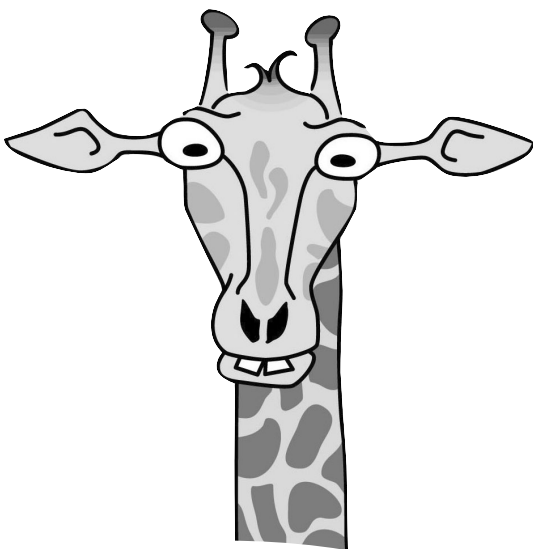


**KANSAINVÄLISET RAHOITUSLAITOKSET JA KEHITYSYHTEISTYÖ -**

# **DEMOKRATIAN VAI RIIPPUVUUDEN VAHVISTAMISTA?**

**MAX VON BONSDORFF**



**KEPA**

HELMIKUU 2001

---

*Kansainväliset rahoituslaitokset ja kehitysyhteistyö -  
DEMOKRATIAA VAI RIIPPUVUUDEN VAHVISTAMISTA?*

Kepan raporttisarja 43

**ISBN 951-8925-65-8**  
**ISSN 1236-4797**

Taitto: Ilmari Haapanen

# KEPA

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
SERVICECENTRALEN FÖR UTVECKLINGSSAMARBETE  
SERVICE CENTRE FOR DEVELOPMENT COOPERATION

**ADDRESS:** Sörmäisten rantatie 25 FIN-00500 Helsinki

**PHONE:** +358 9 584 233 **FAX:** +358 9 584 23 200

**INTERNET:** [www.kepa.fi](http://www.kepa.fi) **eMAIL:** [kepa@kepa.fi](mailto:kepa@kepa.fi)

*Kepan toimintaa tuetaan julkisin varoin ulkoasiainministeriön  
kehitysyhteistyöosaston kansalaisjärjestömäärärahoista.*

---

---

# SISÄLLYS

---

1. Esipuhe .....	4
2. Johdanto: Ihmiskeskeinen kehitys ja kehitysyhteistyön haasteet .....	5
2.1 Köyhyyden poistaminen ja ihmiskeskeinen kehityskansainvälisen yhteisön tavoitteena	
2.2 Köyhyyden poistamisen esteet	
2.3 Tarvitaan enemmän ja parempaa kehitysyhteistyötä	
3. Köyhyysstrategiat (PRSP) - hyvän politiikan tae? .....	9
3.1 PRSP:n taustat ja lähtökohdat - Mistä on kysymys?	
3.2 PRSP:n käytäntö - Kansalaisjärjestöjen maakohtaisia kokemuksia	
4. Kansainväliset rahoituslaitokset ja PRSP: PR-kampanja vai todellista muutosta? .....	19
5. Johtopäätöksiä ja suosituksia .....	24

*Liite: Sambia ja kansalaisjärjestöjen viestit avunantajille*

## I. ESIPUHE

---

Syksyllä 1999 Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) päättivät, että kaikkien järjestöiltä tukea haluavien köyhimpien kehitysmaiden on valmistettava köyhyyden vähentämisstrategia, eli PRSP. PRSP-lyheenteestä onkin nopeasti tullut koko kansainvälisen kehitysyhteistyöpoliittisen keskustelun keskeisiä elementtejä.

Tämä ei ole sattuma. Maailmanpankki ja IMF ovat viimeisen vuosikymmenen aikana voimakkaasti kasvattaneet merkitystään kansainvälisen kehitysyhteistyöpolitiikan sisällön määrittelijöinä:

Ensinnäkin ne ovat merkittäviä kehitysrahoittajia, joiden talouspoliittiset ohjelmat ovat paitsi niiden omien lainojen myös muun kahdenvälisen kehitysyhteistyön keskeisimpiä ehtoja. Toiseksi ne ovat merkittäviä kehitysmaaneuvonantajia lähes jokaiselle politiikan alueella. Kolmanneksi niiden laaja tutkimustoiminta vaikuttaa keskeisesti koko kehityspoliittisen sisältökeskusteluun.

Tämän raportin kannalta keskeinen kysymys onkin, miten rooli sopii Maailmanpankille ja IMF:lle. Molempia on jo pitkään arvosteltu niiden kehitysmaissa harjoittamasta talouspolitiikasta, sekä niistä vaikutuksista, joita järjestöillä on kansainvälisen kehitysyhteistyöpolitiikan sisältöön.

Tämä raportti keskittyy tarkastelemaan Maailmanpankin ja IMF:n uutta PRSP-politiikkaa. On luonnollisesti ennen aikaista sanoa millaisia vaikutuksia PRSP-strategioilla tulee Maailmanpankin ja IMF:n politiikkaan olemaan, mutta strategioiden lähtökohdat ja niistä saadut ensimmäiset käytännön kokemukset antavat aiheita kriittiseen keskusteluun.

Haluan kiittää kaikkia niitä, jotka ovat osallistuneet tämän raportin kommentointiin ja taustamateriaalin keräämiseen. Erityinen kiitos kuuluu Kepan henkilökunnalle ja kumppaneille Mosambikissa, Sambiassa, Nicaraguassa ja Tansaniassa.

## 2. JOHDANTO: IHMISKESKEINEN KEHITYS JA KEHITYSYHTEISTYÖN HAASTEET

### 2.1 Köyhyyden poistaminen ja ihmiskeskeinen kehitys kansainvälisen yhteisön tavoitteena

YK:n johdolla järjestettiin 1990-luvulla sarja kansainvälisiä konferensseja, joiden ansiosta ihmiskeskeinen kehitys ja erityisesti köyhyyden poistaminen nousivat kansainvälisen yhteisön tärkeimmäksi kehitystavoitteeksi.

Vuonna 1995 Kööpenhaminassa järjestettiin sosiaalisen kehityksen huippukokous, jossa kansainvälinen yhteisö sitoutui:

- sellaisen taloudellisen, poliittisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja oikeudellisen ympäristön luomiseen, joka tekee mahdolliseksi sosiaalisten kehitystavoitteiden saavuttamisen,
- absoluuttisen köyhyyden poistamiseen jäsenmaiden asettamien aikataulunjen mukaisesti,
- miesten ja naisten välisten tasa-arvon saavuttamiseen,
- koulutus- ja terveydenhuoltomahdollisuuksien luomiseen kaikille.

Toinen tärkeä kokous oli Beijingissä, Kiinassa 1995 järjestetty naisten asemaa käsittelevä kokous, jossa naisten taloudellisen ja poliittisen aseman parantaminen nostettiin yhdeksi köyhyyden poistamisen tärkeimmistä keinoista.

Viime vuosikymmenen YK-konferenssit ja kansainvälisen yhteisön tavoitteet olivat pitkälti tulosta kansainvälisen kehitysjattelun muutoksesta. Erityisen tärkeää tässä kehityksessä on ollut YK:n kehitysjärjestön, UNDP:n Ihmiskeskeisen kehityksen raporteilla (*Human Development Report*), joissa 'kehitys' määritellään kokonaisvaltaisemmin kuin kansainvälisten rahoituslaitosten aikaisemmassa, talouskasvua korostaneessa näkemyksessä. UNDP:n raportit ovatkin pitkälti syntyneet reaktiona Maailmanpankin ja IMF:n budjettitasapainoa, markki-

naliberalisointia ja maksutasetta painottavalle politiikalle.

YK:n kulttuurin ja kehityksen maailmankomission raportti ”Moninaisuus luovuutemme lähteenä” linjasi 1990-luvun kehityskeskustelun kaksi näkökulmaa seuraavasti:

*Sekä kulttuuri, että kehitys ovat nykyään moniselitteisiä käsitteitä, joihin sisältyy monia vaikeasti määriteltäviä ja joskus myös hämmentäviä merkityksiä. Tämän raportin kannalta voimme rajata kehityksen tarkastelun kahteen eri näkökulmaan. Ensimmäisen näkökulman mukaan kehitys on vain taloudellinen prosessi, tuotannon, tehokkuuden ja kansantulon nopeaa ja kestävää kasvua (johon joskus liittyy vaatimuksia kehityksestä seuranneen hyödyn tasapuolisemmasta jakautumisesta). Toisen näkökulman mukaan, jota UNDP vuosittain ilmestyvä Human Development Report ja useat arvostetut taloustietelijät kannattavat, kehitys on prosessi, joka avartaa siihen kytkettyjen ihmisten toiminnallista vapautta pyrkiä niihin päämääriin, joita he itse syystä tai toisesta arvostavat.<sup>1</sup>*

Tämän näkökulman mukaan köyhyys ei viittaa pelkästään tavaroiden ja palvelujen puutteeseen, vaan myös siihen, että ihmisiltä puuttuu mahdollisuuksia valita monipuolinen, tyydyttävä, arvokas ja arvostettu elämäntapa. Tämä tarkoittaa myös mahdollisuutta valita nykyisistä korkean elintason maista poikkeava kehityspolitiikkaa.

Ihmiskeskeisen kehityksen strategia korostaa elämän laadun mittareina muun muassa pitkäikäisyyttä, terveyttä, ravitsemustilaa, koulutusta, oikeutta maailman tietovarantojen käyttöön, sukupuolten välistä tasa-arvoa, poliittista ja yhteiskunnallista vapautta, autonomiaa, oikeutta vallankäyttöön sekä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisöllistä kulttuurielämää ja työtä tai vapaa-aikaa koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Näiden tavoitteiden saavuttaminen ei kuiten-

kaan ole ainoa tärkeä ulottuvuus. Yhtä tärkeää on, että itse prosessi, jolla ne saavutetaan, on oikeudenmukainen, osallistava, tuloksia tuottava ja kestävä.

UNDP:n Ihmiskeskeisen kehityksen raporttien aikaansaama kansainvälinen keskustelu johti 1990-luvun lopussa uudensuuntaisiin painotuksiin myös kansainvälisissä rahoituslaitoksissa, erityisesti Maailmanpankissa.

Vuonna 1998 Maailmanpankin presidentti James Wolfensohn myönsi pankin oman politiikan epäonnistumisen ja peräänkuulutti kokonaisvaltaisempaa kehitysstrategiaa.

*Mr. Chairman, we have learned that [...] financial plans alone are not sufficient.*

*We have learned that when we ask governments to take the painful steps to put their economies in order we can create enormous tension. It is people not governments that feel pain.*

*When we redress budget imbalances, we must recognize that programs to keep children in school may be lost, that programs to ensure health care for the poorest may be lost, [...]*

*We have learned, Mr. Chairman, that there is a need for balance. We must consider the financial, the institutional, and the social, together. We must learn to have a debate where mathematics will not dominate humanity, where the need for often drastic change can be balanced with protecting the interests of the poor. Only then will we arrive at solutions that are sustainable.<sup>2</sup>*

Wolfensohnin perusviesti oli, ettei pankki ole kehityspolitiikassaan riittävän kokonaisvaltaisesti lähestynyt kehitysmaiden ongelmia, vaan on keskittynyt liiaksi talouteen ja jättänyt sosiaaliset, poliittiset, ympäristö- ja kulttuuriset näkökulmat liian vähälle huomiolle. Vuoden 1999 alussa James Wolfensohn esittelikin Maailmanpankin uuden CDF- (Comprehensive Development Framework) kehitysstrategian, joka painottaa perinteistä kehityspolitiikkaa laaja-alaisempaa näkemystä ja pyrkii integroidaan muun muassa taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset ulottuvuudet yhdeksi kehitysstrategiaksi. Maailmanpankin CDF:n ei ole tarkoitus olla valmis kehitysohjelma, vaan pikemmin strategia siitä, mitä elementtejä kestävä kehityspolitiikan pitäisi sisältää. Näin se on eräänlainen strateginen suunnitteluväline kehitykselle.

Vuosituhanen vaihteessa kansainvälisen yhteisö olikin - ainakin retoriikan tasolla -

saavuttanut uuden konsensuksen: köyhyyden poistaminen edellyttää ihmiskeskeisen kehityksen strategiaa, jossa yhteiskuntaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään kapeasta taloudellisesta näkökulmasta.

Tämän raportin kannalta keskeinen kysymys on, miten tämä kehityskeskustelun painopisteen muutos näkyy kehitysyhteistyöpolitiikassa ja erityisesti Maailmanpankin ja IMF:n toiminnassa.

## 2.2 Köyhyyden poistamisen esteet

Miten Kööpenhaminan tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty? Vaikka jotain edistystä on tapahtunut niin laajasti ottaen ollaan kaukana köyhyyden poistamisen tavoitteesta puhumattakaan sen poistumisesta. UNDP:n vuoden 2000 köyhyysraportti totesikin, että tarvitaan uusi globaali strategia, jonka elementtejä ovat lisäresurssit, tiukempi fokus ja vahvempi sitoumus.

### Mistä tähänastiset heikot tulokset johtuvat?

Lupauksista huolimatta kansainvälinen avunantajayhteisö ei ole pystynyt pitämään esimerkiksi Kööpenhaminassa antamia lupauksia kehitysavun pitämisestä 0,7 prosentissa bruttokansantuotteesta. Itse asiassa OECD-maiden kehitysapu oli 1997 ainoastaan 0,22 prosenttia niiden yhteenlasketusta BKT:sta.

UNDP:n vuoden 2000 köyhyysraportin mukaan heikkoihin tuloksiin on alhaisen kehitysavun lisäksi vaikuttanut selkeiden tavoitteiden, strategioiden ja monitorointimekanismien puuttuminen. Tämä on johtanut muun muassa julkisten varojen tehottomaan käyttöön ja epäoikeudenmukaiseen kohdentamiseen. Kehitystavoitteiden saavuttamiseksi on UNDP:n mukaan olennaista, että tavoitteiden saavuttamiseksi on olemassa selkeät kansalliset strategiat. Monien kehitysmaiden kansallisissa suunnittelussa köyhyysnäkökulmilla ei ole ollut riittävän vahvaa jalansijaa. Köyhyyden vastaiset ohjelmat on kehitysmaissa usein nähty sosiaalisina palveluina sekä köyhille suunnattuina pienimuotoisina interventioina. UNDP:n mukaan köyhyyden vähentämisen ja yleisen talouspolitiikan, erityisesti makrotalouspolitiikan, välillä vallitsee usein vahva ristiriita.

