

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimus

VÄLTTÄMÄTTÖMYYS VAI ARVOVALINTA?

Diskurssianalyysi kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia koskevasta
täysistuntokeskustelusta syksyllä 2015

Nelli Sinisaari
Pro gradu -tutkielma
Valtio-oppi
Heinäkuu 2018
Ohjaaja: Kaisa Herne

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

SINISAARI, NELLI: Välttämättömyys vai arvovalinta? Diskurssianalyysi

kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia koskevasta täysistuntokeskustelusta syksyllä 2015.

Pro gradu -tutkielma, 77 s., 0 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / Valtio-opin opintosuunta

Heinäkuu 2018

Kesäkuussa 2015 juuri muodostettu Juha Sipilän hallitus ilmoitti hallitusohjelmassaan, että julkisen kehitysyhteistyön määrärahoista leikataan 200 miljoonalla eurolla, jonka lisäksi avustusmuotoisesta tuesta esitettiin siirrettäväksi 100 miljoonaa euroa Finnfundin pääomittamiseen. Leikkaus oli merkittävä, sillä vastaavansuuruisia leikkauksia kehitysyhteistyöhön on edellisen kerran tehty 1990-luvun alussa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan eduskunnan syksyllä 2015 käymää täysistuntokeskustelua kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista. Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä akateemista tietoa Suomen kehityspolitiikkaan liittyvästä valtakamppailusta ja siihen osallistuvista eduskunnan toimijoista.

Tutkimuksessa analysoidaan, millaisia diskursseja kansanedustajien puheenvuoroissa esiintyi, millaisissa suhteissa diskurssit olivat toisiinsa nähden ja millaiset diskurssit olivat hegemonisessa asemassa. Diskurssianalyysissä hyödynnetään Norman Fairclough'n kolmiportaista kriittisen diskurssianalyysin mallia sekä metodeina sisällönanalyysiä sekä sisällön erittelyä.

Täysistuntoasiakirjoista käy ilmi, että kehitysyhteistyömäärärahoista käydystä keskustelusta on löydettävissä 12 erilaista diskurssia. Keskustelua hallitsevia, vahvoja diskursseja oli yhteensä kahdeksan: *välttämättömyysdiskurssi*, *kohtuuttomuusdiskurssi*, *tuloksellisuusdiskurssi*, *maine kärsii* -diskurssi, *järjestödiskurssi*, *apu lähtömaihin* -diskurssi, *vastakkainasetteludiskurssi* sekä *0,7-diskurssi*. Näiden lisäksi aineistosta oli luokiteltavissa neljä muuta, heikompaa diskurssia: *arvovalintadiskurssi*, *kehitysyhteistyö ei toimi* -diskurssi, *painopistediskurssi* sekä *yksityisen sektorin roolia korostava* diskurssi.

Eduskuntavaaleissa keväällä 2015 vallinnut talouspoliittinen keskustelu Suomen valtiontalouden huonosta tilasta ja julkisten menojen leikkaustarpeista vaikutti merkittävästi myös kehitysyhteistyömäärärahoista käytyyn eduskuntakeskusteluun. Hallituspuolueiden kansanedustajat liittyivät kehitysyhteistyöleikkauksiin välttämättömyysdiskurssin, jonka mukaan leikkauksille ei ole vaihtoehtoja ja kehitysyhteistyöstä on leikattava, jotta Suomen talous saadaan kuntoon. Vastaavasti oppositiopuolueiden kansanedustajat kritisoivat välttämättömyysdiskurssia ja käyttivät puheessaan arvovalinta- ja kohtuuttomuusdiskursseja.

Kehitysyhteistyömäärärahoista käydyssä eduskuntakeskustelussa ei ollut havaittavissa yksiselitteisesti hegemonisia diskursseja. Valtaosa keskusteluun osallistujista vaikutti kuitenkin jakavan näkemyksen siitä, että Suomi on ja sen tuleekin olla sitoutunut käyttämään kehitysyhteistyöhön 0,7 prosenttia BKTL:staan (0,7-diskurssi).

