuustilanteen vuoksi kohdemaiden määrää vähennettiin tuntuvasti.¹²⁶

Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön kohdemaiden valinnan on usein esitetty perustuneen useisiin tekijöihin, kuten muiden pohjoismaiden esimerkkiin, YK-politiikkaan ja historiallisiin yhteyksiin tiettyihin maihin. Myös sisäpoliittisten ja kaupallisten tekijöiden vaikutus on ollut läsnä.¹²⁷ Maavalintoja ovat selittäneet myös käytännölliset syyt, kuten kohdemaiden kieli ja Suomen edustustojen sijainti maissa. Oma vaikutuksensa etenkin kylmän sodan aikana oli luonnollisesti Suomen puolueettomuuspolitiikalla, joka mahdollisti sekä länsimielisten että sosialismiin suuntautuneiden maiden tukemisen.¹²⁸ Juhani Koponen on todennut, että Suomen kehitysyhteistyön kohdemaiden valinta ei perustunut vain yhteen logiikkaan, vaan poliittisilla, kaupallisilla ja developmentalistisilla perusteilla oli kaikilla oma roolinsa maavalinnoissa.¹²⁹

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa maavalintakysymys oli melko ajankohtainen heti sen asettamisesta vuonna 1980 lähtien. Juuri ennen Talken asettamista tehty ohjelmamaiden laajentaminen kolmeen kapitalistiseksi miellettyyn maahan hiersi erityisesti neuvottelukunnan vasemmistolaisia jäseniä. Kun määrärahojen kasvun myötä kohdemaiden joukon kasvattaminen tuli ajankohtaiseksi, Talkessa edustetut ryhmät pyrkivät varmistamaan omien intressiensä toteutumisen maavalinnassa. Keskustelu kärjisty ennen kaikkea Nicaraguan vuoksi. Vuonna 1982 Talke ei päässyt lainkaan yhteisymmärrykseen maavalinnassa, kun vasemmistopuolueet halusivat ehdottomasti Nicaraguan ohjelmamaaksi, mitä poliittista keskustaa ja oikeistoa edustavat tahot sekä ulkoasiainministeriön poliittinen osasto vastustivat. Vuonna 1984 käytiin varsin samankaltainen keskustelu ohjelmamaista, joka päättyi kompromissiin, jossa Nicaraguan asemaa kehitysyhteistyön kohdemaana vahvistettiin mutta tärkeäksi pidettyä ohjelmamaastatusta sille ei annettu.

¹²⁶ Siitonen 2000, 11–12.

¹²⁷ Siitonen ja Sitari 1990, 65–67.

¹²⁸ Siitonen 2005, 298–309.

¹²⁹ Koponen 1999, 15–16.

Nicaraguasta Talken ensimmäisellä toimikaudella käytyä keskustelua osana tutkielmaansa tarkastellut Sanni Pietilä näkee, että Nicaraguasta käyty kiista oli luonteeltaan ennen kaikkea sisäpoliittinen ja perustui maavalinnan julkilausumattomaksi kriteeriksi muodostuneeseen tasapuolisuuden periaatteeseen.¹³⁰ Ulla Tarkka taas on Nicaraguan kohdemaavalintaa käsittelevässä tutkielmassaan korostanut, että Suomi vältti Nicaraguan voimakasta tukemista puolueettomuuspolitiikkansa vuoksi.¹³¹

Talkessa vuodesta 1980 vuoden 1984 ohjelmamaakannanottoon käydyn keskustelun perusteella kehitysyhteistyön kohdemaavalinnat olivat Suomen kehitysyhteistyön nopeimman kasvun kaudella kysymys, johon liittyi monenlaisia sisäpoliittisia, kauppapoliittisia, kehitysyhteistyöpoliittisia ja ulkopoliittisia näkökulmia. Sisäpoliittisesta näkökulmasta kehitysyhteistyön kohdemaiden tuli olla riittävän edustava joukko erilaisia ideologisia suuntauksia edustavia maita, jotta yhteistyöllä olisi koko suomalaisen poliittisen kentän tuki. Toisaalta keskustelussa oli läsnä myös kauppapoliittinen näkökulma, jonka mukaan kohdemaiden joukossa tuli olla myös suomalaisyritysten kaupallisten mahdollisuuksien kannalta kiinnostavia maita, jotta kehitysavun taloudellinen rasite ei olisi Suomelle liian suuri. Kehitysyhteistyöpoliittinen näkökulma korostui siinä, että maissa tuli olla edustettuina YK:n kriteerit täyttäviä vähiten kehittyneitä LDC-maita, joiden nähtiin olevan suurimman avun tarpeessa. Ulkopoliittinen näkökulma taas korostui erityisesti ulkoasiainministeriön virkamiesten näkemyksissä, joissa ohjelmamaastatusta pidettiin pelkkää kehitysyhteistyön käytännön toteutusta laajempänä poliittisena tunnustuksena. Nicaragua oli Suomen puolueettomuuspolitiikan näkökulmasta ulkoasiainministeriölle erityisen hankala siihen liittyneen suurvaltapolitiittisen ulottuvuuden vuoksi.

Näiden eri näkökulmien kannalta kaikkia osapuolia tyydyttävien päätösten tekeminen kohdemaista oli huomattavan hankalaa, minkä vuoksi merkittäviä muutoksia Suomen kehitysyhteistyön kohdemaissa ei 1970-luvun lopun jälkeen saatu aikaiseksi.

Kehitysyhteistyötä haluttiin tehdä konsensusperiaatteella, mikä Talken tapauksessa näkyi siten, että olemassa olevaa kohdemaarakennetta ei lähdetty horjuttamaan, vaikka poliittisilla puolueilla oli omat näkemyksensä soveltuvimmista kohdemaista.

¹³⁰ Pietilä 2013, 93–94.

¹³¹ Tarkka 2011, 98.

4 Suomen viennin edistämistä vai köyhimpien auttamista? – Kehitysyhteistyön sisältö ja painopisteet

Suomen kehitysyhteistyön ensimmäisinä vuosikymmeninä 1960- ja 1970-luvuilla avun ytimessä oli suomalaisen teknisen osaamisen vieminen kehitysmaihin. Suomen ei nähty olevan taloudellisesti sellaisessa asemassa, että se voisi tukea kehitysmaita pääomilla, mutta esimerkiksi suomalaisen maa- ja metsätaloudensaamisen viemistä pidettiin keinona tukea kehitysmaita. Suomen kehitysavun keskeisenä ohjaavana periaatteena oli, että avun tuli vastata sekä avunsaajan tarpeita että avunantajan resursseja.¹³²

1970-luvulle tultaessa aiempaa keskeisemmäksi nousi kysymys siitä, missä määrin kehitysavun tuli palvella suomalaisen talouselämän etuja. Kahdenvälisestä kehitysavusta suuri osa oli sidottu hankintoihin Suomesta, ja kehitysyhteistyöprojekteja toteuttivat suomalaiset laitetoimittajat ja konsulttiyritykset. Kriittikiä kehitysyhteistyön liiallista kaupallisuutta kohtaan esitettiin erityisesti sosiaalidemokraattien kansanedustaja Erkki Tuomiojan johtamassa kehitysyhteistyöneuvottelukunnassa, jossa haluttiin painottaa vastaanottajamaiden tarpeita kehitysyhteistyössä.¹³³ 1970-luvun aikana kahdenvälisen avun määrää kasvatettiin entisestään suhteessa monenkeskiseen apuun, jonka kautta Suomen kaupallisia intressejä oli hankalampi edistää. Kehitysmaille annettavat lainat tulivat yhdeksi keskeisistä kehitysavun muodoista ja pääkohdemaissa apua keskitettiin suuriin kaupallisesti merkittäviin projekteihin.¹³⁴

Talken aloittaessa toimintansa 1980-luvun alussa alkoivat Juhani Koposen developmentalistisiksi kutsumat näkemykset voimistua. Samalla kun määrärahat kasvoivat ja kehitysyhteistyö nousi laajemmin julkiseen keskusteluun, alettiin avun laatuun kiinnittää aiempaa vahvemmin huomiota. Kriitikot esittivät, että teolliseen kehitykseen keskittyvien projektien lisäksi avun painopistettä tuli kohdentaa enemmän köyhien väestöryhmien asemaa suoraan parantaviin sosiaalista kehitystä edistäviin hankkeisiin. Lisäksi muun muassa sukupuolten tasa-arvoon ja ympäristöön liittyvät teemat alkoivat levitä YK:n ja OECD:n piirissä käydyistä keskusteluista suomalaiseen kehitysyhteistyöhön.¹³⁵

¹³² Koponen 1999, 7.