Sosiaaliseen kehitykseen kehitysmaissa vaikuttavat erittäin keskeisesti myös kansainvälisen talouden - kehitysmaiden näkökulmasta usein epäoikeudenmukaiset - rakenteet ja talouden lisääntyvä integraatio, jotka molemmat luovat omat vaikeutensa ja paineensa kehitys-

maille. Näitä ovat esimerkiksi kehitysmaiden tuotteiden vaikeudet päästä länsimarkkinoille, lyhytaikaisten pääomaliikkeiden aiheuttamat taloudelliset ja sosiaaliset riskit sekä rakennesopeutusohjelmien ja WTO:n sopimusten edellyttämä kaupan voimakas vapauttaminen, joka vaikeuttaa kehitysmaiden oman tuotannon kehittämistä.

E erityisen vakava on myös köyhimpien maiden velkaongelma. Maailmanpankin uusi kehitysraportti tunnustaa, että nämä maat ovat vararikossa.

Velkaongelmalla on monia köyhyyden vähentämisen kannalta vakavia seurauksia:

- Niukkoja julkisia varoja ohjautuu velkojen maksuun ja kehitysapuriippuvuus kasvaa. Kehitysapuriippuvuus tarkoittaa myös kasvavaa riippuvuutta avunantajien, erityisesti Maailmanpankin ja IMF:n, asettamista ehdoista. Laitosten asettamat ehdot eivät pelkästään ole edellytys niiden omien lainojen saamiselle vaan usein myös muulle kehitysyhteistyölle. Apuriippuvaisuuden kasvun ansiosta muun muassa kehityspolitiikan itsenäisyys kaventuu, koska kansainväliset rahoituslaitokset määrittelevät pitkälti talouspolitiikan, erityisesti makrotalouspolitiikan, raamit. Kehitysapua kanavoituu myös suuressa määrin ohi kansallisten budjettien avunantajien rahoittamiin ja niiden kontrolloimiin hankkeisiin.
- Velkaongelma vaikeuttaa myös pitkäjänteistä talouspoliittista suunnittelua, koska kehitysmaan julkinen talous on hyvin riippuvaista ulkoisesta avusta, jonka suuruus ja kohdentaminen voi vaihdella suuresti.
- Velkaongelma saattaa vähentää myös ulkomaisia investointeja, koska investoijat pelkäävät, että koventuva verotus tai muut makrotaloudelliset ongelmat vaarantavat voitot.

### 2.3 Tarvitaan enemmän ja parempaa kehitysyhteistyötä

Vaikka kansainvälisessä yhteisössä vallitsee suhteellisen laaja yksimielisyys siitä, että 1990-luvulla asetetut kehitystavoitteet edellyttävät kehitysyhteistyömäärärahojen kasvua, ei yhteisesti asetettuihin määrällisiin tavoitteisiin ole kuitenkaan päästy. Kansainvälisessä kehitysyhteistyökeskustelussa onkin viime vuo-

sina keskitytty avun tehokkuuden nostamiseen. Tavoitteena on avun tuloksellisuuden kasvattaminen, jolla odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia myös avun määrään pitkällä tähtäimellä.

Maailmanpankki tuoreen kehitysraportin keskeinen kysymys onkin: toimiiko kehitysyhteistyö? Kyllä, tietyssä olosuhteissa, raportti toteaa ja jatkaa, että kehitysyhteistyön tehokkuuden parantaminen on edelleen tärkeä haaste.

Mutta millä menetelmillä tätä tuloksellisuutta - esimerkiksi köyhyyden vähentämistä - aiotaan parantaa? Avunantajayhteisön keskuudessa vastaus on suhteellisen selvä. Maailmanpankin viimeisin kehitysraportti vetää yhteen tämän avunantajien tehokkuuskonsensuksen seuraavasti:

- Kehitysyhteistyön on otettava vahvemmin huomioon paikalliset olosuhteet ja varmistettava vastaanottajamaiden omistajuus.
- Avunantajien välistä koordinoitua lisättävä, jotta kehitysyhteistyöllä kehitysmaiden hallitusten toimintakykyä vahvistettaisiin eikä heikennettäisi.
- Kehitysyhteistyön on priorisoitava maita, joiden harjoittama politiikka on köyhyyden vähentämisen näkökulmasta hyvää.<sup>3</sup>

E erityisesti Maailmanpankissa on viime vuosina laajaan tutkimusaineistoon nojautuen korostettu, että kehitysyhteistyötä on suunnattava niin kutsuttujen hyvän politiikan maihin.

Vuoden 1997 vuosikokouspuheessaan James Wolfensohn korosti:

*... we should offer our assistance to all countries in need. But we must be selective in how we use our resources. There is no escaping the hard fact: More people will be lifted out of poverty if we concentrate our assistance on countries with good policies than if we allocate it irrespective of the policies pursued. Recent studies confirm what we already knew intuitively — that in a good policy environment, development assistance improves growth prospects and social conditions, but in a poor policy environment, it can actually retard progress by reducing the need for change and by creating dependency.*

*I want to be very clear on this point: I am not espousing some Darwinian theory of development whereby we discard*

*the unfit by the wayside. Quite the contrary. Our goal is to support the fit and to help make the unfit fit. This is all about inclusion.*<sup>4</sup>

Mitä nämä kriteerit tarkoittavat käytännön kehitysyhteistyöpolitiikassa? Maailmanpankin vastaus löytyy juuri sen CDF (Comprehensive Development Framework) strategiasta, joka kokonaisvaltaisen kehityspolitiikan lisäksi painottaa saajamaiden omistajuuden ja avunantajien välistä koordinaatiota. Toinen keskeinen kirjainyhdistelmä on PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), eli köyhyyden vähentämisstrategiat. Vuoden 1999 syksyllä Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston lanseeraamien PRSP-ohjelmien on tarkoitus olla kansallisesti valmisteltuja köyhyysohjelmia, joita avunantajat tukevat. PRSP-strategioiden sanotaan olevan CDF-periaatteiden käytännön sovellutus.

PRSP-ohjelmista on nopeasti muodostumassa sekä monenkeskisen että kahdenvälisen kehitysyhteistyön keskeinen ehto:

*Donors would work in partnership with countries, directing aid and debt relief along the lines of a broad-based poverty reduction framework, supporting countries that can put resources to good use for poor people.*<sup>5</sup>

Koska PRSP:t ovat jo Maailmanpankin ja IMF:n multilateraalisen tuen ehtona, on yli 70 kehitysmaan valmisteltava PRSP-strategia. Myös EU:n komissio totesi<sup>6</sup> toukokuussa 2000 julkaistussa paperissa, että PRSP:t tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan kaiken julkisen kehitysyhteistyön kohdentamiseen.

Onko PRSP kehitysyhteistyön uusi viisastenkivi?



### 3. KÖYHYYSSTRATEGIAT (PRSP) - HYVÄN POLITIIKAN TAE?

#### 3.1 PRSP:n taustat ja lähtökohdat - Mistä on kysymys?

Vuoden 1999 vuosikokouksissaan Maailmanpankki ja IMF yllättivät monet PRSP-päätöksellään. Köyhyyden vähentäminen nostettiin entistä vahvemmin toiminnan lähtökohdaksi. Ja uudet PRSP-köyhyyden vähentämisstrategiat muodostaisivat Maailmanpankin ja IMF:n laina- ja velanhelputusohjelmien perustan. (Kts. laatikko 1).

Monet näkivät tämän uuden linjauksen vastuksena useiden tahojen, esimerkiksi Jubilee 2000-kampanjan esittämille vaatimuksille Maailmanpankin ja IMF:n talousohjelmien kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. Maailmanpankkia ja IMF:ää on jo pitkään arvosteltu rakennesopeutuspolitiikan epäonnistumisesta. Ongelmana on nähty sekä politiikan sisältö että se tapa, joilla ohjelmat on ehdollistettu kehitysmaille. Arvostelijoiden mielestä köyhät maat ovat joutuneet kehitysapua ja muuta julkista rahoitusta saadakseen sopeutumaan Washingtonissa suunniteltujen talousohjelmien laajoihin ehtoihin.

PRSP:n on siis tarkoitus olla jotain muuta. Ghanalainen tutkija ja aktivisti Charles Abugren onkin todennut PRSP:stä:

*We feel partially responsible for it. We campaigned for debt relief and for improving the poverty reduction outcomes of IMF and World Bank operations. These campaigns pressured the IMF and World Bank to create something like the PRS.<sup>7</sup>*

#### PRSP - Afrikan vai Washingtonin konsensus?

Tämän päivän kehitysyhteistyöpolitiikan ongelmia kuvastaa hyvin se paradoksi, että vaikka kehitysyhteistyöllä aina on lähtökohtaisesti pyritty edistämään kehitysmaiden kansallista kehitystä, pidetään päätöstä siitä, että avunantajien toimet jatkossa perustuvat kansalliseen köyhyyden vähentämishjelmaan, merkittävänä kehitysyhteistyöpoliittisena uudistuksena.

Onkin tärkeä muistaa, että PRSP ei ole syntynyt Maailmanpankissa ja IMF:ssä niiden omasta aloitteesta, vaan pitkäaikaisen ulkoisen arvostelun seurauksena.

YK:n Afrikka-komissio (ECA) hyökkäsi esimerkiksi 1980-luvun lopussa voimakkaasti Maailmanpankin ja IMF:n rakennesopeutuspolitiikka vastaan. Se julkaisi vuonna 1989 laajan toimintaohjelman, jonka nimi antoi jo selvän poliittisen viestin: ”The African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation”, (AAF-SAP). ECA kyseenalaisti Maailmanpankin ja IMF:n politiikan sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset ja totesi sen olevan virheellinen pitkällä aikavälillä.

ECA korosti erityisesti, että kestävä politiikka voi perustua vain afrikkalaiseen vaihtoehtoon, jonka maat itse määrittelevät:

*It is essential that, henceforth, country programmes for the alternative adjustment with transformation process in Africa should be and remain the primary responsibility of African governments and people within the context of a new partnership. It is the responsibility of international community to support such programmes. This is a fundamental departure from the current practice in which external development agencies play a principal role in the formulation, design, implementation and monitoring of adjustment in member states.<sup>8</sup>*

ECA:n raportin taustalla oli Maailmanpankin aktiivinen toiminta rakennesopeutuspolitiikan myymiseksi 1980-luvulla muun muassa Afrikkaan. Maailmanpankin politiikkaa tutkineen John Mihevicin mukaan vuonna 1983-1984 oli kuitenkin jo selvää, että Afrikan hallitukset eivät vapaaehtoisesti hyväksyisi politiikkaa ohjenuorakseen. Vuonna 1984 julkaistussa ”Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa” Maailmanpankki muotoili sopeutuspolitiikan välttämättömyyden Afrikassa entistä

## Laatikko 1. PRSP

Kansallisten köyhyyden vähentämisstrategioiden (PRSP) tarkoituksena on:

- Tunnistaa köyhät väestöryhmät ja köyhyyden syyt,
- Tunnistaa tärkeimmät köyhyyden vähentämisen strategiat: sosiaalisen sektorin ohjelmat, talouden kasvua edistävät toimet, maaseudun, paikallisen infrastruktuurin, yksityisen sektorin työllistämisaikavälikäytön kehittäminen sekä hyvän hallinnon ja osallistumisen edistäminen. Kehittää tulosindikaattorit, jotka laaditaan ja joita monitoroidaan osallistavien prosessien kautta. Näillä indikaattoreilla on tarkoitus seurata niin sanottujen kansainvälisten 2015-kehitystavoitteiden saavuttamista, muun muassa köyhyyden vähenemistä, lapsikuolleisuuden vähenemistä sekä lasten ja nuorten koulutusmahdollisuuksien lisääntymistä.

Maailmanpankin ja IMF:n mukaan PRSP-prosessit merkitsevät muutosta aiempaan avunantaja-avunsaaja suhteeseen muun muassa seuraavissa periaatteissa:

- **Maa-omistajuus:** kansalaisyhteiskunnan laaja-alainen osallistuminen PRSP:n suunnittelussa ja seurannassa vahvistaa ohjelman laatua.
- **Tuloskeskeisyys:** PRSP perustuu analyysille köyhyyden syistä ja sitä vähentävistä keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteistä.
- **Kokonaisvaltaisuus:** PRSP:n tulisi perustua laaja-alaiseen näkemykseen köyhyyden syistä yhdistäen taloudellisia, sosiaalisia ja institutionaalisia näkökulmia.

- **Kumppanuus:** Kehitysmaahallituksen valmisteleva köyhyysstrategia tarjoaa hyvät puitteet niin Maailmanpankin ja IMF:n kuin muiden multilateraalisten ja kahdenvälisen avunantajien väliselle yhteistyölle.
- **Pitkän aikavälin tavoitteet:** PRSP:n tulisi korostaa pitkän aikavälin tavoitteita köyhyyden vähentämisessä.
- PRSP-ohjelmat toimivat Maailmanpankin ja IMF:n omien lainaohjelmien viitekehyksenä, puiteasiakirjana ja ne korvaavat Maailmanpankin ja IMF:n entisen poliittisen puiteasiakirjan (Policy Framework Paper). PRSP on Maailmanpankin ja IMF:n myöntämän velanvähennyksen ehtona.

Maailmanpankissa ja IMF:ssä todettiin hyvin varhaisessa vaiheessa, että PRSP-strategiassa on sisäänrakennettu laatuongelma: maiden tarve saada nopeasti matalakorkoisia lainoja ja velkahelpotuksia on ristiriidassa PRSP:n keskeisten, riittävää valmistelu-aikaa edellyttävien laatuvaatimusten kanssa. Vaatimuksia on esimerkiksi laajapohjaisen, osallistavan konsultaatioprosessin varmistamisen.

Tämän vuoksi Maailmanpankki ja IMF ovat kehittäneet kaksivaiheisen järjestelmän, jossa avunsaajamaat ensin tekevät väliaikaisen PRSP:n ja vasta sen jälkeen varsinaisen PRSP:n.

Väliaikaisen ohjelman konsultaatioprosessin ja köyhyysanalyysien laatuvaatimukset eivät ole yhtä korkeat kuin varsinaisen ohjelman.

PRSP:n käyttö lainaohjelmien pohjana edellyttää sen käsittelyä (endorsement) Maailmanpankin ja IMF:n johtokunnissa. Maailmanpankki ja IMF eivät omien sanojensa mukaan kuitenkaan hyväksy (accept) ohjelmia.

Lähde: PRSPs - Progress in Implementation, WB/IMF, September 2000

voimakkaammin ja ehdollisesti ulkomaisen avun siihen entistä suuremmin. Muotoilu ei ole kovin kaukana Maailmanpankin 1990-luvun lopun ”apua hyviin maihin” -retoriikasta:

*Those pursuing sound programmes should receive the external funding required... Countries with weak performance should receive much less assistance, limited where possible to programmes important to long-term development (such as research, health and education...)*<sup>9</sup>

Vaikka ECA:n toimintaohjelma hyväksyttiin YK:ssa Yhdysvaltain vastustuksesta huolimatta, se sai hyvin vähän tukea avunantajien keskuudessa ja sen vaikutus niiden politiikkaan oli marginaalinen.