Asiasanat: kriittinen diskurssianalyysi, julkinen kehitysyhteistyö, kehityspolitiikka, eduskunta, kansanedustajat, kehitysyhteistyömäärärahat, sisällönanalyysi

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Teoreettinen viitekehys	5
2.1. Sosiaalinen konstruktionismi	5
2.2. Diskurssianalyysi	5
2.3. Diskurssianalyysi politiikan tutkimuksessa	7
2.4. Kriittinen diskurssianalyysi.....	8
2.4.1. Teksti	9
2.4.2. Diskurssikäytännöt.....	10
2.4.3. Sosiokulttuuriset käytänteet.....	12
3. Tutkimusasetelma	14
3.1. Aineiston rajaus.....	14
3.2. Tutkimuskysymykset	15
3.3. Täysistuntopöytäkirjat diskurssianalyysin aineistona	16
3.4. Tutkijan positio.....	17
3.5. Tutkimusmenetelmä.....	18
4. Konteksti	21
4.1. Suomen kehityspolitiikka.....	21
4.1.1. Suomalainen kehityspolitiikka viime vuosikymmeninä	22
4.1.2. Kehityspolitiikka 2010-luvulla	23
4.1.3. Pohjoismainen erityisyys	25
4.2. Poliittishistoriallinen konteksti.....	26
4.2.1. Eduskuntavaalit 2015.....	26
4.2.2. Vaalitulokset.....	27
4.2.3. Sipilän hallituksen muodostaminen ja uusi, strateginen hallitusohjelma	28
5. Eduskuntakeskustelu kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksesta 2015	32
6. Täysistuntokeskustelun diskurssit	36
6.1. Vahvat diskurssit	37
6.1.1. Välttämättömyysdiskurssi	37
6.1.2. Kohtuuttomuusdiskurssi	41

6.1.3.	<i>”Vähemmällä enemmän” – tuloksellisuusdiskurssi.....</i>	43
6.1.4.	<i>Maine kärsii -diskurssi</i>	45
6.1.5.	<i>Järjestödiskurssi</i>	49
6.1.6.	<i>Apu lähtömaihin -diskurssi</i>	51
6.1.7.	<i>Vastakkainasetteludiskurssi</i>	55
6.1.8.	<i>0,7-diskurssi</i>	57
6.2.	Heikot diskurssit	60
6.2.1	<i>Arvovalintadiskurssi</i>	60
6.2.2	<i>Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssi.....</i>	61
6.2.3	<i>Painopistediskurssi</i>	63
6.2.4	<i>Yksityisen sektorin merkitystä korostava diskurssi</i>	64
7.	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	67
7.1.	Pohdinta.....	67
7.2.	Tulevaisuuden tutkimusmahdollisuuksia.....	70
	Lähteet	72
	Kirjallisuus.....	72
	Sähköiset lähteet	75
	Tutkimusaineisto.....	76

1. Johdanto

Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen hallitusneuvotteluissa hallituksen kokoonpanoksi muodostui Keskustan, Kokoomuksen ja Perussuomalaisten muodostama kolmikko – puolueiden silloisten puheenjohtajien (Sipilä, Stubb, Soini) sukunimien mukaisesti niin sanottu ”Kolmen Ässän” eli SSS-hallitus. Tuoreen hallituksen puolueiden puheenjohtajat Juha Sipilä (kesk.), Alexander Stubb (kok.) ja Timo Soini (PS) kertoivat tiedotustilaisuudessa 27.5.2015 Sipilän hallituksen hallitusohjelmasta. Hallitusneuvotteluissa puolueet olivat sopineet mittavista leikkauksista, ja yksi suhteellisesti eniten leikkurin alle joutuvista politiikkasektoreista oli ulkopoliittikan hallinnonalaan kuuluva julkinen kehitysyhteistyö.