¹³³ Soikkanen 2008, 256–258.

¹³⁴ Koponen 1999, 10.

¹³⁵ Koponen 1999, 11; Artto 2005, 32–33.

Tässä luvussa tarkastelen, miten tällaisista kehitysyhteistyön sisältöön ja painopisteisiin liittyvistä kysymyksistä keskusteltiin Talkessa neuvottelukunnan perustamisesta vuonna 1980 vuoteen 1984 saakka, jolloin hallituksen laatiman kehitysyhteistyöpoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä neuvottelukunta laati oman kannanottonsa keskeisistä kehitysyhteistyötä koskevista kysymyksistä.

4.1 ”Pyyteettömyys on helpompaa pienillä määrillä operoitaessa”

Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980 UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Wilhelm Breitenstein otti kehitysyhteistyön ajankohtaista tilannetta käsitelleessä alustuksessaan kantaa myös Suomen antaman kehitysyhteistyön laatuun. Breitenstein kutsui Suomen antaman kehitysavun laatua ”kiistämättä hyväksi”, sillä apu suuntautui suurilta osin köyhimpiin maihin ja oli useimmiten sidonnaisuuksista vapaata lahjamoitoista apua. Hän painotti kuitenkin heti, että avun muodollinen laatu ei ollut hänen eikä OECD:n kehitysapukomiteankaan mukaan riittävä kriteeri kehitysyhteistyölle niin kauan, kun avun määrä ei ollut riittävällä tasolla. ”Pyyteettömyys on helpompaa pienillä määrillä operoitaessa”, Breitenstein huomautti.¹³⁶

Samassa yhteydessä osastopäällikkö Breitenstein puhui Suomen antaman avun suuntaamisesta kahdenväliseen ja monenväliseen apuun. 1970-luvulla oli päädytty tavoitteeseen, jossa 60 prosenttia avusta suuntautuisi kahdenväliseen ja 40 prosenttia monenväliseen apuun. Tätä tavoitetta myös vuonna 1978 valmistunut kehitysyhteistyökomitean mietintö oli suositellut. Breitenstein piti kuitenkin kehitysyhteistyömäärärahojen kasvua tämän tavoitteen toteutumisen kannalta haasteellisena, sillä monenvälisen avun lisääminen olisi ollut yksinkertaisempaa ja vaatinut Suomelta vähemmän resursseja. Toisaalta monenkeskisen avun nähtiin tyypillisesti aiheuttavan Suomelle ”ylettömiä maksutaserasituksia”, kun sen kautta apu ei palautunut hankintoina Suomeen. Breitenstein kuitenkin piti tätä käsitystä monenkeskisen avun maksutaserasituksesta liioiteltuna. Hän uskoi kuitenkin yleisesti ottaen, että kehitysyhteistyömäärärahojen voimakkaan kasvun laajan tuen edellytyksenä oli lahja-avun määrän vähentäminen. Samaan ajatteluun perustui todennäköisesti myös se, että vuonna 1979 perustetun Teollisen Kehitysyhteistyön Rahaston (Tekera), kehitysmaainvestointeja edistävän

¹³⁶ Breitensteinin alustus Talken ensimmäisessä kokouksessa 13.2.1980. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

valtioenemmistöisen osakeyhtiön, toiminta muotoiltiin vastoin kehitysyhteistyökomitean suositusta sellaiseksi, että siihen sisältyvät julkiset varat voitiin laskea ODA-kelpoiseksi julkiseksi kehitysavuksi.¹³⁷ Vasta perustetun Tekeran asema osana Suomen kehitysyhteistyötä oli myös toimintaansa aloittavassa Talkessa jokseenkin epäselvä, ja sitä koskevat kysymykset sisällytettiin neuvottelukunnassa teollista kehitystä käsittelevän jaoston mandaattiin, vaikka periaatteessa kaikki kehitysyhteistyövaroin tapahtuva toiminta oli tarkoitus käsitellä kehitysyhteistyöjaostossa.¹³⁸

Suomen kehitysavun sisältö tai laatu eivät olleet Talken ensimmäisen vuoden kokouksissa kovin vahvasti läsnä, kun se keskittyi ennen kaikkea määrärahakehitykseen. Poikkeuksena oli kysymys Suomen antamasta tuesta itsenäistymistä tavoittelevien maiden vapautusliikkeille. Aihe nousi keskusteluun kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa toukokuussa 1980, kun juuri itsenäistyneen Zimbabwen itsenäisyysvastaanotolle osallistunut puheenjohtaja Pär Stenbäck oli huomionnut, kuinka muut pohjoismaat saivat isäntämaan viranomaisilta erityiskohtelua, jota Suomi ei saanut. Stenbäckin mukaan tapaus oli laajemminkin osoitus siitä, että Suomen tuki kolmannen maailman vapautusliikkeille oli riittämätöntä, mikä vaikutti suhtautumiseen Suomea kohtaan näissä maissa. Jaoston jäsenistö piti Stenbäckin esiin tuomaa kysymystä vapautusliikkeiden tukemisesta tärkeänä ja päätti ottaa sen käsiteltäväkseen.¹³⁹

Elokuussa 1980 kehitysyhteistyöjaoston kokouksessa UM:n poliittisen osaston päällikkö Klaus Törnudd kertoi jaostolle tarkemmin Suomen tuesta kansallisille vapausliikkeille, joille oli varattu oma tukensa kehitysyhteistyöbudjetissa. Talken puheenjohtaja Stenbäck ja muut keskusteluun osallistuneet jaoston jäsenet, kuten SDP:n Unto Vesa ja SAK:n Teuvo Hömppi, pitivät erityisen tärkeänä kasvattaa tukea SWAPO:lle, joka pyrki Namibian itsenäistymiseen Etelä-Afrikasta. Suomi oli jo aiemmin luvannut antaa Namibialle ohjelmamaan aseman sitten, kun maa itsenäistyisi. Keskustelussa Stenbäck totesi, että esimerkiksi Ruotsi oli saavuttanut vasta itsenäistyneessä Zimbabwessa ”huomattavia poliittisia etuja”, kun se oli tukenut maan vapautusliikkeitä. Namibia, jossa Suomella oli historiallisesti ollut lähetystyön myötä vahva asema, nähtiin kohteena, jossa Suomella olisi mahdollisuus saavuttaa tällainen erityisasema. Jaoston jäsenistö oli yksimielinen siitä, että kansallisille vapautusliikkeille osoitetulle

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ ”Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 2. kokous 21.5.1980”, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹³⁹ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/80”, 19.5.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

humanitaariselle avulle tuli varata aiempaa huomattavasti merkittävämpi määräraha, ja jaoston nimissä laadittiin ulkoasiainministeriölle osoitettu kannanotto aiheesta.¹⁴⁰

Vapautusliikkeille suunnatulle avulle osoitettu yksimielinen tuki Talkessa ja sen perusteluina käytetty ajatus tietynlaisen poliittisen erityisaseman saavuttamisesta tuen kohteena olevissa maissa kertoo osaltaan siitä, kuinka kehitysyhteistyötä oltiin valmiita valjastamaan kaupallisten etujen lisäksi myös poliittisen vaikutusvallan saavuttamiseen kohdemaissa. Ulkopoliittisen vaikutusvallan kasvattamisen näkökulma oli kuitenkin muuten harvoin esillä Talkessa, vaikka Roger C. Riddelin mukaan vaikutusvallan kasvattaminen kohdemaissa on kansainvälisesti ollut yksi keskeisimpiä kehitysavun antamisen motiiveja.¹⁴¹