Mutta kymmenen vuotta ECA-raportin jälkeen Maailmanpankki ja IMF ovat kuitenkin joutuneet vähäisten käytännön tulosten takia myöntämään itselleen, että ECA oli oikeassa: kestävä poliittikka ei määritellä Washingtonista, vaan se on kehitysmaiden oma asia. Talouspolitiikan omistajuudesta on tullut kehitysyhteistyökeskustelun uusi iskulause.

## PRSP:n mahdollisuudet ja ongelmat

Mitkä ovat PRSP:n mahdollisuudet ja uhkat? Vastausta tähän kysymykseen voi hakea kahdelta tasolta: Toisaalta ohjelman periaatteista ja lähtökohdista, toisaalta sen käytännön toimeenpanon kokemuksista.

### Mahdollisuudet

PRSP-strategian lähtökohdissa on monia tärkeitä painotuksia. Köyhyysongelman korostaminen julkisen ulkomaisen rahoituksen, niin multilateraalisen kuin kahdenvälisenkin, lähtökohtana on tärkeää. Suurin osa avunantajista on tehnyt tämän linjauksen jo pitkän aikaa sitten, mutta esimerkiksi IMF:lle tavoite on uusi. Toinen tärkeä elementti PRSP:ssä on kehitysmaiden omistajuuden sekä kansalaisyhteiskunnan roolin korostaminen julkisessa päätöksenteossa. Tästä näkökulmasta PRSP on edistysaskel varsinkin kansainvälisten rahoituslaitosten periaatteissa.

PRSP-prosessilla voi parhaassa tapauksessa olla suuria vaikutuksia Maailmanpankin ja IMF:n köyhyyspolitiikkaan. Useat sisäiset evaluaatiot ovat osoittaneet, että rahoituslaitokset eivät tiedä riittävästi, miten rakennesopeutusohjelmat vaikuttavat köyhyyteen. Vuonna 1999 julkaistu sisäinen evaluaatio Maailmanpankin rakennesopeutuslainojen sosiaalisista ja ympäristöseurauksista osoitti, että köyhyysnäkökulma laiminlyödään rutiininomaisesti, vaikka lainat muodostavat yli 50 prosenttia Maailmanpankin lainanannosta:

*The majority of loans do not address poverty directly, the likely economic impact of proposed operations on the poor, or ways to mitigate negative effects of reform. Even where traditional subsidy and budgeting procedures are to be dismantled, the assumption is that poverty alleviation is to be achieved through improvements in macro-economic stability and in improvements in public administration, targeting, efficiency, etc. Loans with social protection provisions are conflated with programs that actually reduce the impact of reform on society's most vulnerable, as they are typically targeted at those within the formal sector. Direct efforts to address short-term impact on the poorest are rarely considered.<sup>10</sup>*

Maailmanpankin toiminnan kehitysvaiikutuksia arvioiva raportti antoi samansuuntaisen

viestin arvioidessaan pankin maakohtaisia köyhyysvaikutusten analyysijä:

*...”fail to address the links between poverty and such macro-economic issues as trade and exchange rate policy, or such sectoral issues as food and agricultural policy and rural development.”<sup>11</sup>*

Tämä on merkittävä ongelma erityisesti siksi, että makrotaloudelliset kysymykset ovat Maailmanpankin maastrategioiden keskeinen painopiste.

### Ongelmat

PRSP-konsepti sisältää kuitenkin monia ongelmia. Keskeisin niistä on konseptiin sisäänrakennettu Maailmanpankin ja IMF:n vahva rooli. Vaikka PRSP-ohjelmat ovat kansallisia strategioita, niiltä edellytetään Maailmanpankin ja IMF:n johtokuntien käsittelyä (endorsement), ennen kuin niitä voidaan käyttää julkisen kehitysrahoituksen pohjana. Maailmanpankki ja IMF eivät omien sanojensa mukaan hyväksy (accept) kansallisia PRSP-ohjelmia. Käytännössä ne kuitenkin hyväksyvät kansalliset ohjelmat kansainvälisten rahoitusohjelmien viitekehyksiksi.

Kansallisten strategioiden hyväksyntä tai hylkääminen on ylikansallinen valtaoikeus, joka heikentää kehitysmaiden itsemääräämisoikeutta. PRSP:n perustavoitteista huolimatta se on käytännössä johtanut tilanteeseen, jossa avunantajat ensimmäistä kertaa julkisen kehitysrahoituksen historiassa hyväksyvät kehitysmaiden kansallisia kehitysstrategioita.

Tämä ei tietenkään tarkoita, että Maailmanpankki ja IMF eivät saisi keskustella ja hyväksyä niitä ohjelmia, joita ne rahoittavat. Päinvastoin, niillä on velvollisuus tehdä se. PRSP ei kuitenkaan ole lainaohjelma vaan - ainakin teoriassa - kansallinen, demokraattisten prosessien kautta valmisteltu köyhyden vähentämistästrategia. Demokratiassa sen hyväksyntään pitäisi riittää demokraattisten prosessien antama tuki.

Ghanalainen tutkija Charles Abugre onkin korostanut, että PRSP-prosessissa avunantajat yhdistävät virheellisesti kaksi asiaa: kansalliset kehitysstrategiat ja avunantajien tarpeen laatua parantavaan koordinaatioon ja ohjelmien omistajuuteen. Abugren mukaan nämä ovat kaksi eri asiaa ja niitä ei pidä yhdistää. Hänen mukaan kehitysmaat eivät koskaan voi omistaa PRSP:n kaltaisia, ulkomaisen avun ehtona olevia strategioita ja ohjelmia.

Mikäli Maailmanpankki ja IMF olisivat ottaneet demokratian vahvistamisen PRSP-ohjelmien ensisijaiseksi tavoitteeksi, niiden syksyllä

1999 tekemät päätökset olisivat todennäköisesti olleet erilaisia. Maailmanpankki ja IMF vaativat, että yli 70 köyhän kehitysmaan on tehtävä kansallinen köyhyysohjelma laitosten määrittelemien kriteerien perusteella. Päätöstä tehdessään ne jättivät kehitysmaiden aikaisemmin tekemät kansalliset ohjelmat arvioimatta.

Monet kehitysmaiden kansallisista köyhyysohjelmista olisivat varmasti täyttäneet riittävät laatuvaatimukset, jotta maille olisi voinut myöntää velanhelputuksia ilman PRSP-vaatimustakin. Esimerkiksi Britannian kehitysyhteistyöviranomaisen (DFID) mukaan Tansanian apustrategia (Tanzania Assistance Strategy, TAS) olisi voinut olla PRSP:n lähtökohtana. Tämä ei tarkoita, ettei kansallisissa köyhyysstrategioissa olisi parantamisen varaa, päinvastoin. Tuore PRSP-tutkimus toteaa, että Tansanian PRSP:n hyvä laatu perustuu maan aikaisempiin köyhyyspoliittisiin toimiin. Ongelmaksi saattaa pikemminkin muodostua tilanne, jossa ulkopuolelta määritelty PRSP-pakko heikentää olemassaolevan kansallisen ohjelman ympärille rakennettua kansallista konsensusta.<sup>13</sup>

Koska Maailmanpankki ja IMF tekevät PRSP-ohjelmien avun hyväksyntäpäätöksen, merkitsee tämä käytännössä, että Maailmanpankin ja IMF:n valta kehitysmaiden politiikkaan kasvaa. Vaikutusvalta kasvaa ennen kaikkea muilla kuin perinteisellä talouspolitiikan alueella ja ulottuu aikaisempaan enemmän sosiaaliin ja poliittisiin ulottuvuuksiin - eli kaikkeen siihen mitä PRSP-strategiat sisällöltään kattavat. Tämä siitä huolimatta, että juuri Maailmanpankin ja IMF:n vaikutusvalta kehitysmaiden politiikkaan on ollut kaikkein rajuimman ulkopuolisen arvostelun kohteena.

### 3.2 PRSP: käytäntö - Kansalaisjärjestöjen maakohtaisia kokemuksia

PRSP:n peruslähtökohta on siis luoda kansallinen, osallistavasti suunniteltu köyhyden vähentämisstrategia. On luonnollista, että niissä köyhissä maissa, jossa poliittinen kulttuuri on demokraattinen, PRSP:n onnistumismahdollisuudet ovat suuremmat kuin epädemokraattisissa maissa.

Tämän raportin keskeinen kysymys onkin, miten PRSP:n kaltainen, avunantajan ja saajan välinen prosessi voi vahvistaa demokraattista kehitystä kehitysmaissa ja miten se saattaa vaikeuttaa ja heikentää sitä.

Tarkastelen tätä kysymystä kolmella tasolla kansalaisjärjestöjen PRSP-kokemusten valossa lähinnä Mosambikissa, Sambiassa, Nicaraguassa ja Tansaniassa.

- PRSP:n valmisteluprosessin avoimuus ja osallistumisen laatu
- PRSP strategioiden sisällöllinen merkitys. Erityisen tärkeä kysymys on, miten köyhyden vähentämisen tavoite vaikuttaa Maailmanpankin ja IMF:n makro- ja rakennesopeutuspolitiikan sisältöön, eli muuttuuko kansainvälisten rahoituslaitosten talouspolitiikka.
- PRSP HIPC-velanvähennysohjelman ehdonä

### Avoimuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

Tähänastisten alustavien PRSP-prosessien perusteella on olemassa merkkejä siitä, että kansalaisyhteiskunnan ja hallituksen välinen dialogi on paremmin organisoitua ja se otetaan monissa köyhissä maissa aikaisempaa vakavammin.

Mutta samalla monien maiden kansalaisjärjestöjen mielestä prosessit ovat usein olleet laadultaan heikkoja. Kansalaisjärjestöjen suuri huoli on, että PRSP-prosessit ovat jäämässä pelkästään konsultaatioiksi, jossa järjestöjä kuullaan lyhyesti ja usein vasta sen jälkeen kuin PRSP:stä on jo olemassa ensimmäiset versiot. Laajapohjaisia ja avoimia prosesseja on toistaiseksi ollut harvassa.<sup>14</sup>

Esimerkiksi Mosambikissa ja Sambiassa kansalaisjärjestöt ovat olleet huolestuneita siitä, että niitä käytetään vain kumileimasimena hallituksen ja Maailmanpankin ja IMF:n valmistelemien ohjelmien hyväksymisessä. Kokouksia pidetään usein lyhyellä varoitusajalla eikä dokumenttien läpikäyntiin ole varattu riittävästi aikaa. Täytyy myös muistaa, että kansalaisyhteiskunnan kuuleminen on nykyään tärkeä vaatimus monissa avunantajien ohjelmissa. Vaikutelma kumileimasimesta syntyy aikaisempaa helpommin, mikäli ihmisten arkipäivässä ei kuulemisten ja konsultaatioiden seurauksena tapahdu muutoksia.

Kansalaisjärjestöt ovat toisaalta monissa kehitysmaissa nähneet PRSP-prosessin myös tärkeänä mahdollisuutena vaikuttaa maan politiikkaan, vaikka dialogi hallituksen kanssa ei olisikaan aikaisemmin ollut laadullisesti hyvää. Boliviassa kansalaisyhteiskunnalla on ollut hyvä ja laaja konsultaatioprosessi, jonka tuloksena on sovittu kansalaisyhteiskunnan prioriteeteista köyhyden vähentämiseksi. Sambiassa (kts. laatikko 2) ja Tansaniassa on muodostettu kansalaisjärjestöjä yhdistäviä koordinaatioelimiä, joiden johdolla on pyritty

## Laatikko 2. Sambia ja PRSP - Prosessikokemuksia

Sambiassa kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet aktiivisesti PRSP-prosessiin. Kansalaisyhteiskunnan roolia käsiteltiin ensimmäisen kerran 24. helmikuuta Sambian Jubilee 2000 liikkeen järjestämässä konferenssissa, johon myös maan valtiovarainministeri osallistui.

Varsinainen virallinen PRSP-prosessi käynnistyi kesäkuussa 2000 Sambian hallituksen kutsuessa kansalaisjärjestöt osallistumaan PRSP-ohjelman valmisteluun. Tämän seurauksena eräät kansalaisjärjestöt perustivat yhteistyöjärjestö Civil Society for Poverty Reduction (CSPR), johon kuuluvat mm. Afronet, Afrodad ja Jesuit Centre for Theological Reflection.

CSPR:n tavoitteena on aktivoida kansalaisyhteiskuntaa osallistumaan PRSP-prosessiin. CSPR on myös pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että kansalaisyhteiskunnan edustajat saisivat lisäpaikkoja hallituksen PRSP-työryhmissä. Esimerkiksi lokakuun puolessa välissä CSPR:n edustajalle ei pyynnöistä huolimatta ollut edustajaa lopullisen PRSP-ohjelman kokoavassa hallituksen teknisessä komiteassa.

Sambian Jubilee-liike on ollut keskeinen tekijä maan PRSP-prosessissa. Se on muun muassa järjestänyt heinäkuun ja syyskuun välillä vuonna 2000 PRSP-aiheisia keskustelutilaisuuksia ympäri maata kahdeksassa Sambian provinssissa. Näiden tilaisuuksien pääviesti oli:

*In all the eight districts that Jubilee 2000-Zambia held its sensitisation conferences on debt cancellation and PRSPs, the caution that civil society should not be used as a rubber-stamp was repeatedly echoed. Are these sentiments of those people in the districts unfounded? Certainly not? In the past many consultations that have taken place between government and civil society have been more a window dressing exercise. What civil society is asking government in the PRSP process is for government to involve civil society in a truly participatory process that will result in most views from outside government being equal weight as those from within.*

Sambian Jubilee 2000-liikkeen koordinaattori Chrispin Mphuka on ilmaissut kansalaisjärjestön näkemyksen seuraavasti: "For Zambia to come up with a "home grown" PRSP that is arrived at in a participatory way, there is a greater need for government commitment to commit itself to the process one hundred percent"

Lähde: Chrispin Mphuka, *Civil Society Expectations on the Process and Content of PRSP, Civil Society Conference on PRSPs, 16.10.2000, Zambia.*

mobilisoimaan ja kokoamaan kansalaisjärjestöjä keskustelemaan ja sopimaan omista PRSP-tavoitteista. Vastaavanlainen kehitys tapahtui pyörremyrsky Mitchin jälkeen Nicaraguassa, missä laaja kansalaisjärjestörintama suunnitteli yhteistyössä jälleenrakennuksen prioriteetit. Nämä ovat yksittäisiä esimerkkejä siitä, että parhaissa tapauksissa PRSP:n kaltaiset avunantajaohjelmat voivat edistää kehityspolitiikasta käytävää kansalaiskeskustelua ja edistää kansallista konsensusta yhteisistä tavoitteista.