Loppuvuodesta 1980 Talken kehitysyhteistyöjaostossa heräsi keskustelua Suomen kehitysyhteistyön hankkeista, kun kahdenvälisen kehitysyhteistyön toimiston päällikkö David Johansson esitteli kahdenvälisen avun tilannetta, ja jaosto käsitteli aihetta kahdessa kokouksessaan. Johansson kertoi, että avun toimialakohtaiseen jakautumiseen olivat vaikuttaneet sekä yhteistyömaiden tarpeet että suomalaisten voimavarat. Tärkeimpinä toimialoina hän mainitsi muun muassa metsätalouden ja -teollisuuden, vesihuollon, energia-alan ja maatalouden. Kahdenvälisestä avusta käydyn keskustelun yhteydessä keskustan Heta Tuominen ja SDP:n Unto Vesa nostivat esiin kysymyksen siitä, millä tavoin voitiin varmistaa, että hankkeet hyödyttävät kohdemaiden laajoja kansankerroksia ja ylipäätään maan kansalaisia esimerkiksi muiden maiden kaupallisten toimijoiden sijaan. Kehitysyhteistyöosaston päällikkö Breitenstein vastasi, että hankkeet perustuivat aina vastaanottajamaan hallituksen viralliseen pyyntöön ja toiveisiin.¹⁴² Näin ei kuitenkaan aina ollut aiemmin toimittu, sillä ainakin 1960- ja 1970-luvuilla kehitysapuhankkeita oli usein aloitettu myös suomalaisyritysten aloitteesta.¹⁴³

Koska itse kokousten yhteydessä ei ollut aikaa syvällisempään keskusteluun avun kehitysvaikutuksista, SDP:n Unto Vesan aloitteesta jaosto alkoi pohtia erityisen keskustelutilaisuuden järjestämistä, jossa kehitysyhteistyön periaatteellisista kysymyksistä

¹⁴⁰ ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 5/80”, 11.8.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹⁴¹ Riddel 2007, 91–92

¹⁴² ”Muistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/80”, 22.10.1980, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹⁴³ Koponen 1999, 10.

käytäisiin keskustelua.¹⁴⁴ Talken työvaliokunnan kokouksessa marraskuun lopulla puheenjohtaja Stenbäck ehdotti, että ryhdyttäisiin valmistelemaan Talken sisäistä seminaaria, jossa Suomen kehitysyhteistyön peruskysymyksistä keskusteltaisiin ”poliittis-ideologisesti.” Taustalla oli ajatus siitä, että neuvottelukunnan jäsenistön olisi hyvä olla selvillä eri osapuolten perimmäisistä argumenteista kehitysyhteistyön tärkeissä kysymyksissä.¹⁴⁵

Talken aloittaessa toisen toimintavuotensa tammikuussa 1981 puheenjohtaja Stenbäck korosti, että tulevaisuudessa neuvottelukunnan tuli keskittyä määrärahojen kasvutavoitteen lisäksi yhä enemmän myös avun laadun tarkasteluun. Hän näki myös, että neuvottelukunnan tulisi aktiivisesti tuoda esiin uusia ulottuvuuksia Suomen kehitysyhteistyölle. Esimerkkeinä hän mainitsi naisten aseman ja ympäristökysymykset.¹⁴⁶ Stenbäck totesi kuitenkin, että avun laatua koskevaa keskustelua ei tulisi käydä liian ”jyrkin ja joustamattomin äänenpainoin”, koska näkyvät erimielisyydet neuvottelukunnassa hyödyttäisivät vain niitä tahoja, jotka pyrkivät hidastamaan määrärahojen kasvua.¹⁴⁷ Stenbäckin toteamus voidaan tulkita niin, että kehitysyhteistyöhön ja määrärahojen kasvuun myönteisesti suhtautuvien keskuudessa avun laatua koskevaa kriittistä julkista keskustelua haluttiin välttää, koska epäkohtien esiin nostaminen olisi voinut herättää laajempaa vastustusta kehitysyhteistyön kasvattamista kohtaan. Puheenjohtaja Stenbäckin ja myös UM:n kehitysyhteistyöosaston johdon näkemyksissä avun määrä meni toistaiseksi avun laadun edelle, kun Suomi oli vasta matkalla kohti OECD-maiden keskiarvoa määrärahaosuudessa.

Vuoden 1981 aikana kehitysyhteistyön painopisteistä tai sen laatuun liittyvistä kysymyksistä keskusteltiin Talken täysistunnoissa ja jaostojen kokouksissa verrattain vähän.

Neuvottelukunnan kokouksissa keskusteltiin ennen kaikkea määrärahoihin ja kohdemailhin liittyvistä kysymyksistä sekä kansalaisjärjestöjen tiedotustoiminnan kaltaisista kysymyksistä, joiden yhteydessä kehitysyhteistyön sisältöön liittyvät periaatteelliset keskustelut jäivät vähäisiksi. Neuvottelukunnan jäsenet esittivät kuitenkin useissa kokouksissa näkemyksiä siitä,

¹⁴⁴ ”Muistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 9/80”, 4.11.1980, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹⁴⁵ Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (TALKE) työvaliokunnan kokous 24.11.1980.

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta, pöytäkirjat. Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

¹⁴⁶ ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (TALKE) työvaliokunnan kokous 6.1.1981.”

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

¹⁴⁷ ”Muistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 1/81.”, 9.1.1981, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. Taloud. kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

että Suomen kehitysyhteistyötä tulisi arvioida perustavanlaatuisesti uudelleen määrärahojen kasvaessa. Kesäkuussa 1981 oli tarkoitus järjestää aiemmin mainittu, neuvottelukunnan koko jäsenistön ja UM:n virkamiehistön yhteisen vetäytymisseminaari, jonka pohjalta kehitysyhteistyön periaatteellisia kysymyksiä koskevaa työtä voitaisiin Talkessa jatkaa.¹⁴⁸ Seminaarin suunnittelua käsittelevässä taustamuistiossa tällaisiksi keskustelunaiheiksi oli ehdotettu muun muassa kehitysyhteistyön pääsektoreita, elinkeinoelämän osuutta ja Suomen kansainvälistä profiilia.¹⁴⁹

Lopulta kesäkuulle 1981 suunniteltu seminaari tai ainakin sen julkiseksi suunniteltu osuus päädyttiin perumaan viime hetkellä, kun puhujavieraaksi kutsuttu YK:n kehityskysymysten pääjohtaja Kenneth Dadzie joutui perumaan osallistumisensa. Arkistoaineistosta ei selviä, kokoontuiko neuvottelukunta kuitenkin yksityiseen vetäytymisseminaariin, mutta ainakaan siitä ei nähtävästi laadittu minkäänlaista muistiota. Talken sihteeri Pekka Linnun ennen seminaarin peruuntumista keskustelun pohjaksi laatima taustamuistio kertoo kuitenkin, millaisista kysymyksistä jäsenistö oli toivonut keskustelua. Keskustelun aiheita olivat muun muassa monenvälisen avun mahdollinen kasvattaminen määrärahojen kasvaessa, minkä monet kriitikot näkivät hyödyttävän lähinnä muita teollisuusmaita. Avun kasvun ja siihen liittyvän kansantaloudellisen rasitteen kannalta määrärahojen niin sanottua ”palautetta”, eli Suomesta tehtävien hankintojen kautta Suomeen palaavia varoja, pidettiin keskeisenä. Toinen periaatteellisesti erittäin merkittävä kysymys oli avun toimialakohtainen jakautuminen, joka noudatti kompromissia vastaanottajien tarpeiden ja Suomen omien resurssien välillä. Tähän liittyi myös olennainen kysymys siitä, missä määrin Suomi avun antajana voisi ohjata vastaanottajamaiden kehitystä sellaiseen suuntaan, että se palvelisi Suomen omia kaupallisia intressejä.¹⁵⁰ Suunnitellun seminaarin kysymyksenasetteluista voidaan havaita, että vaikka Talkessa suoranainen kritiikki Suomen kehitysyhteistyön vallitsevia painopisteitä kohtaan oli sen ensimmäisinä toimintavuosina melko harvinaista, neuvottelukunnan jäsenistössä

¹⁴⁸ ”Talken kehitysyhteistyöseminaarin järjestäminen”. Muistio 23.1.1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

¹⁴⁹ Talken kehitysyhteistyöseminaari. Taustamuistio 2.4.1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) (myös työvaliokunta). Taloud. kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981, 60L, UMA.

¹⁵⁰ ”TALKE:n ja KYO:n yhteinen seminaari; suljetun osan paneelikeskustelu; eräitä mahdollisia kysymyksenasetteluja”. 27.5.1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta Talke 1980–1981. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 + pöytäkirjat, 60 L, UMA.

kuitenkin tunnustettiin jo 1980-luvun alussa ne haasteet, jotka vuosikymmenen edetessä tulisivat nousemaan laajemman kriittisen keskustelun kohteeksi.¹⁵¹

Vuonna 1982, kun Talke oli päättämässä ensimmäistä kolmevuotista toimikauttaan, sen työ keskittyi erityisesti maavalintakysymykseen ja määrärahakehitykseen, jotka olivat sillä hetkellä ajankohtaisimmat kehitysyhteistyökysymykset. Talken täysistunnossa 24.3.1982 neuvottelukunnan puheenjohtaja, ulkoasiainministeriksi juuri nimitetty Stenbäck korosti Talken siihenastista työtä analysoidessaan, että neuvottelukunnan tuli jatkossa kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, miten kasvavia määrärahoja käytettäisiin. Vaikka Stenbäck piti kahdenvälisen avun maavalintaa sillä hetkellä keskeisimpänä kysymyksenä, hän korosti neuvottelukunnan tarvetta paneutua tulevaisuudessa laajemmin myös monenväliseen apuun, jonka merkitys Suomen ulkopoliittisen vaikutusvallan kannalta oli merkittävä.¹⁵²

Pohjaa Talken seuraavalla toimikaudella käytävälle keskustelulle avun sisällöstä loi myös OECD:n kehitysapukomitean heinäkuussa 1982 pidetty tutkintatilaisuus Suomen kehitysyhteistyöstä. Talken kehitysyhteistyöjaoston ensimmäisen toimikauden viimeisessä kokouksessa syyskuussa tutkintatilaisuudesta käydyssä keskustelussa UM:n kehitysyhteistyöasioiden alivaltiosihteeri Wilhelm Breitenstein totesi tutkintatilaisuuden olleen Suomen kannalta varsin positiivinen. Kehitysapukomitea oli suositellut Suomea muun muassa suurentamaan projektiansa kokoa sekä huolehtimaan siitä, että monenvälisen avun osuus säilyisi riittävän korkeana. Keskustelussa jaoston jäsenistä muiden muassa SDP:n Unto Vesa kuitenkin näki, että suomalaisessa julkisessa keskustelussa pienempiä projekteja on pidetty parempina. Vesa ehdotti, että uuden neuvottelukunnan tulisi käsitellä tarkemmin ainakin kehitysyhteistyöprojektien arviointia ja monenvälisen avun osuutta Suomen kehitysavussa.¹⁵³

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan ensimmäistä toimikautta sävytti ajatus siitä, että kehitysyhteistyön määrärahojen kasvun turvaaminen oli itsessään merkittävin tavoite. Kehitysyhteistyön sisältö, laatu tai ylipäätään avun antamisen tarkoitus olivat kohdemaakysymystä lukuun ottamatta toistaiseksi neuvottelukunnan keskusteluissa melko toissijaisessa asemassa, kun se pyrki turvaamaan

¹⁵¹ Kts. esim. Artto 2005, 27–45.

¹⁵² ”Tarkistamaton kokousmuistio: Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 7. kokous 24.3.1982”. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹⁵³ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/82” 22.9.1982. TALKE, kokoukset 1.jaosto (1982, 1983, 1984). TALKE kokoukset jaostot 1–3, 91–1, UMA.

määrärahojen kasvua kohti 0,7 prosentin tavoitetta. Neuvottelukunnan puheenjohtaja Stenbäckin puheista on havaittavissa jopa tietoista pyrkimystä välttää avun laatuun kohdistuvaa keskustelua, sillä sen nähtiin hyödyttävän määrärahojen kasvattamiseen kielteisesti suhtautuvia. Kun määrärahojen kasvu alkoi näyttää turvatulta neuvottelukunnan päättäessä ensimmäistä toimikauttaan, avun sisällöstä käytävä keskustelukin alkoi vähitellen nostaa päätään.

4.2 ”Jonkinasteinen yksimielisyys monista asioista”

Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan toisen toimikauden ensimmäisessä täysistunnossa 28.1.1983 puheenjohtajana jatkanut ulkoasiainministeri Pär Stenbäck toisti jo aiemminkin esittämänsä toiveen, että neuvottelukunta keskustelisi aiempaa enemmän siitä, miten Suomen kasvavia kehitysyhteistyömäärärahoja tuli käyttää. Stenbäck oli sitä mieltä, että tässä vaiheessa kehitysyhteistyöbudjetti oli jo sen verran suuri, että tällainen keskustelu olisi mielekäästä. Samalla hän kuitenkin painotti, ettei kehitysyhteistyön sisällöstä käytyä keskustelua kärjistämällä ja vastakkainasettelua lisäämällä tulisi vaarantaa määrärahojen kasvua. Kehitysyhteistyön tuli Stenbäckin mukaan heijastaa niitä poliittisia näkemyksiä, jotka Suomessa vallitsivat.¹⁵⁴ Yhdeksi konkreettiseksi keskustelun aiheeksi Stenbäck ehdotti Suomen kehitysyhteistyöbudjetin tarkastelua toimialoittain, mikä sai kannatusta myös neuvottelukunnan jäsenistöstä.¹⁵⁵

Kehitysyhteistyön toimialajakauman käsittely lähti käyntiin maaliskuun lopulla 1983, kun ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto laati Talkelle aihetta käsittelevän muistion. Muistiossa todettiin, ettei Suomen aiemmissa kehitysyhteistyön periaatteita koskevissa kannanotoissa ollut otettu vahvasti kantaa toimialajakaumaan tai asetettu sille tavoitteita. Muistion mukaan Suomen kehitysavun toimialajakauma oli siten syntynyt ennemminkin yksittäisten projektien summana kuin tietoisten painopisteiden ohjaamana. Ministeriön muistiossa kuitenkin painotettiin, että Suomen antama kahdenvälinen kehitysapu oli vastaanottajamaissa ”volyymiltaan marginaalista” eikä sen toimialakohtaisella suuntaamisella ollut ratkaisevaa merkitystä vastaanottajamaille. Kehitysyhteistyöosaston mukaan tärkeämpää

¹⁵⁴ ”Ulkoasiainministeri Pär Stenbäckin puhe TALKEn täysistunnossa 28.1.83”. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

¹⁵⁵ ”Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnosta 1/83”, 28.1.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

oli avun suuntaaminen Suomen omien resurssien mukaisille tärkeille toimialoille.¹⁵⁶ Muistiosta Talken täysistunnosta käydyssä keskustelussa esitettiin, että keskustelua aiheesta tuli jatkaa systemaattisemmin analysoimalla toimialajakaumaa vastaanottajamaiden esittämien toivomusten, Suomen resurssien ja ”poliittisen harkinnan” näkökulmasta. Keskustelussa esitettiin myös toivomus, että toimialajakauman sijaan kehitysyhteistyötä olisi tarkasteltava kokonaisvaltaisesta näkökulmasta, jonka kohteena on ”vastaanottajamaan ihminen”. Toiveen esittäjää ei kuitenkaan ole kirjattu pöytäkirjaan. Täysistunnon lopussa päätettiin, että neuvottelukunnan kehitysyhteistyöjaosto ryhtyisi valmistelemaan näkökantoja kehitysyhteistyöpolitiikan yleisistä periaatteista.¹⁵⁷