### Mitkä tekijät vaikuttavat PRSP-prosessin laatuun?

Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen PRSP-prosesseihin ei välttämättä tarkoita kehitysmaiden hallituksille, avunantajamaille ja kansalaisjärjestöille samaa asiaa. Monet kehitysmaiden hallitukset näkevät osallistumisen ylhäältä alas tapahtuvana pakollisena konsultaationa, jossa kansalaisyhteiskunnan mielipidettä kysytään valikoidusti pitkälti valmiisiin ohjelmiin ja joka tehdään etupäässä ulkomaisen avun varmistamiseksi.

Esimerkiksi Nicaraguassa maan hallitus valitsi itse ne järjestöt ja henkilöt, jotka muodostavat konsultoitavan kansalaisyhteiskunnan. Nicaraguan hallituksen suhtautumista kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen kuvastaa myös se, että hallitus lähetti alustavan version PRSP-ohjelmasta Maailmanpankille ja IMF:lle ennen kuin kansalaisyhteiskunnan edustajat näkivät sen.

Kysymys siitä, miten kansalaisyhteiskunnan edustajia valitaan erilaisiin avunantajakonsultaatioihin on monissa muissakin maissa, kuten esimerkiksi Mosambikissa kansalaisjärjestöjen huolena. Jos yhteisesti sovittuja pelisääntöjä ei ole, heikentää se helposti kansalaisyhteiskunnan luottamusta niin hallitukseensa kuin avunantajiinkin.

PRSP-konsultaatioihin saattaa myös vaikuttaa se, että joiden köyhien maiden kansalaisjärjestöt ovat suhteellisen heikkoja ja kehittymättömiä. Esimerkiksi Mosambikissa on hyvin vähän järjestöjä, joilla on kapasiteettia osallistua sellaiseen dialogiin, jota onnistunut PRSP-prosessi edellyttää. Eri maiden tilanteilla on suuria eroja, ja on tärkeätä ottaa huomioon tämä näkökohta suunniteltaessa PRSP- tai muita vastaavanlaisia prosesseja.

Mutta miten kansainväliset rahoituslaitokset ovat toimineet? Ovatko ne siirtäneet enemmän vastuuta kehitysmaiden hallituksille?

Britannian kehitysyhteistyöviranomainen, DFID, totetaa että on vain vähän näyttöä siitä, että Maailmanpankki ja IMF olisivat pienentäneet omaa rooliaan PRSP-prosessissa.

*Very strong concerns continue about the behaviour of the IFIs and whether they are genuinely committed to subordinate analysis and policy making to developing country governments and their people.<sup>15</sup>*

Saksa on myös todennut, että vaikka rahoituslaitosten jotkin toimet vahvistavat prosessien omistajuutta, niin silti rahoituslaitosten oma henkilökunta kirjoittaa usein suunnitelmien alustavat versiot vaikka afrikkalaiset virkamiehet mainitaan suunnitelmien kirjoittajina.<sup>16</sup>

Samanlaisia kriittisiä huomioita Maailmanpankin kyvystä ottaa riittämättömästi kehitysmaiden poliittista todellisuutta on tehty aikaiseminkin.

*...the Bank has been less successful in linking consultations to existing channels for political dialogue and has often created its own fora and arenas for consultations; and there is a widespread perception that whatever is said locally and emerging out of the consultations disappear once the World Bank teams return to Headquarters and the project documents and recommendations get streamlined in the internal Bank processing.<sup>17</sup>*

PRSP-prosessien laatua on myös heikentänyt se, että monet keskeiset asiakirjat eivät ole julkisia, kuten Maailmanpankin ja IMF:n rakennesopeutuspolitiikan sisältöä määrittelevät tärkeimmät puiteasiakirjat. Tämä tarkoittaa, että kansallisiin PRSP-prosesseihin osallistuvat kansalaiset eivät voi verrata toiveitaan Maailmanpankki ja IMF valitsemaan talouspolitiikkaan.

### **Köyhyyspolitiikan sisältö - todellisia uudistuksia vai rakennesopeutusta uudessa muodossa?**

Köyhyyden syyt kehitysmaissa piilevät luonnollisesti niin kansallisessa politiikassa kuin kansainvälisen talouden kehityksessä ja sen asettamisessa reunaehdoissa. Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston talouden rakennesopeutusohjelmat määrittelevät hyvin pitkälle erityisesti köyhimpien kehitysmaiden talouspolitiikan sisällön ja sen raamit. Monien kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen mielestä rahoituslaitosten voimakkaan markkinaliberaalinen politiikka on keskeinen syy köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvuun kehitysmaissa. (Kts. laatikko 3).

### **Laatikko 3. Maailmanpankin ja IMF:n rakennesopeutuspolitiikka**

Maailmanpankin ja IMF:n rakennesopeutuspolitiikkaan yhdistetään yleensä seuraavat toimet:

- Tiukat julkisen talouden säästövaatimukset
- Julkisten tukien vähentäminen tai lopettaminen kokonaan
- Matala inflaatio
- Tuloverotusasteen vähentäminen ja veropohjan laajentaminen lisäämällä epäsuoria veroja (esim. arvonlisävero).
- Rahoitusmarkkinoiden ja kaupan esteiden liberalisointi
- Valtion roolin vähentäminen taloudellisenä toimijana, mm. yksityistämällä valtion yrityksiä.
- Laissa turvattu vahva omistusoikeuden suoja

### **Rakennesopeutus ja Sambia**

*"In Zambia today it is indisputable that SAP measures have lead to massive poverty and misery among the majority of our people. IMF and World Bank often argue that policy failure of SAP is due to poor implementation by the government. But if a parastatal is privatised and Zambians and redundancies forllow with many of the workers chased from jobs and are left with no options to survive, is that only poor implementation" (Chrispin Mphuka, 16.10.2000)*

Sambiassa köyhyys on lisääntynyt sen jälkeen kuin hallitseva MMD puolue aloitti valtaan tultuaan vuonna 1991 rajut talousuudistuksensa, joiden tavoitteena oli muuttaa Sambian sosialistinen talous vahvaksi yksityisen sektorin omaavaksi markkinataloudeksi. Mutta monien mielestä tämä Maailmanpankin ja IMF:n tukeman politiikan epäonnistuminen on kasvattanut köyhyysongelmaa.

Heinäkuussa 2000 Sambiassa järjestettiin avunantajien konsultatiiviryhmän kokous, jossa kansalaisjärjestöt ilmaisivat rakennesopeutuspolitiikan vaikutukset urbaanin ja maaseudun

köyhyyden lisääntymiseen seuraavasti:

Köyhyys kaupungeissa on lisääntynyt seuraavista syistä: i) yritysten sulkemisesta ja toiminnan pienentämisestä johtunut kasvava työttömyys, ii) julkisen sektorin työntekijöiden laajamittainen irtisanominen ja eläkkeelle siirtyminen ilman sosiaaliturvajärjestelmiä ja iii) hintasäännöstelyn ja subventointien lopettamisesta seurannut kulutustavaroiden ja palvelujen jyrkkä hinnan nousu.

Maaseudun köyhyys on lisääntynyt seuraavista syistä: i) hallituksen tuki maaseudun pienviljelijöille on lopetettu ja ii) kulutustavaroiden ja palvelujen subventointien lopettaminen ja siitä johtunut hintojen nousu.

Näiden Sambia-esimerkkien lisäksi rakennesopeutuksen vaikutuksiin lisätään yleensä:

- Valtionyriyten myyminen
- Valuutan devalvointi, joka johtaa korkotason nousuun. Seurauksena on usein kotimaisen luotonannon pieneminen
- Kulutustavaroiden tuonnin kasvu ja vaihtotaseen, eli velkaantumisen kasvu.
- Kaupallisen vientiin suuntautuvan suurmatalouden kehittäminen
- Kaupallisten investointien kasvu ulkomaanvientiin suuntautuvaan raaka-aineteollisuuteen (metsä- ja kaivostoiminta)

Lähteet:

*Kepa Sambia raportti,  
Henry Northover, CIDSE, 2000*

*Chrispin Mphuka, Civil Society Expectations on the Process and Content of PRSP, Civil Society Conference on PRSPS, 16.10.2000, Zambia.*

Kansainväliset rahoituslaitokset ovat itsekin viime vuosina myöntäneet, että aikaisemman, niin sanotun Washingtonin konsensuksen mukainen tiukka markkinatalouspolitiikka on tarkastellut kehitystä liian kapeasti. Maailmanpankin uudet CDF-periaatteet painottavatkin hyvän makrotalouden ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutta:

*Development is about getting the macroeconomics right - yes; but it is also about building the roads, empowering the people, writing the laws, recognizing the women, eliminating the corruption, educating the girls, building the banking systems, protecting the environment, inculcating the children. Development is about putting all the component parts in place - together and in harmony.<sup>18</sup>*

Maailmanpankki ja IMF ovat viime vuoden aikana painottaneet, että PRSP-prosessi tuo mukanaan uudistuksia niiden talouspolitiikkaan. Keskeisimpiä tavoitteita on ollut valmiin PRSP-ohjelman integroiminen johdonmukaiseen makrotalouspolitiikkaan.<sup>19</sup> Käytännössä Maailmanpankki ja IMF ovat puhuneet esimerkiksi joustavuuden lisäämisestä opetuksen ja terveydenhuollon käyttäjämaksuissa. Ne ovat myös lupailleet tekevänsä rakennesopeutusohjelmien sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset jatkossa jo ohjelmien suunnitteluvaiheessa.

Koska PRSP-prosesseilla on takanaan hyvin lyhyt historia, on selvää, ettei mitään suurta muutosta ole vielä voinut tapahtua. Mutta tästä huolimatta on tärkeää tarkastella, miten tähänastiset PRSP-prosessit näkyvät Maailmanpankin ja IMF:n talouspolitiikassa. Mitä vaikutuksia köyhyyden vähentämisen tavoitteen korostamisella on toistaiseksi ollut rahoituslaitosten politiikkaan?

Kansalaisjärjestöjen keskeisin huoli on, että merkit luvattujen uudistusten toteutumisesta ovat toistaiseksi vähäisiä. Laitosten lupailema joustavuus ulottuu kokemusten valossa vain sosiaalipolitiikkaan, samalla kun Maailmanpankin ja IMF:n makrotalouspolitiikka näyttää pysyneen muuttumattomana. Vaikka Maailmanpankki ja IMF tänä päivänä korostavat huomattavasti enemmän köyhien kehitysmaiden kansallisten budjettien köyhyysvaikutuksia, samanaikaisesti pidetään silti usein kiinni tiukoista julkisen sektorin alijäämän vähentämistavoitteista ja tiukoista inflaatiotavoitteista, jotka asettavat sosiaalipolitiikalle omat rajoituksensa.

Monet kansalaisjärjestöt ja avunantajat ovat myös korostaneet, että tähänastissa PRSP-ohjelmissa on otettu rajallisesti huomioon taloskasvun laadullisia аспекteja, kuten tulonjakoa ja tasavertaisuuskysymyksiä.

*Several of the PRSPs seen thus far seem to place 'poverty' and 'economics' into separate categories. Alternatively, one might have expected the PRS approach to bring a new poverty reduction perspective— for example, discussing poverty aspects of structural reforms such as privatisation programmes – to themes where they were previously missing. But the PRS documents – both country documents and staff assessments – have shown little sign of this.<sup>20</sup>*

Ryhmä nicaragualaisia tutkijoita kommentoi oman maansa väliaikaista PRSP-paperia samansuuntaisesti:

*Köyhyyden vähentämistrategia heinäkuun englanninkielisessä versiossa on edelleen jonkinlainen ESAF:in summa sekä joitain hyviä aikeita ja ideoita siitä, miten köyhyyttä vähennetään ja joitain hyviä tavoitteita sosiaaliselle kehitykselle ilman, että esitetään toteuttamiskelpoisia toimenpiteitä niiden tueksi.<sup>21</sup>*

Ugandalainen taloustieteilijä Warren Nyamugasira onkin todennut, että jos PRSP:n piti merkitä Maailmanpankin ja IMF:n toiminnan uudistumista, niin alustava kriittinen tarkastelu osoittaa päinvastaista. Hänen mukaansa niiden politiikan perusmalli on edelleen sama, kuten myös avunantajien valta kaikkine ehtoineen.<sup>22</sup>

### **Minkäläistä talouspolitiikkaa kansalaisjärjestöt sitten odottavat?**

Kysymykseen on luonnollisesti mahdoton vastata tyhjentävästi näin yleisellä tasolla (Katso liite: Sambian kansalaisjärjestöjen näkemyksestä maan kehityksen prioriteeteistä). Mutta kansalaisjärjestöjen kommentit köyhyyden poistamisesta Sambiassa, Nicaraguassa ja Mosambikissa ovat peruslinjaltaan hyvin samansuuntaisia: tarvitaan talouspolitiikkaa ja kasvua, joka tähtää kotimaisen taloudellisen toiminnan vahvistamiseen ja erityisesti maaseudun sekä pienen ja keskisuuren taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistamiseen.

Tämä tarkoittaa kotimarkkinatalouden työvoimavaltaisten sektorien vahvistamista. Maailmanpankin ja IMF:n rakennesoputuspolitiikan painopiste on toisaalta aina ollut kehitysmaiden usein kapean vientisektorin vahvistamisessa ja vientitulojen kasvattamisessa.

*Vallitsee konsensus siitä, että maa [Mosambik] tarvitsee vakaan talouden ja in-*

*vestointeja. Kaikki ovat samaa mieltä siitä, että on erittäin tärkeätä luoda suotuisa ympäristö sellaiselle taloudelliselle toiminnalle, joka painottaa tuotantoa, ei tuontitavaroihin perustuvaan kulutukseen... Suurimmat erimielisyydet löytyvät siitä, miten tällaista talouskasvua aikaansaadaan. Kansalaisjärjestöt painottavat yleensä pienen ja keskisuuren taloudellisen toiminnan tärkeyttä, kun taas kansainväliset rahoituslaitokset korostavat enemmän makrotalouden tasapainon merkitystä. Uusliberaalin talouspolitiikan vastustus on vahvaa.*

*Kansalaisjärjestöjen keskeinen vaatimus on, että talouden tasapainoa ei voida väkisin saavuttaa ihmisten kärsimyksen kustannuksella.<sup>13</sup>*

Sambiassa kansalaisjärjestöt lähettivät heinäkuussa 2000 pidetylle avunantajakokoukselle hyvin samansuuntaisia viestejä köyhyyden vähentämisestä: maassa tarvitaan toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi, lisätukea maaseudun pienviljelijöille sekä pienelle ja keskisuurelle yritystoiminnalle.

Maailmanpankin ja IMF:n PRSP-raportti toteaa myös, että kehitysmaat, kansalaisjärjestöt ja avunantajat ovat korostaneet työllisyyteen ja 'työllisyysneutraalin kasvun' ongelmaan keskittymisen tärkeyttä. Maailmanpankin kehitysvaikutusten evaluointi raportti toteaa kuitenkin pankin omista köyhyysvaikutusten arvioinnista, että ne kiinnittävät vähän huomiota näihin seikkoihin:

*...give only limited attention to local dimensions of poverty reduction, including investment decisions and that while all assessments recognise the importance of labour-intensive growth to poverty reduction, few have analysed this issue.<sup>24</sup>*

Britannian kehitysyhteistyöviranomaisen DFID on kiinnittänyt huomiota siihen, että useimmat väliaikaiset PRSP-ohjelmat ovat keskittyneet ainoastaan julkisten menojen kasvattamiseen sosiaalisektorille, eikä niinkään siihen, millainen hallituspolitiikka lisää kotitalouksien tuloja ja parantaa ihmisten toimeentuloa. DFID:n raportin mukaan Boliviassa kansalaisjärjestöt painostivat maan hallitusta ja kansainvälisiä rahoituslaitoksia tukemaan laajempaa köyhyysvähentämishjelmaa, tukemalla pientä ja keskisuurta yritystoimintaa, samalla kun IMF näki köyhyyspolitiikan rajoittuvan pelkästään sosiaaliohjelmiin.

DFID:n raportti toteaaakin sosiaalimenofokuksesta:



*The focus of most of the IPRSPs so far is on public expenditure management and analysis, and seems targeted at illustrating to the IFIs and donors that increased funds will be spent in social sectors.<sup>25</sup>*

Sosiaalimenojen kasvattaminen köyhyden vähentämisessä ilman työllisyyden parantamista ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen verotuksen kehittämistä voi johtaa apuriippuvuuden kasvamiseen. On selvää, että sosiaalipoliittisten varojen lisääminen kehitysavulla on tärkeää, mutta mikäli maan talous ei pitkällä tähtäimellä pysty ylläpitämään julkista sosiaalisektoria, voi apuriippuvuudesta eroon pääseminen olla vaikea. Sosiaalimenofokuksen riski on erityisen suuri Maailmanpankin ja IMF:n kohdalla, koska ne ovat rahoituslaitoksia, jotka eivät koskaan myönnä lahja-apua vaan ainoastaan lainaa ulkomaanvaluutassa.

### PRSP velkahelpotuksen ehtona

PRSP-ohjelmien synty liittyy keskusteluun Maailmanpankin ja IMF:n HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) -velanhelputusohjelman ehdoista. Tässä keskustelussa kansalaisjärjestöt ovat vuosia painottaneet, että velanhelputuksia tarvitaan köyhyden vähentämiseksi. Mutta onko PRSP-strategia onnistunut ehto velanhelputukselle?

Maailmanpankissa ja IMF:ssä todettiin hyvin varhaisessa vaiheessa, että PRSP-ohjelman laadun ja velanhelputusten myöntämisen nopeuden välillä on ristiriita. Tämän vuoksi Maailmanpankki ja IMF ovat kehittäneet kaksivaiheisen järjestelmän, jossa avunsaajamaat ensin tekevät väliaikaisen PRSP:n ja vasta sen jälkeen varsinaisen PRSP:n.

Velanhelputusten suhteen tämä tarkoittaa, että velkaantuneet maat pääsevät HIPC-ohjelman piiriin kun ne ovat valmistaneet väliaikaisen PRSP:n ja saavat varsinaista velanhelputusta kuin ohjelma on valmis.

Mutta tästä huolimatta kansalaisjärjestöt useissa maissa, esimerkiksi Tansaniassa, ovat nähneet PRSP ongelmallisena velanhelputusten ehtona vaikka itse PRSP-prosessi sinänsä nähtäisiin tärkeinä.

### Tansania, PRSP ja velanhelputus

Maailmanpankin ja IMF:n hallitukset hyväksyivät Tansanian väliaikaisen PRSP-ohjelman 4. huhtikuuta 2000. HIPC-paketti merkitsee Tansanialle noin kahden miljardin dollarin velanhelputuksia. HIPC-paketin mukaiset ”säästyneet” velanhelputuskustannukset on

tarkoitus kanavoida PRSP-strategian mukaisesti.

Koska Tansania on arvioiden mukaan maksanut velanhelputuskustannuksia HIPC-ohjelman mitätöimästä kahden miljardin pääomasta ainoastaan 60 prosenttia, on maan samaa investoitava rahallinen hyöty siis paljon vähemmän kuin 2 miljardia. Tämä kahden miljardin mitätöinti tapahtuu myös hyvin pitkän ajan kuluessa - IMF:n 152 miljoonan dollarin osuus 10 vuoden aikana ja Maailmanpankin 1,2 miljardin dollarin osuus kahdenkymmenen vuoden aikana.

Saadakseen nämä HIPC-velanhelputukset Tansanian on valmistettava PRSP-ohjelma, toteutettava sitä vuoden verran sekä kaiken lisäksi noudatettava IMF:n rakennesopeutusohjelmaa (PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility). Käytännössä tämä tarkoittaa, että Tansania alkaa saada HIPC:n mukaista velkahelputusta aikaisintaan vuoden 2001 lopussa. Tansanialaisen kansalaisjärjestökoalition koordinaattori onkin todennut:

*We as NGOs in Tanzania do sincerely believe that PRSPs is a very important part of the enhanced debt relief package as an accountability tool and useful instrument of channeling debt relief resources. However, we see the conditionality linkage as holding the debt relief hostage to the PRSP process, while many Tanzanians are eagerly waiting for the savings as a result of this debt relief for addressing poverty problems.<sup>26</sup>*

Tansanialaiset kansalaisjärjestöt ovat myös korostaneet, että PRSP-ohjelman toimeenpano, seuranta ja evaluaatio on oltava samalla eri toimijoista koostuvalla pohjalla kuin itse ohjelman teko, jotta se pääsisi köyhyden vähentämisen tavoitteisiinsa.

### Seurantamekanismeja tarvitaan

Tansanialaiset kansalaisjärjestöt eivät ole yksin huolissaan siitä, että velanhelputuksista vapautuvat varat eivät kanavoidu köyhyden vähentämiseen.

Esimerkiksi Nicaraguassa kansalaisjärjestöt<sup>27</sup> ovat yleisesti ottaen velkojen anteeksiannon takana, mutta samalla ne ovat ilmaisseet huolestunsa siitä, että velkoja mitätöidään ennen vapautuvien varojen käytön seurantamekanismien luomista. Pelkona on, että nämä varat kanavoidaan lähes suoraan hallitsevalle luokalle, mikä johtaisi rikkaiden ja köyhien välisen kuilun kasvamiseen.

Sambian Jubilee 2000 uutisoi oman maansa

tilanteesta samansuuntaisesti:

*The recent poll cited earlier indicated that 73% of the respondents believed debt relief would primarily benefit the government and the rich and only 27% felt it would benefit the poor. We must change that perception!*<sup>28</sup>

### Miten tämä yhtälö on ratkaistavissa?

Sambiassa paikallinen Jubilee 2000 -kampanja on ehdottanut, että velanhelputuksesta vapautuvat varat voitaisiin ohjata köyhyysrahastoihin, jonka kanavoimisesta vastaisivat hallitus, parlamentti ja kansalaisjärjestöjen edustajat yhdessä. Myös Nicaraguassa kansalaisjärjestöjen keskuudessa on laajalti tukea vastaanlaiselle menettelylle.

Ovatko toiveet mahdollisimman nopeasta velkojen helpotuksesta yhdistettynä toimivaan seurantaan mahdollisia jos otetaan huomioon laadukkaana kansallisen köyhyysohjelman pitkä valmistelu-aika?

Ensinnäkin monilla kehitysmailla, kuten Tansanialla, on jo ennen PRSP-prosessia ollut oma kehitysyhteistyöstrategiansa ja kansallinen köyhyysstrategia, johon velkojen helpotus olisi voinut perustua. Vapautuneet varat olisi voitu kanavoida köyhyysrahastoon, joiden käytöstä olisi vastannut maan hallitus, parlamentti ja kansalaisjärjestöjen edustajat Tansanian avustusstrategian periaatteiden mukaisesti. Nyt Tansanian saamat helpotukset viivästyvät, koska pitkä PRSP-prosessi on käytävä ensin läpi.

Toinen vaihtoehto on eriyttää PRSP-prosessi ja HIPC-velkahelputukset. Vuosittain vapautuvat varat kanavoitaisiin yllä kuvatun kaltaisiin köyhyysrahastoihin mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun kyseinen maa on hyväksytty HIPC-ohjelmaan, vaikka lopullinen PRSP-ohjelma ei olisikaan valmis. Lopullisen PRSP-ohjelman valmistuessa voitaisiin HIPC-varat kanavoida sen tavoitteiden mukaisesti. Eurodad-järjestö on todennut tästä mahdollisuudesta seuraavaa;

*Our contention is that the amount of money on offer from debt relief is small in relation to the absolute poverty needs of the country. It is not difficult to identify within a relatively short time-frame where these resources should be directed. All that is then needed is outcome indicators to show that the money has indeed gone where it was intended, to be backed*

*up by a monitoring system involving civil society.*<sup>29</sup>

### Apu pois ”huonon politiikan mailta”?

Pitäisikö kehitysyhteistyö lopettaa kokonaan niin sanotuissa ongelma-alueissa, eli maissa joissa on esimerkiksi vakavaa korruptiota tai ihmisoikeusrikkomuksia? Tämä on yksi keskeisistä avun tehokkuuskeskustelun kysymyksistä. Siin ei ole olemassa patenttivastausta, koska vastauksen pitää lähteä kyseessä olevan maan lähtökohdista. Sambialaisten ja nicaragualaisten kansalaisjärjestöjen suhtautumisesta velanhelputuksiin voi kuitenkin saadan ohje- nuoran: vaikka maiden hallituksia arvostellaan epädemokraattisuudesta ja hyvän hallinnon puutteesta eivät järjestöt ole vaatimassa luvattujen velkahelputusten peruuttamista. Ongelma pyritään pikemminkin ratkaisemaan painottamalla toimivia ja läpinäkyviä seuranta- mekanismeja, joiden tavoitteena on edistää hallintokulttuurin kehittymistä.

Sambialainen ihmisoikeusjärjestö Afronet on korostanut, että kehitysyhteistyön lopettamisen seuraukset kaatuvat usein yhteiskunnan heikoimpien niskaan:

*While the withdrawal of foreign Aid is meant to force governments to observe human rights, the ultimate is the rise in suffering amongst the majority poor who often times are too weak and ignorant to fight the forces of oppression by the state.*<sup>30</sup>

Afronetkin korostaa, että parempi ratkaisu kuin vetää apu kokonaan pois, on yrittää kanavoida sitä kohteisiin, joilla voidaan edesauttaa esimerkiksi korruption poistamista.

*Kansainväliset rahoituslaitokset ja PRSP:*

#### 4. PR-KAMPANJA VAI TODELLISTA MUUTOSTA?

Kuten alussa todettiin, PRSP:n syntyhistoria liittyy erityisesti kahteen Maailmanpankkiin ja IMF:ään kohdistettuun arvosteluun: 1) Laitosten talouspolitiikka ei ole edistänyt taloudellista ja oikeudenmukaista kehitystä kehitysmaissa, vaan on usein jopa pahentanut tilannetta, 2) Maailmanpankki ja IMF ovat ehdollistaneet hyväksi katsomansa politiikan ilman, että valinnat perustuisivat kehitysmaiden prioriteetteihin.

PRSP-prosessin arvioimisen kannalta olennaisin kysymys onkin, muuttaako PRSP-prosessi Maailmanpankin ja IMF:n talouspolitiikan muodostamista niin, että kehitysmaiden kansalaisten prioriteetit ja demokraattiset kehitysohjelmat ovat niiden toiminnan todellisena lähtökohtana. Vai halutaanko PRSP-ohjelmalla parantaa ensisijaisesti kansainvälisten rahoituslaitosten avun tehokuutta ja viimeaikoina pahasti kolhiintunutta julkista mainetta ilman, että ollaan valmiita merkittäviin sisällöllisiin muutoksiin laitosten talouspolitiikassa?

##### Määrittelekö ”hyvän politiikan” siis kansalaiset vai kansainväliset rahoituslaitokset?

Monet kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan siitä, että esimerkiksi PRSP:n lupaama avoimuus ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ulottuvat kaikille muille aloille paitsi talouspolitiikan ytimeen, makrotalouspolitiikkaan. Olennainen kysymys onkin, kuinka todellinen kehitysmaiden mahdollisuus muodostaa politiikkaansa omaehtoisesti, esimerkiksi PRSP-prosessien kautta, on.

Monien mielestä mahdollisuus on edelleen vähäinen. Esimerkiksi Maailmanpankin ekonomisti Amahdou Cisse kirjoitti osallistuaan Maailmanpankin järjestämään avoimeen internet-keskusteluun keväällä 2001:

*...since donor-funded projects are donor-driven - even when nationals appear to*

*be taking the lead (e.g., the PRSP) they still must act out the prevailing dogmas to be taken seriously...<sup>31</sup>*

Vaikka esimerkiksi Maailmanpankki on viime vuosina myöntänyt oman rakennesopeutuspoliittisen näkökulmansa kehityspoliittikkaan liian kapeaksi, on pankin usko ”hyvän politiikan ja vallitsevan totuuden” reseptiinsä hämmästyttävän vankkumaton. Tämä huolimatta kaikista kehitysmaiden omistajuutta korostavista puheista.

Yksi esimerkki uskosta on Maailmanpankin presidentin James Wolfensohnin pankin kehitysräportissa esittämät linjaukset. Niiden perusteella voi tulkita, että pankin näkökulma esimerkiksi makrotalouspolitiikkaan ja markkinaystävällisiin uudistuksiin on pysynyt muuttumattomana:

*While current and future challenges remain daunting, we enter the new millennium with a better understanding of development. We have learned that traditional elements of strategies to foster growth – macroeconomic stability and market friendly reforms – are essential for reducing poverty. But we now also recognize the need for much emphasis on laying the institutional and social foundations for the development process and on managing vulnerability and encouraging participation to ensure inclusive growth.<sup>32</sup>*

Toinen esimerkki Maailmanpankin asenteesta on sen kehittämä ”hyvän politiikan” mittari, jota kuvaillaan Maailmanpankin kehitysräportissa. Mittarilla on tarkoitus mitata ja arvioida kehitysmaiden harjoittaman politiikan ja institutionaalisen ympäristön tasoa. Mittari sisältää kaksikymmentä komponenttia politiikan eri alueilta, Näitä ovat muiden muassa talouspolitiikan hallinta, rakennepoliitiikka, so-

siaalipolitiikka sekä julkisen sektorin hallinta ja instituutiot.