Keskustelu kahdenvälisen avun toimialajakaumasta käynnistyi kehitysyhteistyöjaostossa elokuussa 1983. Ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen aloitteesta hallitus oli ryhtynyt valmistelemaan syksyn aikana eduskunnalle annettavaa kehitysyhteistyöpoliittista selontekoa. Talken puheenjohtaja Pär Stenbäck esitti, että Talken tulisi käydä kehitysyhteistyön toimialajakaumaa koskeva keskustelu mahdollisimman pian, jotta se voisi vaikuttaa selontekoon. Jaoston ensimmäinen keskustelu toimialajakaumasta keskittyi erityisesti siihen, miten Suomen kehitysavun toimialat olivat määrittäneet ja millaista päätöksentekoa niiden taustalla oli. SAK:n Markku Jääskeläinen ja Helsingin yliopiston kehitysmaainstituutin Martti Poutanen tiedustelivat UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Mauri Eggertiltä ja apulaisosastopäällikkö David Johanssonilta, millaisia valintoja Suomi saattoi toimialojen suhteen avun antajana tehdä. Eggert ja Johansson kertoivat, että eri kohdemaat suhtautuivat toimialoihin eri tavalla. Esimerkkinä Eggert mainitsi, että Sri Lanka pyrki pitkälti yksin sanelemaan, mille toimialoille se halusi vastaanottaa apua, kun taas Sambia oli avoimempi neuvottelemaan. Tansania taas ei ollut kovin kiinnostunut sosiaalisektorin kehittämisestä. Johansson kertoi, että viime aikoina joidenkin toimialojen hankkeita oli pyritty edistämään määrätietoisemmin esimerkiksi vastaanottajamaihin tehtyjen selvitysmatkojen perusteella. Usein aloitteita erilaisille kehitysyhteistyöprojekteille tuli Johanssonin mukaan kuitenkin sattumanvaraisesti muun muassa YK-järjestöjen tai suomalaisyritysten kautta. Yhteenvetona

¹⁵⁶ Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston suunnittelutoimiston muistio nro 267: ”Kahdenvälisen kehitysavun toimialajakauma”, 28.3.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

¹⁵⁷ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunto 2/83”, 30.3.1983. TALKE PLENUM VL, 91–1, UMA.

keskustelusta puheenjohtaja Kontro totesi, että toimialajakautumalla oli selvästi omat rajoituksensa, jotka tuli ottaa huomioon aiheesta keskusteltaessa.¹⁵⁸

Keskustelua jatkettiin jaoston seuraavassa kokouksessa syyskuussa. Kokouksessa apulaisosastopäällikkö Johansson selosti vuoden 1974 kehitysyhteistyön periaateohjelman ja vuoden 1978 kehitysyhteistyökomitean mietinnön näkemyksiä toimialajakaumasta. Niissä molemmissa korostettiin sekä taloudellisen että sosiaalisen kehityksen välttämättömyyttä ja toisaalta Suomen omia voimavaroja avun lähtökohtina.¹⁵⁹ Yleisesti Suomen kehitysapua oli kuitenkin kritisoitu sen liiallisesta teollisuuspainotteisuudesta.¹⁶⁰ Jaoston kokouksessa keskustelua heräsikin siitä, missä määrin Suomen voimavaroja sosiaalisen kehityksen edesauttamiseksi oli hyödynnetty. Suomen Lähetysseuran Henrik Smedjebacka korosti, että sosiaalisten ja taloudellisten tarpeiden tasapaino tulisi saavuttaa kehitysyhteistyössä. UM:n kehitysyhteistyöosaston päällikkö Eggert puolusti avun teollisuuspainotteisuutta vedoten siihen, että vastaanottajamaat olivat harvoin kiinnostuneita sosiaalisen kehityksen projekteista. Sen sijaan kohdemaat olivat korostaneet taloudellisen pohjan ja tuottavuuden ensisijaisuutta kehityksessä.¹⁶¹ Jaoston puheenjohtaja Lauri Kontron laatimassa yhteenvedossa Talken täysistunnolle todettiin, että keskustelussa nähtiin tarve kohdistaa Suomen kehitysapua aiempaa enemmän erityisesti metsä- ja puutalouden, maatalouden ja elintarvikkeiden, vesihuollon sekä opetus- ja terveydenhuollon sektoreille.¹⁶² Neuvottelukunnan täysistunnossa 28.9.1983 puheenjohtaja Pär Stenbäck kertoi, että hallituksen kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko oli siirtynyt seuraavaan kevääseen. Näin ollen myös toimialakohtaista keskustelua päätettiin lykätä toistaiseksi, ja kehitysyhteistyöjaostolle annettiin tehtäväksi valmistella Talken kantoja selontekoa varten.¹⁶³

Marraskuun alussa asetettiin työryhmä laatimaan luonnos Talken kannanotosta kehitysyhteistyön keskeisiin kysymyksiin, joihin tulevassa selonteossakin todennäköisesti otettaisiin kantaa. Työryhmään kuuluivat Talken puheenjohtaja Pär Stenbäck, keskustan Lauri Kontro, SDP:n Unto Vesa ja Talken pääsihteeri Asko Numminen. Kehitysyhteistyöjaoston

¹⁵⁸ "Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokous 7/83", 23.8.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91-1, UMA.

¹⁵⁹ "Tarkistamaton kokousmuistio TALKE:n 1. jaoston kokouksesta 8/83", 13.9.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91-1, UMA.

¹⁶⁰ Artto 2005, 32.

¹⁶¹ "Tarkistamaton kokousmuistio TALKE:n 1. jaoston kokouksesta 8/83", 13.9.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91-1, UMA.

¹⁶² "Puheenjohtajan yhteenvedo: kahdenvälisen kehitysavun toimialakohtainen suuntaaminen", 28.9.1983. TALKE PLENUM VL, 91-1, UMA.

¹⁶³ "Tarkistamaton kokousmuistio Talke:n täysistunto 5/83", 28.9.1983. TALKE PLENUM VL, 91-1, UMA.

puheenjohtaja Kontro sekä SAK:n Markku Jääskeläinen olivat kuitenkin varsin skeptisiä sen suhteen, olisiko Talken kaltaisen parlamentaarisen elimen mahdollista laatia merkittävää yksimielistä kannanottoa näin laajasta kysymyksestä.¹⁶⁴

Joulukuussa 1983 työryhmä oli saanut kannanottoluonnoksen valmiiksi, ja sitä alettiin käsitellä Talken kehitysyhteistyöjaostossa. Kannanottoluonnosta voi kuvailla näkökulmaltaan varsin developmentalistiseksi. Siinä otettiin melko laajasti kantaa muun muassa kehitysyhteistyön laatuun ja avun toimialoihin. Yleisesti ottaen luonnoksessa todettiin, että avun sisältöön ja laatuun oli kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota. Kannanotossa korostettiin avun laadussa olevan viime kädessä kyse siitä, miten hyvin apu saavuttaa erityisesti köyhimmät väestönosat ja edesauttaa välittömiä ja välillisiä kehitysvaikutuksia. Erikseen kannanotossa oli myös mainittu sukupuolten tasa-arvo, elinympäristöjen suojeleminen ja sosiaalisten vähemmistöjen, kuten vammaisten, olojen parantaminen. Kannanotossa painotettiin myös pyrkimistä avun täyteen lahjapohjaisuuteen erityisesti köyhimpien maiden osalta. Myös avun sitomiseen Suomesta tehtyihin hankintoihin otettiin kantaa. Sitomisen todettiin olevan perusteltua vain, jos tarjoukset tehdään aidon kilpailutilanteen vallitessa eivätkä ne johda hankintojen hintatason kohoamiseen. Avun toimialakohtaisesta jakautumisesta kannanotossa todettiin jo aiemmin jaostossa käydyn keskustelun mukaisesti, että sen tulee tukea vastaanottajamaiden taloudellisia ja sosiaalisia tarpeita Suomen omien voimavarojen puitteissa. Erityistä huomiota tuli kiinnittää varsinkin maataloussektorin, terveydenhoidon ja opetusalan asemaan.¹⁶⁵

Kehitysyhteistyöjaostossa kannanottoluonnoksesta käydyssä keskustelussa ei esiintynyt suuria erimielisyyksiä kannanoton päälinjauksista. SKDL:n Johan von Bonsdorff ja Helsingin yliopiston kehitysmaainstituutin Martti Poutanen toivoivat kannanottoon erityistä mainintaa siitä, että avun tulisi mobilisoida vastaanottajamaan väestöä omaehtoiseen toimintaan kehityksen edistämiseksi. Elinkeinoelämän näkökulmaa edustanut TKL:n Sampsa Saralehto taas kritisoi edellä mainittua avun lahjaosuutta koskevaa kirjausta liian jyrkäksi. Avun sidontaa käsittelevään osioon Saralehto toivoi mainintaa siitä, että hankintojen hintatasossa tulisi ottaa huomioon ”Suomen erityisolosuhteet”.¹⁶⁶ Vaikka päällisin puolin jaostossa

¹⁶⁴ ”Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 10/83”, 4.11.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91–1, UMA.

¹⁶⁵ ”TALKE:n kannanotto keskeisistä kehitysyhteistyötä koskevista kysymyksistä. Luonnos 5.12.1983”. TALKE II 1. jaosto -83, 91–1, UMA.

¹⁶⁶ ”Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 12/83”, 19.12.1983. TALKE II 1. jaosto -83, 91–1, UMA.

oltiinkin kannanoton linjauksista samaa mieltä, silti developmentalistisen ja kaupallisen näkökulman välisestä kamppailusta oli havaittavissa joitakin merkkejä.

Kehitysyhteistyöjaoston käsittelyn pohjalta uudistettu luonnos kannanotosta tuotiin käsiteltäväksi Talken seuraavaan täysistuntoon 17.1.1984. Neuvottelukunnan puheenjohtaja Pär Stenbäck kertoi, että kannanotto olisi hyväksyttävä kyseisessä kokouksessa, mikäli sen haluttiin vaikuttavan hallituksen kehitysyhteistyöpoliittisen selonteon sisältöön.

Kokoomuksen Erkki Pihkala totesi, että vaikka kannanottoon oli kirjattu ”jonkinasteinen yksimielisyys monista asioista”, siitä käytännössä puuttui kirjaukset muun muassa avun laatua koskevista erimielisyyksistä. Kannanottoa päätettiin käsitellä kokouksessa kohta kohdalta, jotta kaikkien olisi mahdollista hyväksyä se. Kokoomuksen Pihkala ja TKL:n Sampsa Saralehto vastustivat edelleen kannanotossa ollutta kirjausta pyrkimisestä avun täyteen lahjamuotoisuuteen. Kompromissina avun lahja-astetta koskeva osuus kirjoitettiin uudelleen muotoon, jossa vaatimus kehitysavun lahjamuotoisuudesta oli vähemmän ehdoton. Pihkala kritisoi myös sitä, että kannanotossa ajettiin liian voimakkaasti muun muassa kansalaisjärjestöjen avustusten kasvua ja maataloussektorin kehitystä. Kannanotto hyväksyttiin kuitenkin kokouksessa verrattain vähin muutoksin ja julkaistiin 24.1.1984.¹⁶⁷

Hallitus antoi 6.3.1984 ensimmäistä kertaa eduskunnalle kehitysyhteistyöpoliittisen selontekonsa, jonka tarkoituksena oli merkittävästi ohjata Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan suuntaa tulevaisuudessa. Selontekokäsittelyn jälkeen ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston apulaisosastopäällikkö David Johansson kommentoi Talken täysistunnossa, että selonteon ja siitä eduskunnassa käydyn keskustelun perusteella kehitysyhteistyöstä näytti vallitsevan ”jonkinlainen yleinen konsensuslinja”. Vaikka kehitysyhteistyön selontekomenettelystä olikin tarkoitus tulla säännöllinen, seuraavan kerran vastaavia kehitysyhteistyön periaatteita koskevia hallituksen kannanottoja laadittiin vasta 1990-luvulla.¹⁶⁸

Voidaan todeta, että Talken kahden ensimmäisen toimikauden aikana vuosina 1980–1984 muotoutuivat ja vakiintuivat ne Suomen kehitysyhteistyön sisältöä koskevat päälinjaukset, joita Suomen kehitysyhteistyövarojen nopean kasvun kaudella 1990-luvun alkuun saakka noudatettiin. Samalla myös ne asiat, joista oltiin eri mieltä, alkoivat nousta vahvemmin esiin.

¹⁶⁷ ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskausien neuvottelukunnan täysistunnosta 1/84”, 17.1.1984. TALKE kokoukset; täysistunnot 1982–1984. TALKE kokoukset jaostot 4–5 sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta, 91–1, UMA.

¹⁶⁸ Koponen 1999, 20.

Talkessa kehitysyhteistyön sisällöstä ja painopisteistä käytyä keskustelua kuitenkin selvästi välteltiin siinä vaiheessa, kun määrärahojen kasvu vaikutti vielä jokseenkin epävarmalta. Taustalla oli ajatus siitä, että kiistely avun laatuun liittyvistä kysymyksistä voisi heikentää tukea koko kehitysyhteistyölle. Talken toisella toimikaudella vuodesta 1983 alkaen, kun määrärahakasvun välitavoite oli saavutettu, alkoi neuvottelukunnassa syntyä enemmän keskustelua Suomen kehitysavun laadusta. Talkessa eniten esillä ollut avun sisältöön liittyvä kysymys oli kahdenvälisen avun toimialajakauma. Neuvottelukunnassa oli kiinnitetty huomiota siihen, ettei selkeää käsitystä Suomen kehitysavun toimialoista ja niiden valikoitumisesta ollut. Lehdistömateriaalin ja haastatteluiden kautta suomalaisen kehitysyhteistyön historiaa tarkastellut Juhani Artto on todennut, että 1980-luvun alkupuolella kehitysyhteistyön sisältöä koskevat erimielisyydet alkoivat konkretisoitua ja keskustelu kärjistyä. Keskeisin kritiikki koski teollistamishankkeiden ja kaupallisuuden liiallista painottumista Suomen kehitysavussa.¹⁶⁹

Myös Talkessa käydyissä keskusteluissa oli esillä melko maltillista arvostelua avun teollisuuspainotteisuutta kohtaan, ja sen keväällä 1984 laatima kannanotto painotti vastaanottajamaiden köyhimpien väestöryhmien asemaa avun tärkeimpänä kohteena. Talkessa kehitysyhteistyöllä toivottiin vaikutettavan yhtäläisesti niin vastaanottajamaiden taloudelliseen kuin sosiaaliseen kehitykseen. Samalla kuitenkin tunnustettiin, että avun oli kohdistuttava sellaisille toimialoille, joilla Suomella on omia resursseja. Suurilta osin Talkessa käyty keskustelu kehitysavun painopisteistä oli näkökulmaltaan developmentalistista ja keskittyi siihen, miten Suomen toiminnalla voitiin edistää vastaanottajamaiden kehitystavoitteita.

Suomen kehitysyhteistyötä käsittelevässä aiemmassa kirjallisuudessa on usein kuvattu, että 1980-luvulla kaupallistaloudellinen näkökulma vaikutti vahvasti kehitysavun toteutukseen. Toisaalta 1980-lukua on kuvailtu vuosikymmeneksi, jolloin uudenlaiset developmentalistiset näkemykset alkoivat voimistua Suomen kehitysavussa.¹⁷⁰ Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta näyttäytyy siellä avun sisällöstä käytyjen keskustelujen perusteella foorumilta, jossa vaikuttivat ennen kaikkea kehitysyhteistyön painopisteitä developmentalistisesta näkökulmasta tarkastelevat tahot. Vaikka neuvottelukunnassa oli edustettuna myös liike-elämän näkökulmaa edustavia, he pyrkivät lähinnä lieventämään

¹⁶⁹ Artto 2005, 32–33.

¹⁷⁰ Koponen 1999, 10–11; Artto 2005, 32–38.

developmentalistisen siiven voimakkaimpia kannanottoja. Pääosin Talkessa vallitsi kuitenkin konsensus siitä, että vaikka kehitysyhteistyötä tuli tehdä Suomen omien resurssien puitteissa, tärkeintä oli avun kehitysvaikutukset vastaanottajamaissa.

5 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnassa käytyä keskustelua Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä vuosina 1980–1985.

Ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä toimineen Talken ensimmäiset kaksi toimikautta osuivat ajanjaksoon, jolloin Suomen kehitysyhteistyön resurssit kasvoivat ja kehitysyhteistyöstä tuli aiempaa näkyvämpi osa Suomen sisä- ja ulkopoliittista keskustelua. Talkessa poliittiset puolueet ja etujärjestöt pääsivät käymään keskustelua yhdessä kehitysyhteistyön toteutuksesta vastanneiden ulkoasiainministeriön virkamiesten kanssa ja vaikuttamaan siihen, millaiseksi Suomen kasvava julkinen kehitysyhteistyö lähitulevaisuudessa muovautuisi.

Keskeisin kysymys neuvottelukunnan aloittaessa toimintansa oli, kuinka 1970-luvun lopulla käynnistynyt kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu turvattaisiin. Suomi oli jo 1970-luvun alusta lähtien sitoutunut erilaisilla kansainvälisillä foorumeilla saavuttamaan teollisuusmaiden yhdessä hyväksymän 0,7 prosentin tavoitteen kehitysavun BKT-osuudesta, mutta toistaiseksi sitoumukset olivat jääneet vain puheiden tasolle. Talken jäsenistö näki, että neuvottelukunnan tehtävänä oli tuoda viranomaisten ja hallituksen tietoisuuteen se positiivinen suhtautuminen kehitysyhteistyöhön, joka 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa oli muun muassa varojen kasvattamista ajaneen Prosenttiliikkeen myötä vahvistunut. Neuvottelukunnassa ja laajemmin suomalaisessa politiikassa vallitsi yksimielisyys siitä, että kehitysyhteistyömäärärahoja tuli kasvattaa. Erimielisyyksiä vallitsi lähinnä siitä, kuinka nopealla tahdilla se voitiin tehdä. Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että poliittinen vasemmisto ja ulkoasiainministeriö vaativat määrärahojen kasvattamista riippumatta Suomen omasta taloudellisesta tilanteesta, kun taas oikeiston edustajat ja ennen kaikkea valtion budjetin laatimisesta vastuussa ollut valtiovarainministeriö toppuuttelivat innokkaimpien kehitysyhteistyöpiirien toiveita. Kasvun kannattajat näkivät kehitysyhteistyövarat Suomen kansainvälisen maineen kannalta keskeisenä kysymyksenä, jota tuli kohdella päivänpoliittisten budjettikysymysten ulkopuolisena prioriteettina.

Määrärahojen kasvaessa neuvottelukunnan keskustelujen painopiste alkoi kuitenkin vähitellen siirtyä siihen, mitä varoilla käytännössä tulisi tehdä. Olennainen ja eri ryhmien sisä-, ulko- ja kauppapoliittisten intressien kannalta keskeinen kysymys oli kahdenvälisen kehitysavun ohjelmamaat, joiden valinta oli aiempina vuosikymmeninä tapahtunut ilman perusteellisia poliittisia keskusteluja. Kun kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu tarjosi mahdollisuuden

laajentaa kohdemaiden joukkoa, tuli taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnasta poliittisille ryhmille alusta vaikuttaa maavalintoihin. Erityisesti vasemmistopuolueissa SDP:ssä ja SKDL:ssä oli herättänyt närkästystä vuonna 1979 ilman avointa keskustelua tehty edellinen maavalinta, jossa kapitalistisiksi mielletyt Egypti, Kenia ja Sri Lanka oli valittu ohjelmamaiksi. Talkessa vuosina 1982 ja 1984 käydyt keskustelut mahdollisten uusien ohjelmamaiden valinnasta olivat niille mahdollisuus ajaa vasemmistolaisen solidaarisuuden kohteeksi noussutta Nicaraguaa ohjelmamaaksi. Keskusta- ja oikeistoryhmät eivät kuitenkaan tähän suostuneet, sillä niille ohjelmamaiden tasapuolinen jakautuminen erilaisiin yhteiskuntajärjestelmiin oli tärkeä kriteeri, vaikka sitä ei virallisesti koskaan tunnustettu. Niille oli tärkeää, että kohdemaiden joukossa oli myös kaupallisesti kiinnostavia maita. Vasemmistuedustajat perustelivat Talkessa Nicaraguan valitsemista vedoten siihen, että maa täytti kehitysavun kohdemaille asetetut kehityspoliittiset kriteerit. Toisaalta he olivat valmiita joustamaan muun muassa Suomen kansainvälisesti tekemästä sitoumuksesta tukea YK:n määrittelemiä vähiten kehittyneitä maita, jotta niihin kuulumaton Nicaragua otettaisiin ohjelmamaaksi. Ulkoasiainministeriössä maavalintaa taas katsottiin myös siitä näkökulmasta, millaisia ulkopoliittisia viestejä se voisi mahdollisesti antaa. Siten maavalintakeskustelussa oli läsnä hyvin erilaisia kriteereitä ja intressejä, joiden yhteensovittamisen vaikeus johti neuvottelukunnassa kompromisseihin, joihin yksikään taho ei ollut täysin tyytyväinen.

Määrärahakehityksen ja kohdemaavalintojen lisäksi neuvottelukunnassa käytiin keskustelua siitä, millaista kehitysavun tulisi ”laadultaan” olla. Laadulla viitattiin laajasti siihen, missä muodossa apua annettiin, millaisille toimialoille kehitysavun tuli suuntautua, mikä avun perimmäisen tarkoituksen oli ja millaisia tuloksia sillä saatiin aikaan. Neuvottelukunnan ensimmäisten vuosien aikana syvälle periaatteellisiin kysymyksiin meneviä keskusteluita pyrittiin Talkessa kuitenkin jopa välttelemään, sillä varsinkin neuvottelukunnan puheenjohtaja Pär Stenbäck näki avun sisältöä koskevan kiistelyn voivan vaarantaa määrärahojen kasvun. Kun määrärahakehitys näytti turvatulta ja hallituksen valmistelema kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko tarjosi Talkelle tilaisuuden ottaa kantaa laaja-alaisiin kehitysyhteistyökysymyksiin, avun sisällöstä alettiin keskustella aiempaa enemmän. Eniten keskustelua käytiin avun toimialajakaumasta, jota yleisesti pidettiin liian teollisuuspainotteisena. Neuvottelukunnassa ei kuitenkaan varsinaisesti vallinnut suuria erimielisyyksiä siitä, että avun tuli kohdistua sekä taloudelliseen että sosiaaliseen kehitykseen niiden resurssien puitteissa, joita Suomella oli. Lähinnä kokoomuksen ja teollisuuden edustajat sekä jotkut ulkoasiainministeriön virkamiehet pyrkivät tuomaan kaupallisten etujen näkökulmaa keskusteluun. Keskeisistä kysymyksistä

vallitsi kuitenkin Talkessa 1980-luvun alkupuoliskolla jonkinasteinen konsensus, eikä avun painopisteisiin liittynyt yhtä vahvoja mielipiteitä kuin esimerkiksi kohdemaihin.

Suomen kehitysyhteistyön historiaa on aikaisemmassa tutkimuksessa usein kuvattu jatkuvaksi kamppailuksi erilaisten altruististen ja egoististen tai Juhani Koposen määritelmän mukaisten developmentalististen ja instrumentalististen intressien välillä. Kehitysyhteistyöllä on toisaalta tavoiteltu muun muassa ulkopoliittisia ja kaupallisia hyötyjä ja toisaalta pyritty parantamaan maailman köyhimpien asemaa. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnassa vuosina 1980–1985 käytyjen keskustelujen perusteella eri ryhmät saattoivat perustella kehitysyhteistyöhön liittyviä näkemyksiä ja valintoja sekä developmentalistisiin että instrumentalistisiin argumentteihin vedoten. Neuvottelukunnan keskusteluissa ei kuitenkaan ollut läsnä minkäänlaista selkeää jakoa instrumentalistisesti tai developmentalistisesti ajattelevien välillä, vaan eri asiakysymysten yhteydessä samatkin henkilöt saattoivat yhtä lailla vedota Suomen ulkopoliittiseen maineeseen tai köyhien väestönosien aseman parantamiseen. Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta toimi foorumina, jossa yhteiskunnan eri ryhmien eriävät intressit pyrittiin sovittamaan yhteen ja saavuttamaan konsensus siitä, mihin suuntaan Suomen julkista kehitysyhteistyötä tuli viedä.