Ugandalaisen taloustieteilijän Warren Nyamugasiran mukaan eräät kommentaattorit ovatkin vetäneet johtopäätöksen, että PRSP-uudistuksissa ei ole kysymys siitä, että Maailmanpankki ja IMF olisivat radikaalisti muuttaneet toimintansa lähtökohtia vaan siitä, että:

*...”you participate, they decide”. This has led commentators to conclude that PRSPs are a way of getting recipient country policy makers not only do what IMF/World Bank recommend, but also to believe in it. The Bank and Fund want to shift blame for future (but certain) failures of these programmes to governments and civil society.<sup>33</sup>*

Nyamugasiran tulkinnan mukaan kyse ei siis ole demokraattista kehityksen vahvistamisesta kehitysmaissa hyväskymällä esimerkiksi rahoituslaitosten prioriteeteistä poikkevia kehityspoliittisia vaihtoehtoja vaan siitä, että luomalla kansallisen ja avoimen köyhyysohjelmajärjestelmän rahoituslaitokset haluavat säilyttää kehitysmaiden ja erityisesti niiden kansalaisten tuen laitosten omalle politiikalle.

Mitkä ovat sitten nämä Maailmanpankin ja IMF:n keskeiset prioriteetit? Kanadalaisen tutkijan Stephen Gillin mielestä kansainvälisen rahoituksen keskeinen tehtävä on talouden globalisaation, maailmanlaajuisen pääomille vapaan markkina-alueen turvaaminen ja edistäminen. Tämän kehityksen katsotaan olevan talouden kasvun keskeisin edellytys. Gill korostaa, että kansainvälisten rahoituslaitosten pyrkimyksenä on edistää muun muassa kehitysmaiden kaupan ja rahoitusmarkkinoiden liberalisointia, valtion yritysten yksityistämistä, matalaa inflaatiota ja tiukkaa finanssipolitiikka ensisijaisesti siksi, että nämä toimet turvaavat ja avaavat mahdollisuuksia ylikansallisille yrityksille ja suurille pääomainvestoijille.

Gillin mielestä kansainvälisten rahoituslaitosten pyrkimyksenä on toiminnallaan varmistaa niiden talouspoliittisen paketin jatkuvuus ja muuttumattomuus kehitysmaissa. Hänen mukaansa Maailmanpankin ja IMF:n viime vuosina julkaisemien, kansalaisten osallistumista painottavien linjausten tavoitteena ei ole antaa kansalaisille todellista valtaa talouspolitiikan ydinalueille vaan ensisijaisesti turvata kansalaisten tuki kansainvälisten rahoituslaitosten politiikalle lisäämällä avoimuutta ja osallistumista politiikan kaikilla muilla alueilla paitsi talouspolitiikassa.

*Thus new ideas are required to legitimate the privatisation of risk and to sustain minimum consent necessary for social or-*

*der. A careful reading of the 1997 World Development Report indicates that the international financial institutions are attempting systematically to co-opt and channel forces of civil society: a tactic to legitimate the actual attenuation of democracy in economic policy by increasing participation, but only safely channelled areas that do not affect what the Bank calls the ”fundamentals”.<sup>34</sup>*

### Myös makrotalouspolitiikka on demokratisoitavassa

Kaikki eivät ole samaa mieltä talouspolitiikan suojaamisen tärkeydestä. Ryhmä UNDP:n tutkijoita käsittelee tuoreessa tutkimuksessaan kysymystä makrotalouspolitiikan demokratisoisesta. Heidän näkemyksensä on, että kansalaisten näkökulmien huomioon ottaminen makrotalouspolitiikan raamien suunnittelussa on aivan olennaista, jos köyhyyttä halutaan vähentää.

*The design of macroeconomic frameworks and policies which take into account the voices and interests of women and poor people is critical in the fight against gender inequality and poverty.*

*Macroeconomic policy-making often remains sheltered from broad public scrutiny and debate. This is due in part to the belief that macroeconomics is both a neutral subject, devoid of social content, and a technical subject best left to experts. However, the technical content of macroeconomic policies often disguises their social content. These policies are enacted within a context of institutional structures and power relations among economically differentiated social groups. Macroeconomic policies also produce a variety of social outcomes by determining which groups get what out of the economic pie. Scrutinizing public budgets is an important step towards understanding the social content of macroeconomic policies currently in place and democratizing the process of macroeconomic policy-making.<sup>35</sup>*

UNDP:n tutkimus toteaa, että kansainvälisten rahoituslaitosten makropolitika on ollut ristiriidassa ihmiskeskeisen kehitysnäkökulman kanssa. Tämä politiikka on kyllä onnistunut vähentämään budjettialijäämiä ja hillitsemään inflaatiota, mutta se ei ole onnistunut aikaansaamaan riittävää taloskasvua monissa kehitysmaissa, puhumattakaan sosiaalisesta

oikeudenmukaisuudesta ja köyhyyden vähentämisestä.

UNDP:n tutkijat toteavat myös, että riippumatta siitä, että PRSP-linjausten seurauksena nykyään keskustellaan enemmän makrotaloudspolitiikan ja sosiaalipolitiikan integroimisesta, muutos ei ole ollut suuri. Makropolitiikan ytimen katsotaan edelleen painottavan pääasiassa matalaa inflaatiota, tiukkaa finanssipolitiikkaa ja valtion roolin vähentämistä. Sosiaalipoliittiset toimenpiteet, kuten sosiaalirahastot ja -vakuutukset tulevat ikäänkuin jälkilisänä talouspolitiikan ytimelle. UNDP:n tutkijat kutsuvat tätä adding on -näkökulmaksi.

### Oikeudenmukainen vaihtoehto?

UNDP:n tutkijat korostavat, että vaihtoehto markkinataloudellisille kriteereille on tarkastella kaikkia makrotaloudspoliittisia toimenpiteitä sen perusteella, miten ne tukevat sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämistä. Tämän vuoksi makrotaloudspolitiikka ei voi olla erillään kansalaisten demokraattisesti ilmaisemista yhteiskunnallisista tavoitteista, vaan sen on pohjautettava niihin. He korostavatkin, että:

*A Fundamental responsibility of those with technical expertise is to communicate alternative policy choices and their social content to the citizenry clearly and simply before such policies are adopted. Otherwise, economic discussions will only hear the voices of those with financial interest and policy-making will continue to be formulated to placate the fears of financial investors.*<sup>36</sup>

### Mitä tämä voisi tarkoittaa käytännössä?

Yhden esimerkin käytännön toteutuksesta antaa taloustieteen nobelististin Amartya Senin näkökulma matalaan inflaatioon - Maailmanpankin ja IMF:n politiikan keskeiseen elementtiin. Hän määrittelee kaksi erilaista ”matalan inflaation” koulukuntaa: konservatiivisen finanssipolitiikan koulukunta ja anti-alijäämäradikalismi.

Konservatiivisen finanssipolitiikan koulukunnalla Sen tarkoittaa talouspoliittista näkemystä, joka pitää matalaa inflaatiota tärkeänä ja julkisen talouden alijäämiä inflaation suurimpana ongelmana. Mutta koulukunnan mukaan matalan inflaation tavoitetta ei kuitenkaan pidä yrittää saavuttaa riippumatta sen sosiaalisista seurauksista. Anti-alijäämäkoulukunta pyrkii Senin mukaan nolla-inflaatioon riippumatta sen sosiaalisista seurauksista.<sup>37</sup>

Amartya Senin keskeinen johtopäätös on, että huoli hintavakaudesta ja korkean inflaation välttämisestä ei sulje pois julkisen sektorin ekspansiota (esim. terveydenhuolto, koulutus ja sosiaaliturva). Pyrkimykset julkisen talouden alijäämän pienentämiseen eivät oikeuta sosiaalisten seurauksien unohtamiseen esimerkiksi silloin, kun julkisia palveluja muutetaan maksullisiksi.

Amartya Senin näkökulma osoittaa, että makrotaloudspolitiikkaa voi ja pitää käsitellä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Maailmanpankki ja IMF - Senin koulukunta-käsitettä käyttäekseeni - ovat viime vuosikymmeninä harrastaneet pikemminkin anti-alijäämäpolitiikkaa kuin konservatiivista finanssipolitiikkaa.

Mikäli Maailmanpankki, IMF ja muut avunantajat haluavat, että PRSP-prosessin kaltaisella kehitysyhteistyöpolitiikalla tuetaan todellisia muutoksia köyhien ihmisten elämässä kehitysmaissa, on prosessien tuettava politiikan teon demokratisointia koko yhteiskunnassa, myös makrotaloudspolitiikassa.

### Kansainväliset rahoituslaitokset laajentuvat ja kasvattavat valtaansa

Arvioitaessa PRSP-linjauksen merkitystä Maailmanpankin ja IMF:n toimintaan on tärkeitä tarkastella millaisia muutoksia arvostelu on niissä aikaisemmin saanut aikaan.

PRSP-ohjelma ei ole Maailmanpankin historiassa mikään uusi, radikaali ehdotus, vaan pikemminkin yksi askel yrityksessä vahvistaa kansainvälisen yhteisön luottamusta rahoituslaitoksiin. Erityisesti 1990-luvulla aloitetut uudistukset ovat olleet reaktioita pankin suurhankkeiden ja rakennesopetusohjelmien sosiaalisten ja ympäristövaikutusten saaman arvosteluun. Arvostelun aiheuttama muutos-paine on näkynyt siinä, että Maailmanpankki on pyrkinyt kasvattamaan toimintaansa niille sektoreille, joille arvostelu on kohdistunut.

Tämä on tarkoittanut pankin lainoitustoiminnan ja poliittisen neuvonantajan roolin voimakasta kasvua sosiaali- ja ympäristöpolitiikan kentälle. Maailmanpankki on kasvanut maailman suurimmaksi sosiaali- ja ympäristösektoreiden julkiseksi rahoittajaksi samalla kuin YK:n erityisjärjestöjen asema on kaventunut.

Maailmanpankki on myös vahvistanut asemaansa sosiaali- ja ympäristöpoliittisena neuvonantaja muun muassa luomalla uusia strategiapapereita.

PRSP-paperin edeltäjä PFP (Policy Framework Paper), eli Maailmanpankin ja IMF:n yhteinen poliittinen puiteasiakirja syntyi 1990-luvun alkuvuosina pitkälti samanlaisen arvostelupaineiden seurauksena kuin nykyinen

PRSP. PFP-suunnitelmista päätettiin, koska monet kongressiedustajat Yhdysvalloissa olivat haluttomia myöntämään varoja Maailmanpankin ”pehmeälle” rahoitusikkunalle IDA:lle. Maailmanpankin silloinen presidentti Lewis Preston korosti tuolloin, että köyhyyden vähentämisen tavoitteet aikaisaataisiin uusilla PFP-ohjelmilla, jotka syntyisivät Maailmanpankin, IMF:n ja kehitysmaahallitusten yhteistyönä. Maailmanpankin vastuuksi tuli suunnitella niin Maailmanpankin kuin IMF:n toiminnan sosiaali- ja köyhyyspoliittiset ulottuvuudet. Uuden PRSP-linjauksen voikin nähdä uudistettuna PFP:nä, joka ainoastaan korostaa aikaisempaa enemmän kehitysmaiden omistajuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Tutkijat Meri Koivusalo ja Hanna Tapanainen ovat todenneet, että vaatimukset siitä, että rahoituslaitokset kantavat suuremman sosiaalisen vastuun, ovat johtanut tilanteeseen, jossa laitoksista on tullut sosiaali- ja terveystalouden pääasiallisia määrittäjiä ja neuvonantajia monissa kehitysmaissa.<sup>38</sup>

Myös ympäristöpolitiikan alueella Maailmanpankin rooli on vahvistunut voimakkaasti. 1990-luvun alussa Maailmanpankin johtokunta esimerkiksi asetti matalakorkoisten IDA-lainojen ehdoksi kansallisen ympäristöohjelman valmistamisen (National Environmental Action Plan, NEAP). Noin 50 kehitysmaalla on nyt NEAP-ohjelma.<sup>39</sup>

PRSP-strategia merkitsee käytännössä tämän kehityksen jatkumista. Maailmanpankin ja IMF:n toiminta - ja sitä kautta valta kehitysmaiden politiikkaan - kasvaa yhä voimakkaammin talouspolitiikan ohi erityisesti sosiaalisen ja poliittisen kehityksen alueille. Maailmanpankista onkin vuosituhaten vaihteessa kehittyneet maailman johtava kehitysyhteistyöjärjestö, vaikka sitä ei siksi alunperin suunniteltukaan. Kuvaava tälle kehitykselle on, että Yhdysvaltain kongressin kansainvälisiä rahoituslaitoksia tutkinut Melzer-komitea ehdotti - pohtimatta lainkaan YK:n roolia -, että Maailmanpankki muuttuisi pelkästään lahja-apua myöntäväksi järjestöksi ja saisi mahtipontisen nimen World Development Agency.

Myös Maailmanpankin evaluaatioyksikkö korosti vuoden 1999 evaluaatioraportissaan, että huolimatta yhä voimakkaammasta suuntautumisesta ”inhimmillisen pääoman” kasvatamisen rahoitukseen kehitysmaissa, pankin politiikka-ehdotukset ovat muuttuneet hyvin vähän 1980-luvulta:

*Still, few CASs [World Bank Country Assistance Strategies] explicitly address issues of income distribution, or propose interventions that directly address inequality (as distinct from inequality in*

*access to services). Despite the stated goal of pro-poor growth, policy prescriptions have deviated little from those of the 1980s.<sup>40</sup>*

Samana raportin mukaan pankin tutkimista maastrategioista yli 70 prosenttia keskittyi kolmeen politiikan osa-alueeseen: kauppa- ja tariffipolitiikkaan, makrotalouden tasapainoon sekä talouden liberalisointiin. Samalla vain joka viidennessä maastrategiassa oli hyvää tulonjakoa ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä käsittelevää keskustelua.

Tätä historiallista taustaa vastaan on olemassa hyvin vähän merkkejä siitä, että PRSP-uudistus johtaisi Maailmanpankin toiminnan peruslähtökohtien laajempaan uudelleen arviointiin. Pikemminkin tuore ehdotus uusista ”köyhyyslainoista” (Poverty Reduction Support Credit) viittaa siihen, että niin neuvonanto kuin lainoituskin laajenevat yhä vahvemmin sosiaalisektoreille samalla kuin talouspoliittinen perusnäkemys pysyy enemmän tai vähemmän muuttumattomana.

Maailmanpankin ja IMF:n pitäisikin sosiaalipoliittista roolin vahvistamisen sijasta keskittyä talouspolitiikkaansa muuttamiseen korostamalla esimerkiksi tulonjakoa, työllisyyden edistämistä ja oikeudenmukaisen verotuksen kehittämistä.

### **Kehitysyhteistyö- ja pankkirooli eivät ole yhteensovitettavissa**

Maailmanpankin muuttuminen yhä voimakkaammin kehitysyhteistyöjärjestöksi on ongelmallista. Vuonna 1995 laajan Kehitysyhteistyö ja valta -tutkimuksen julkaisseet ekonomistit John Toye, Paul Mosley ja Jane Harrigan toteivatkin:

*The World Bank, it must not be forgotten, is a bank, and in the last analysis it must protect its financial stability before it does anything else.<sup>41</sup>*

Koska Maailmanpankki on ensisijaisesti pankki, se myöntää lainoja ja lainojen ehtojen ensisijainen tarkoitus on turvata lainanottajaan maksukyky. Tästä syystä vientitulojen takaaminen on aina ollut kansainvälisten rahoituslaitosten politiikan keskiössä. On myös hyvä muistaa, että rakennesopeutuslainainstrumentti kehitettiin aikoinaan siksi, että sen avulla varmistettaisiin kehitysmaiden velkojen takaisinmaksu.

Maailmanpankin lainoitus sosiaali- ja ympäristösektoreille, jotka eivät tuota suoraan ulkomaanvaluuttatuloja, on velkaantuneissa

maissa erittäin riskialtista. On pohdittava, onko koulutuksen ja terveydenhuollon rahoittaminen dollarilainoilla järkevää.

Etelä-afrikkalainen tutkija Patrick Bond antoi tähän oman näkemyksensä kommentoidessaan uutista, jonka mukaan Maailmanpankki lupasi sijoittaa kaksi miljardia dollaria uuteen koulutusrahoitusohjelmaan:

*This is really just insane, isn't it. When will someone point out to World Bank loan-pushers that the US-dollar-denominated input costs for basic education are practically zero? (Ok, and if textbooks are being imported, why the hell is that happening; what destruction has occurred to local producers, e.g. across Africa..) Why do countries take out dollar loans for education? Where does that hard currency go? Why do the countries then have to rejig their economies to export mode so as to repay the dollar debt?*<sup>42</sup>

Bondin huomio osoittaaakin kansainvälisen yhteisön nykyisen kehitysyhteistyöpolitiikan ongelman: Laskevien lahja-apu dollareiden aikakaudella ”Maailmanpankki hoitaa” ratkaisu ei ole ongelmaton. Hanke-epäonnistumisista seuraa kehitykselle velkaa, ja dollarirahoitus vientituloja tuottamattomille sektoreille lisää entisestäänkin velkaantuneiden maiden vientipaineita.

Tämän vuoksi on tärkeätä, että kansainvälinen yhteisö entistä selkeämmin asettaa rajat varsinkin Maailmanpankin vahvalle tehtäväekspansiolle. On tärkeätä käydä keskustelua siitä mitkä kehityspoliittiset tehtävät kuuluvat rahoituslaitoksille ja mitkä lahja-apua myöntäville kansainvälisille järjestöille. Sosiaali- ja ympäristöpoliittisen asiantuntijaroolin suhteen YK-järjestelmän vahvistaminen olisi ensiarvoisen tärkeätä.

On tärkeätä pitää mielessä, että Maailmanpankin ja IMF:n pankkirooli asettaa rajoituksensa sille minkälaista talouspoliittista politiikka ne voivat tukea ja rahoittaa kehitysmaissa. On esimerkiksi hyvin todennäköistä, että Maailmanpankki ja IMF eivät hyväksyisi kansallisten, talouspoliittisten tavoitteiden painopisteen siirtämistä liiaksi kehitysmaiden kotimarkkinateollisuuden vahvistamiseen vientisektorin kustannuksella.

Maailmanpankkiekonomisti Amahdou Cisse kuvailee hyvin tätä ongelmaa hyvin:

*...there is a bias created by the sources of development finance. What is the practical value of partnership given the heavy reliance of the WB on private capital markets for concessional finance,*

*which leads to a preoccupation with the repayment capacities and export prospects of borrowers, thus reinforcing the nature and content of policies and conditionality practices? The realistic word in development is still "caveat emptor" (rather, country beware).*<sup>43</sup>

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA SUOSITUKSIA

Onko PRSP ratkaisu kehitysyhteistyön laatuongelmiin? Vastaus tähän kysymyksiin riippuu luonnollisesti siitä, mikä näkökulma vastaajalla kehitysyhteistyön ongelmiin on.

Kapeasta avun tehokkuusnäkökulmasta PRSP-strategia saattaa parhaassa tapauksessa tuoda mukaan laadullisia parannuksia, jos avunantajien tuen suuntautuminen PRSP-ohjelmiin parantaa niiden koordinaatiota ja lisää köyhyysvähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden tehokkuutta. Lisäksi Maailmanpankki ja IMF saattavat ottaa köyhyysnäkökulmat aikaisempaa systemaattisemmin huomioon rakennesopeutusohjelmissaan ja muussa lainoitustoiminnassaan.

Mutta toistaiseksi on kuitenkin olemassa vähän merkkejä siitä, että PRSP toisi mukanaan laajempia muutoksia kansainvälisen kehitysyhteistyön tärkeimpään reunaehtoon: talouden rakennesopeutusohjelmiin. Pahimmassa tapauksessa huomion keskittäminen kehitysmaiden kansallisten köyhyysohjelmien valmistamiseen saattaa jättää taka-alalle Maailmanpankin ja IMF:n oman talouspolitiikan uudistamisen.

On myös olemassa vähän merkkejä siitä, että PRSP-strategia vähentäisi Maailmanpankin ja IMF:n vaikutusvaltaa kehitysmaiden politiikassa. Tilanne saattaa kehittyä pikemmin päinvastaiseen suuntaan: Niiden vaikutusvaltaa kasvaa entisestäänkin kehitysmaiden sosiaalisen ja poliittisen kehityksen alueille. Maailmanpankki ja IMF vahvistaisivat valmiiden PRSP-strategioiden rahoituskelpoisuuden hyväksyjinä entisestäänkin asemaansa hyvän politiikan tuomarina kansainvälisessä kehitysyhteistyössä.

Charles Abugre onkin kiteyttänyt osuvasti avunantajien ja kansainvälisten rahoituslaitosten suhtautumisen PRSP-strategiaan:

*...they want borrowing countries in the 'drivers seat', but they won't give up control.<sup>44</sup>*

Amartya Sen on myös korostanut valta-kysymyksen tärkeyttä:

*The real debate about globalization is, ultimately, not about the efficiency of markets, nor about the importance of modern technology. The debate rather, is about the inequality of power, for which there is much less tolerance now than in the world that emerged at the end of the Second World War.<sup>45</sup>*

Voikin kysyä, onko köyhyysvähentämistä käyttävä kansainvälinen kehityskeskustelu keskittynyt liiaksi teknisiin yksityiskohtiin samalla kun laajempi keskustelu siitä, kenellä valta on ja kenellä sen pitäisi olla, on jäänyt vähemmälle huomiolle?

Kriittisen tarkastelun valossa vaikuttaakin siltä, että Maailmanpankki ja IMF pyrkisivät PRSP-strategian avulla kehittämään ”hyvälle politiikalle” uuden, parannetun konseptin ilman, että ne olisivat valmiita luopumaan asemastaan konseptiin määrittelyssä.

Ainoa kestävä tapa harjoittaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja taistella köyhyyttä vastaan on kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja demokratian vahvistaminen kehitysmaissa. Niin kauan kuin kehitysmaiden hallitukset tuntevat suurempaa vastuuta kansainvälisille rahoituslaitoksille ja rikkaille avunantajamaille kuin omille kansalaisilleen, ei demokratian kehittymiselle ole näissä maissa todellisia mahdollisuuksia.

### Suosituksia

#### 1. Kehitysyhteistyön on entistä vahvemmin tuettava demokratian vahvistamista kehitysmaissa.

- On tärkeätä, että kehitysyhteistyöllä pyritään tukemaan laajapohjaista demokraattista kehitystä kehitysmaissa.



Siksi PRSP:n kaltaisten kehitysyhteistyöinstrumenttien on lähdeittävä kansallisista kehitysprosesseista ja asetettava niiden asettamiin raameihin. Kehitysyhteistyön lähtökohtana ei pidä olla kansallisten ohjelmien valmistamisen ehdollistaminen, kuten PRSP:ssä tapahtuu. Eli on pyrittävä välttämään tilannetta, jossa avunantajien avun tehokkuutta lisäämään kehittämät mekanismit asettavat demokraattisen keskustelun säännöt ja raamit.

- Tukeakseen demokraattista kehitystä PRSP-strategioiden on huomioitava kehitysmaiden tarpeet ja kapasiteetti. PRSP-prosessien on sopeuduttava kansallisiin budjetti- ja muihin suunnitelluinaikataluihin. PRSP-prosessin pitää vahvistaa kehitysmaiden suunnittelukapasiteettia ja toteuttaa demokraattisesti valmisteltua kehitysohjelmia.
- Avunantajien on panostettava vahvemmin maatasen asiantuntemukseen, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan rooliin, maan yhteiskunnalliseen ja poliittiseen dynamiikkaan ja ominaisuuksiin.
- Maailmanpankin ja IMF:n talouspoliittista ehdollistamista on uudistettava niin, että ne perustuvat kehitysmaiden demokraattisesti asetettuihin kehitystrategioihin eikä niin, että Maailmanpankin ja IMF:n asettamat makrotaluskriiterit määrittelevät avunsaajamaiden talouspolitiikan raamit.

## 2. Maailmanpankin ja IMF:n valtaa PRSP-prosessissa on vähennettävä.

- Mikäli PRSP-strategiasta halutaan tehokas kehitysyhteistyön väline, Maailmanpankin ja IMF:n nykyinen vahva rooli strategioiden valmistelussa pitäisi purkaa. Maailmanpankin ja IMF:n toimintakulttuuri lainoja myöntävinä rahoituslaitoksina tekee niistä sopimattomia tähän tehtävään.
- Kehitysmaat tarvitsevat kansainvälistä yhteistyötä ja tukea köyhyyden poistamiseksi. Mutta tämä ei tarkoita, että kehitysmaiden on ulkomaista apua saadakseen tehtävä yhteistyötä Maailmanpankin ja IMF:n kanssa lähes kaikilla poliittikan alueilla. Olisi parempi, jos kehitysmailla olisi enemmän tilaa valita yhteistyökumppaninsa. Käytännössä tämä edellyttäisi, että multilateraa-

lista järjestelmää kehitettäisiin muuttamaan maailmanlaajuisen talousjärjestön hegemoniasta kohti pluralistisempaa järjestelmää, jossa eri toimijoiden, kuten YK:n erityisjärjestöjen ja alueellisten rahoituslaitosten ja kehitysmaiden omien yhteistyöjärjestöjen rooleja vahvistettaisiin.

## 3. Maailmanpankin ja IMF:n talouspolitiikan lähtökohdaksi on otettava sosiaalinen oikeuden mukaisuus ja köyhyyden vähentäminen.

- PRSP-prosessin on vaikutettava siihen, että Maailmanpankin ja IMF:n ehdollistamaa makro- ja rakennepoliittika arvioidaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Monet Maailmanpankin selvitykset ovat esimerkiksi osoittaneet, että sen toiminnan ydinalueiden - lainojen ja talouspoliittisten neuvonannon - vaikutuksista köyhyyteen ja tulonjakoon ei ole tarpeellista tietoa.  
Mikäli tätä ei tehdä, saattavat PRSP:n seuraukset rajoittua sosiaalimenojen kasvattamiseen ulkomaisella rahalla samalla kuin Maailmanpankin ja IMF:n ehdollistama talouspolitiikka pysyy muuttumattomana.
- Maailmanpankin ja IMF:n pitäisi sitoutua vähintäänkin siihen, että ne tekisivät sosiaaliset ja ympäristövaikutusten selvitykset kaikesta lainoitus- ja neuvonantotoiminnastaan jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Tämän tiedon puuttuessa monessa PRSP-maassa ei ole mahdollista käydä realistista keskustelua olemassa olevista politiikkavaihtoehdoista.

## 4. Monet kehitysmaat ovat vararikossa ja tarvitsevat pikaista velkojen helpotusta. Tämän vuoksi helpotusta ei pitäisi kytkeä PRSP-ohjelmaan, jonka laadukas kehittäminen vie kauan aikaa.

- HIPC:n mukainen velanhelpotus voitaisiin kanavoida kansallisiin köyhyysrahastoihin mahdollisimman pian sen jälkeen kuin maa on hyväksytty HIPC-ohjelmaan. Keskeinen ehto tässä on, että kehitysmaalla on toimivat ja avoimet seurantamekanismit rahojen kanavoimiseen. Yksi mahdollisuus on, että köyhyysrahastoja hallinnoi maan hallitus, eduskunta ja kansalaisjärjestöjen edustajat yhdessä, kuten sambialaiset kansalaisjärjestöt ovat ehdottaneet.

## LIITE: KEHITYSYHTEISTYÖPOLITIikka JA SAMBIALAISTEN KANSALAIJÄRJESTÖJEN VAATIMUKSET

PRSP-ohjelmien tarkoitus on identifoida köyhyyden vähentämisen näkökulmasta tärkeimmät sosiaalsektorin ohjelmat, talouden kasvua edistävät toimet, maaseudun, paikallisen infrastruktuurin, yksityisen sektorin työllistymisvaikutusten kehittäminen sekä hyvän hallinnon ja osallistumisen edistäminen. PRSP-ohjelmien tulisi siis käsitellä köyhyysoongelmaa kokonaisvaltaisesti eri politiikan alojen näkökulmasta.

Heinäkuussa 2000 Sambiassa, Lusakassa, pidettiin Sambian hallituksen ja maan avunantajien välinen kokous. Tässä kokouksessa kansalaisyhteiskunnan edustajat esittävät omia näkemyksiään Sambiassa tarvittavista uudistuksista. Monet niistä politiikan aloista, joita Sambialaiset kansalaisjärjestöt käsittelevät ovat myös oleellisia kysymyksiä PRSP- kokonaisuudessa.

Kepa Zambia on teettänyt taustaraportin Sambialaisten järjestöjen viimeaikoina esittämiä poliittisista vaatimuksista. Tässä liitteessä on yhteenveto raportista ja se on saatavissa kokonaisuudessaan Kepasta.

### Civil Society Demands in Zambia:

Zambia today is truly in crisis. The country is experiencing acute social, political and economic problems manifested by several factors: A high rate of population growth [ 3.2 %]; a high incidence of poverty [up to 85% of population classified as poor i.e living with incomes of less than US\$ 1 per day]; a large debt burden [ approximately US\$ 700 per capita]; a high death rate [ life expectancy now less than 39 years]; prevalence of HIV/Aids [estimated to affect 19.7% of the population between 15 and 49 years].

Civil society has emerged as a strong force with demands upon the government and the international community to address the various critical issues affecting the social, economic and political well being of Zambians.

The position of civil society has been strengthened by the recognition that accountability, probity, representativeness and responsiveness to needs of the people by the government are poor.

The following are some of the demands articulated by civil society to the government and international community at various fora, including the Consultative Group [CG] meeting held in Lusaka in July 2000:

#### a) Democracy and Governance:

It is acknowledged that matters of governance are pervasive and that therefore, the resolution of most of the contentions in this area would release the national energies for dealing with the other issues. The main demands of civil society are for promotion of a democratic culture which will permit all citizens to participate fully in the governance and decision-making processes, particularly those decisions which have a direct bearing on their lives.