Kuten Jan Kuhanen ja Markku Hokkanen toteavat, ”historiallinen lähestymistapa mahdollistaa kehitykseen ja kehitysapuun eri aikoina liitettyjen ajatusten, politiikan ja käytäntöjen pitkän aikavälin tarkastelun, jolloin niiden ’ajallisuus’ avautuu lukijalle selkeämmin osana laajempia globaaleja, ylitajaisia prosesseja ja historiallisia kehityskulkuja”. Kehitysavun tekijöihin, antajiin ja vastaanottajiin kohdistuva tarkempi historiallinen tutkimus voi Kuhasen ja Hokkasen mukaan antaa syvempää ymmärrystä niistä jännitteistä, kamppailuista ja ristiriidoista, joita kehitysavun teorioihin, käytäntöihin ja politiikkoihin on eri aikoina kohdistunut. Samalla historiallinen tutkimus voi edesauttaa keskustelua kehitysyhteistyön tulevaisuudesta.¹⁷¹ Tässä tutkielmassa olen pyrkinyt valottamaan näitä kehitysavun historiaan tietynä aikakautena liittyneitä ristiriitoja ja kamppailuita poliittisen päätöksenteon ja käytännön toteutuksen välimaastossa, johon taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä sijoittui.

¹⁷¹ Kuhanen ja Hokkanen 2020, 51, 65.

Suomen kehitysyhteistyön historia tarjoaa kuitenkin edelleen runsaasti mahdollisuuksia jatkotutkimukselle. Ensinnäkin Suomen poliittisten puolueiden kehitysyhteistyökantojen tarkempi historiallinen tutkimus voisi valaista tarkemmin niitä kehityskulkuja, jotka Talkessakin johtivat ajoittain erimielisyyksiin kehitysavun määrärahakehityksestä, kohdemaista ja sisällöllisistä painopisteistä. Toisaalta kehitysyhteistyön historian tarkempi tutkimus ulkoasiainministeriön toiminnan näkökulmasta voisi tarjota lisätulkintoja siitä, millaisena kehitysyhteistyön rooli on nähty osana Suomen ulkopoliitikkaa niin kylmän sodan aikana kuin myöhemmin Suomen suuntautuessa EU-jäsenyyden myötä vahvemmin osaksi länttä. Myös kaupallisten toimijoiden muuttuva rooli Suomen kehitysyhteistyön historiassa ansaitsisi tarkempaa historiallista selvitystä. Kaiken kaikkiaan Suomen kehitysyhteistyön historia on Suomen muuhun ulkopoliitikkaan nähden historian tutkimuksessa valitettavan vähälle huomiolle jäänyt osa-alue, joka kaipaisi lisää akateemista tutkimusta.

Lähteet

Arkistolähteet

Ulkoministeriön arkisto (UMA), Helsinki

Signum 60 L Taloud. Kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–81 + pöytäkirjat 1980

Signum 60 L Taloud. kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE pöytäkirjat 1981

Signum 91–1 TALKE 1982/2188, 1984/4032, 1986/4094, 1982–1987

Signum 91–1 TALKE II (Nimetön kansio)

Signum 91–1 TALKE II 1. jaosto -83

Signum 91–1 TALKE kokoukset jaostot 1–3

Signum 91–1 TALKE kokoukset jaostot 4–5, sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta

Signum 91–1 TALKE PLENUM VL

Tutkimuskirjallisuus

Ainamo, Antti ja Ilari Lindy. ”Lähetysseurasta kaupan tueksi. Suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia”. *Yhteiskuntapolitiikka*, 78 (1), 2013, 65–80.

Alasuutari, Pertti. *Laadullinen tutkimus 2.0*. [ePub-versio]. Tampere: Vastapaino, 2011.

Artto, Juhani. *Kohti Kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2005.

Isomäki, Risto. ”Prosenttiliike – kansanliike kehitysyhteistyön puolesta”. Teoksessa *Unelmia maailmasta. Suomalaisen kehitysmaaliikkeen juurilla*, toim. Outi Hakkarainen, Miia Toikka ja Thomas Wallgren. Helsinki: Like, 2000, 64–66.

Kallenautio, Jorma. *Suomi kylmän rauhan maailmassa – Suomen ulkopoliittika Porkkalan palautuksesta 1955 Euroopan unionin jäsenyyteen 1995*. Helsinki: SKS, 2005.

Koponen, Juhani ja Lauri Siitonen. ”Finland: Aid and Identity”. *Perspectives on European Development Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, toim. Olav Stokke ja Paul Hoebink. Lontoo: Taylor & Francis Group, 2005.

- Koponen, Juhani ja Maaria Seppänen. ”Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat”. Teoksessa *Kehityksen tutkimus. Johdatus perusteisiin*, toim. Juhani Koponen, Jari Lanki, Mariko Sato ja Anna Kervinen. Helsinki: Gaudeamus, 2016, 341–184.
- Koponen, Juhani. ”Development: History and Power of the Concept”. *Forum for Development Studies*, 47:1, 2020, 1–21.
- Koponen, Juhani. *Developmentalism Vs. Instrumentalism : an Interpretation of the History of Finnish Development Aid*. Helsinki: University of Helsinki, Institute of Development Studies, 1999.
- Koponen, Juhani. ”Kehityksen merkitykset”. Teoksessa *Kehityksen tutkimus. Johdatus perusteisiin*, toim. Juhani Koponen, Jari Lanki, Mariko Sato ja Anna Kervinen. Helsinki: Gaudeamus, 2016, 53–73.
- Kuhanen, Jan ja Markku Hokkanen. ”Kolonialistista kosmopoliittiin. Länsimaisen humanitarismin ja kehitysavun historialliset jatkumot”. *Historiallinen Aikakauskirja*, 1/2020, 50–65.
- Pietilä, Sanni. *Kasvukipuja. Suomen kehitysyhteistyön alku Nicaraguassa 1979–1982 osana kehitysyhteistyöpolitiikan esiinnousua*. Historian pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, 2013.
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* New York: Oxford University Press, 2007.
- Rist, Gilbert. *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. 5th ed. Lontoo: Zed Books Ltd, 2019.
- Siitonen, Lauri ja Taimi Sitari. *Kehitysyhteistyön perusteet ja toteutus*. Helsinki: Gaudeamus, 1990.
- Siitonen, Lauri. *Aid and Identity Policy. Small Donors and Aid Regime Norms*. Turku: Turun yliopisto, 2005.
- Siitonen, Lauri. *Aid, Trade and Flag – the Allocation of Finnish Bilateral ODA*. Helsinki: University of Helsinki, Institute of Development Studies, 2000.
- Soikkanen, Timo. *Presidentin ministeriö II – Ulkoasianhallinto ja ulkopolitiikan hoito Kekkonen kaudella. Uudistumisen, ristiriitojen ja menestyksen vuodet 1970–1981*. Helsinki: Otava, 2008.
- Tarkka, Ulla: *Kehitysyhteistyö ja valtion identiteettipolitiikka kylmän sodan aikana. Esimerkkinä Nicaraguan valitseminen Suomen kohdemaaksi*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2011.

Tepora, Tuomas, Mirkka Danielsbacka ja Matti O. Hannikainen. ”Johdanto: tutkimuksen työkalut”. *Avaimia menneisyyteen. Opas historiantutkimuksen menetelmiin*, toim. Mirkka Danielsbacka, Matti O. Hannikainen ja Tuomas Tepora, [ePub-versio]. Helsinki: Gaudeamus, 2022.

Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi, 2009.

Virtanen, Rauli. *Kaivoja köyhille? Suomen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*. Helsinki: WSOY, 2013.

Vuolanto, Ville. ”Tutkimusprosessi, metodit ja historiantutkimuksen ominaislaatu”. *Historiallinen Aikakauskirja*, 3/2007, 304–316.

Muu kirjallisuus

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1981. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1982.

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1982. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1983.

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1984.

Suomen kehitysyhteistyön vuosikertomus 1985–86. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1987.