Due to the overwhelming parliamentary majority enjoyed by the MMD (Movement for Multiparty Democracy) in government, there has been a tendency for undemocratic behaviour and intolerance as pointed out earlier. One of the important demands of civil society is that all citizens be not impeded in their participation in national issues. This would entail that all political parties, civil society organisations and citizens at large are not impeded by government and its agents to hold meetings and have access to public media. Civil society demands that the government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- promote democratic culture, good governance and respect for human rights;
- guarantee tolerance for political pluralism

- strengthen the national watchdog institutions by making them truly autonomous - National Assembly [Parliament], Judiciary, Drug Enforcement Commission, Anti-Corruption Commission, Auditor General's Office, Electoral Commission, Human Rights Commission, Zambia Revenue Authority, etc.
- enhance respect for the freedoms of association and expression
- ensure that the electoral process is fair and democratic;
- increase transparency in the operations of the government;
- promote freedom of the press
- reduce corruption by increasing surveillance, strengthening the Anti-Corruption Commission and stiffening penalties for corrupt practices;
- abolish the Presidential Discretionary [Slush] Fund;
- strengthen civil society and the media in their endeavours to promote democracy, good governance, civil and human rights,
- review [bad] laws such as the Public Order Act which frustrate civil society and opposition parties from mobilising and propagating divergent opinions.

## b) Poverty

Civil society has placed a high priority on poverty elimination in light of the real threat to survival and dignity of the Zambian people. Civil society demands that government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- gives urgent recognition to the fact that the poverty situation in Zambia has reached catastrophic levels;
- involve all stakeholders in the formulation of poverty reduction strategies and programmes;
- renegotiate the terms and conditions of the structural adjustment programmes of the World Bank and the IMF which

are perceived to have accelerated poverty in Zambia since 1991;

- increase access to education and health for the poor;
- create employment;
- support small scale agriculture by providing inputs and marketing services;
- support small and medium scale enterprises;
- improve the nutritional standards of the population;
- revive the Zambian economy;
- ensure that the Zambian economy is competitive and not unfairly disadvantaged by globalisation and the accession to the free trade area of the Common Market for Eastern and Southern Africa [COMESA];
- enhance capacity for economic good governance in government and the public sector,
- reduce wasteful utilisation of limited national resources on luxuries for leaders and the elites.

## c) Health and the HIV\Aids Crises:

The HIV and Aids crisis is a threat to national well-being. Civil society calls for strong and direct measures to deal with the epidemic. Civil society demands that government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- improve the quality and standards of health in the Zambia;
- reduce death arising from controllable diseases such as malaria, tuberculosis, cholera, diarrhoea;
- improve the supply and availability of equipment and medicaments in health institutions;
- improve conditions of service of medical officers,
- implement programmes and projects which directly address the HIV and

Aids crisis;

- provide support and care to orphans resulting from HIV\Aids;
- lobby world governments and pharmaceutical companies to reduce the cost of HIV\Aids cures;
- improve water supply and the nutritional standards of the poor;
- intensify education and awareness campaigns against HIV\Aids.

#### d) Debt:

The large debt service obligation is seen by civil society not only as an economic but as a moral issue as well. Servicing of debt by Zambia amidst a high prevalence of poverty and death means that resources which would have been used to improve the livelihoods of people are diverted to support the profitabilities of large international banks. Civil society demands that government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- give urgent recognition to the fact that the debt problem requires urgent resolution to avert suffering by many people;
- reject the HIPC initiative as not being a sufficient measure to mitigate the crises in the poor countries adversely affected by large debt stocks;
- lead to total and unconditional cancellations of all debts which are unrepayable, anyway;
- increase the transparency of the government and international lenders on the debt position;
- widen the participation in the negotiations and contracting of loans. For instance, that National Assembly [Parliament] should be involved in approving loans and their conditions;
- ensure that there is prudence in the utilisation of loan resources;
- ensure that 'proceeds' arising from debt cancellations, forgiveness, etc., are administered transparently by all stakeholders, including civil society and

the lenders. The 'proceeds' should be preferentially applied in education, health and poverty eradication projects.

#### e) Gender:

Women's full participation in the affairs of the country is a potent development force which must be harnessed without delay. This can only be achieved with an affirmative action which will afford women preferential access to the resources and services to which they had previously been discriminated against on account of customs, traditions or practices. Civil society demands that the government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- recognise the great potential in women for addressing the social, political and economic problems in the country;
- implement all national and international covenants and protocols on gender;
- effect affirmative action to allocate at least 30% of all decision making positions in public service to women;
- review the local courts justice system to make it gender sensitive;
- place gender in the main stream of national policy framework;
- create national funds for capacity building for women and to promote women entrepreneurship and businesses.

#### f) People With Disabilities:

Civil society demands that the government and its co-operating partners put in place programmes and projects which will, among other things:

- remove all forms of discrimination against people with disabilities;
- enhance employment opportunities for people with disabilities.

## Viitteet:

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>1</b> Moninaisuus luovuutumme lähteenä, s. 22, UNESCO, 1998</p> <p><b>2</b> Wolfensohn, James: Annual address to the Board of Governors, 1998</p> <p><b>3</b> World Development Report 2000/2001, s. 191-192, World Bank 2000</p> <p><b>4</b> Wolfensohn, James: Annual address to the Board of Governors, 1997</p> <p><b>5</b> World Development Report 2000/2001, s. 191, World Bank 2000</p> <p><b>6</b> European Commission, Note to Heads of Delegation, Head of Unit and Desk Officers, 11.5.2000</p> <p><b>7</b> News &amp; Notices for IMF and World Bank Watchers, s. 3, Volume 2 Number 3, 2000</p> <p><b>8</b> Economic Commission for Africa, African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery, s. 49, 1989</p> <p><b>9</b> Teoksessa Mihevc, John: The market Tells them So: The World Bank and Economic Fundamentalism in Africa, s. 121, 1995</p> <p><b>10</b> World Bank, Social and Environmental Aspects: A Desk Review of SECALs and SALs Approved During FY 98 and FY 99”, ESSD, 1999, Draft</p> <p><b>11</b> 1999 Annual Review on Development Effectiveness, World Bank, s. 13, 1999</p> <p><b>12</b> News &amp; Notices for World Bank Watchers, 2000, s. 13</p> <p><b>13</b> Interim PRSPs: Experience So Far – A Synthesis of Reports From DFID Staff (Up to April 2000) Overseas Development Institute: PRSP Institutionalisation Study (Scoping Phase), Nov 2000</p> <p><b>14</b> Mm. Report from Eurodad NGO-meeting Taking Stock on PRSP September 26, Hotel Standrad, Prague, 2000</p> | <p><b>15</b> Interim PRSPs: Experience So Far – A Synthesis of Reports From DFID Staff (Up to April 2000)</p> <p><b>16</b> Strategic Partnership with Africa, Donor involvement in PRSPs: Survey Results, SPA Technical Group, June 2000, s. 10, 2000</p> <p><b>17</b> The Christel Mickels Institute; The World Bank and Poverty in Africa, A Critical Assessment of the Bank’s Operational Strategies for Poverty Reduction, s. 9, 1998</p> <p><b>18</b> Wolfensohn, James: Annual address to the Board of Governors, 1998</p> <p><b>19</b> PRSPs - Progress in Implementation, WB/IMF, September 2000, s. 9.</p> <p><b>20</b> PRSPs – What have we learned so far? – Eurodad, s. 10, September 2000</p> <p><b>21</b> Revision de ultima version de la estrategia de reduccion de la pobreza B version en ingles, 2000</p> <p><b>22</b> Nyamugasira, Warren: Aid and Poverty Reduction Strategies. What are the prospects for human development?, 2000</p> <p><b>23</b> Laine, Pia: Mosambik ja PRSP, taustapaperi, Kepa, 2000</p> <p><b>24</b> 1999 Annual Review on Development Effectiveness, World Bank, s. 19, 1999</p> <p><b>25</b> Interim PRSPs: Experience So Far – A Synthesis of Reports From DFID Staff (Up to April 2000)</p> <p><b>26</b> Mwakasege, Christopher: Participatory Diagnosis, Design and Monitoring of PRSPs in Tanzania, 2000</p> <p><b>27</b> Lehto, Marko: 9.10.2000, sähköposti</p> <p><b>28</b> Mphuka, Chrispin: Zambian Civil Society Concerns at CG Meeting, 18.7.2000, sähköposti.</p> <p><b>29</b> PRSPs – What have we learned so far? – Eurodad September 2000</p> |
|---|---|

- 30 Afronet (Zambia), taustapaperi, lokakuu 2000
- 31 Cisse, Amahdou, World Bank, sähköposti, 25 toukokuuta 2000
- 32 World Development Report 2000/2001, s. VI
- 33 Nyamugasira, Warren: Aid and Poverty Reduction Strategies. What are the prospects for human development?, 2000.
- 34 Gill, Stephen: Globalization; Democracy and the International Financial Institutions, Seminaariesitelmä 27.3.1998, Helsinki
- 35 Cagatay, Nilufer; Keklik, Mumtaz; Lal, Radhika; Lang, s. 2-3, UNDP/SEPED, May 2000
- 36 *ibid.* s. 11
- 37 Sen, Amartya, s. 736-737, 1998
- 38 Koivusalo, Meri ja Tapanainen Hanna, s. 35, 1999
- 39 Bergesen, Helge Ole and Leiv Lunde, s. 136, 1999
- 40 1999 Annual Review on Development Effectiveness, World Bank, s. 19, 1999
- 41 Mosley, Harrigan and Toey, s. 309, 1995
- 42 Bond, Patrick, sähköposti, 25 toukokuuta 2000
- 43 Cisse, Amahdou, World Bank, sähköposti, 25 toukokuuta 2000
- 44 News & Notices for IMF and World Bank Watchers, s. 14, Volume 2 Number 3, 2000
- 45 Teoksessa News & Notices for IMF and World Bank Watchers, s. 16, Volume 2 Number 3, 2000

**Lähteet:**

**Abugre, Charles:** *Still Sapping the Poor: a Critique of IMF poverty reduction strategies, World Development Movement, June 2000*

**Bello, Walden:** *The Iron Cage: The WTO, the Bretton Woods Institutions and the South in Why Reform of the WTO is the Wrong Agenda, Four essays on four institutions: WTO, UNCTAD, IMF and the World Bank, Focus on the Global South, February 2000*

**Bergesen, Helge and Lunde, Leiv:** *Dinosaurius or Dynamos?: The United Nations and the World Bank at the Turn Of the Century, Earthscan, 1999*

**Cagatay, Nilufer, Keklik, Mumtaz, Lal, Radhika, Lang, James:** *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies, UNDP/SEPED, May 2000*

**Christian Michels Institute:** *The World Bank and Poverty in Africa: A critical Assesment of the Bank's operational strategies for poverty reduction, Evaluation Report 7/98, Norway.*

**Department for International Co-operation (DFID),** *Interim PRSPs: Experience So Far – A Synthesis of Reports From DFID Staff (Up to April 2000)*

**Economic Commission for Africa:** *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, April 1989*

**Eurodad:** *Report from Eurodad NGO meeting "Taking Stock of PRSP", September 26th 2000, Hotel Standard, Prague.*

**Eurodad:** *Poverty Reductions Strategies: What have we learned so far?, September 2000*

**European Commission:** *Poverty Reductions Strategy Papers: Guidance Notes, Note to Heads of Delegation, Heads of Unit and Desk Officers, 11.5.2000, Brussels, Belgium*

**Gill, Stephen:** *Globalization; Democracy and the International Financial Institu-*

*tions, Seminaariesitelmä 27.3.1998, Helsinki*

**Koivusalo, Meri ja Tapanainen, Hanna:** *Rakennesopeutusohjelmat, terveystoiminta ja sosiaalinen kehitys, Kepan raporttisarja numero 28, 1999*

**Laine, Pia:** *Taustapaperi, Kepa Mosambik, Lokakuu 2000*

**Matale, James:** *Kepa Sambian toimeksiannosta tehty taustaraportti, 2000.*

**Mihevc, John:** *The Market Tell Them So: The World Bank and Economic Fundamentalism in Africa, Thirld World Network 1995*

**Mosley, Paul, Harrigan, Jane and Toye, John:** *Aid and Power: The World Bank and Policy-based lending, Routledge 1995*

**Mphuka, Chrispin:** *Civil Society Expectations on the Process and Content of PRSP (Zambia), CCJP/JCTR Debt Project, 16.10.2000*

**Mphuka, Chrispin:** *Zambian Civil Society Concerns at CG Meeting, 18.7.2000, sähköposti.*

**Moninaisuus luovuutemme lähteenä:** *YK:n kulttuurin ja kehityksen maailmankomission raportti, UNESCO, 1998*

**Mwakasege, Christopher:** *Participatory Diagnosis, Design and Monitoring of PRSPs: The Experience of Tanzania NGOs.*

**News & Notices for IMF and World Bank Watchers:** *An Interview with Charles Abugre on the PRSP Initiative, Volume 2, Number 3, Fall 2000, Center of Concern*

**Nyamugasira, Warren:** *Aid and Poverty Reduction Strategies: What are their prospects for human development?,*

**Overseas Development Institute:** *PRSP Institutionalisation Study (Scoping Phase), Report on Progress and Preliminary Findings, prepared for the Strategic Partnership with Africa, Nov 2000*

**Revision Ggeneral de ultima version de la estrategia de reduccion de la poberza (PRSP) – version en -ingles, 12 de septiembre del 2000, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstruction**

**Sen, Amartya:** *Human Development and Financial Conservatism, World Development 1998 Vol. 26 No 4.*

**Strategic Partnership with Africa:** *Donor involvement in PRSPs, Survey Results, SPA Technical Group, June 2000*

**The United Republic of Tanzania:** *Poverty Reduction Strategy Paper, Dar Es Salaam, July 2000*

**Wood, Angela:** *New development tools or empty acronyms?: The reality behind the Comprehensive Development Framework and Poverty Reduction Strategy Papers, Bretton Woods Project, September 2000.*

**Wolfensohn, James:** *The Challenge of Inclusion: Address to the Board of Governors, Hong Kong SAR, China, September 23, 1997*

**Wolfensohn, James:** *The Other Crisis: Address to the Board of Governors, Washington, D.C., October 6, 1998.*

**World Bank, World Development Report 2000/2001:** *Attacking Poverty, 2000*

**World Bank, World Development Report 1997:** *A State in A Changing World, 1997*

**World Bank and International Monetary Fund:** *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, September 2000*

**World Bank Operations Evaluation Department:** *1999 Annual Review of Development Effectiveness, World Bank 1999*

**World Bank, Social and Environmental Aspects:** *A Desk Review of SECALs and Sals Approved During FY 98 and FY 99”, ESSD, 1999, Draft*