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa *Ratkaisujen Suomi* kehitysyhteistyömäärärahoista ilmoitettiin karsittavan yhteensä 300 miljoonaa euroa. Tästä 200 miljoonaa toteutettaisiin kokonaan leikkauksin, minkä lisäksi avustusmuotoisesta tuesta siirrettäisiin 100 miljoonaa euroa ”lainaksi/Finnfundin pääomittamiseen, joka finanssisijoituksena ei lasketa menoksi kansantalouden tilinpidossa”. Näiden lisäksi päästökauppatuloja ei enää ohjattaisi kehitysyhteistyöhön – toisin kuin aiempina vuosina. (Sipilä I 2015, 32.)

Kehitysyhteistyöleikkaukset olivat merkittäviä erityisesti suuruutensa ja toimeenpanovauhtinsa takia. Leikkaukset tehtiin välittömästi: esimerkiksi keväällä 2015 käynnissä ollut pienten ja keskisuurten kansalaisjärjestöjen hankerahoituskierron keskeytettiin. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahasoksi määriteltiin vuodelle 2016 65 miljoonaa euroa, kun vastaava määräraha oli vuoden 2015 talousarviossa vielä 114 miljoonaa euroa. (Formin.fi 30.6.2015.)

Kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausta pidettiin ”historiallisen suurena”, ja leikkaukset herättivät runsaasti vastustusta kansalaisyhteiskunnan piirissä. Kehitysyhteistyötä tekevät järjestöt kampanjoivatkin näkyvästi kesästä 2015 alkaen määrärahaileikkausten kohtuullistamisen puolesta. Kehitysyhteistyöjärjestöjen kattojärjestö Kepa koordinoi Pelastetaan kehitysyhteistyö -kampanjaa, jonka yhteydessä kerätyn vetoituksen allekirjoitti yli 41 000 allekirjoittajaa. Vetoamus luovutettiin kehitysyhteistyöstä vastaavalle ministeri Lenita Toivakalle (kok) 7.9.2015, ja luovutusta edeltäneeseen mielenosoitukseen osallistui satoja ihmisiä sekä runsaasti järjestöjä. (Pelastetaankehitysyhteistyö.fi; HS 7.9.2015.)

Syksyn 2015 aikana kaikki oppositiopuolueet (SDP, vihreät, vasemmistoliitto, KD ja RKP) osallistuivat kehitysyhteistyömäärärahojen puolustamiseen, ja Sipilän hallituksen esittämät

kehitysyhteistyöleikkaukset herättivät kiinnostusta jopa kansainvälisesti. Myös muissa pohjoismaissa suunniteltiin samankaltaisia leikkauksia (kts. esim. Guardian 2015), mikä sai aikaan pohdintaa siitä, onko pohjoismainen humaani ja monin tavoin esimerkilliseksi nähty kehityspolitiikka murroksessa (kts. esim. Engberg-Pedersen 2015).

Kampanjoinnista ja vilkkaasta keskustelusta niin mediassa kuin eduskunnassakin huolimatta kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset hyväksyttiin muutoksitta eduskunnan täysistunnossa 17.12.2015. Käytännössä äkinäiset leikkaukset aiheuttivat muun muassa usean kehitysyhteistyöjärjestön yt-neuvottelut, jotka johtivat sekä irtisanomisiin että lomautuksiin ja toiminnan supistamiseen. Kehitysyhteistyön kattojärjestö Kepan tekemän selvityksen perusteella yli 100 kehitysyhteistyöhanketta jouduttiin keskeyttämään ja merkittäviä supistuksia kohdistui yli 200 hankkeeseen. (Kepa 2016, 4–5.)

Edeltävillä hallituskausilla sekä kansalaisjärjestöjen rahoitusta että koko valtion virallista kehitysyhteistyömäärärahatasoa¹ oli nostettu melko tasaisesti. Leikkausten kohdistuminen ennen kaikkea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahoihin sekä YK-järjestöille myönnettävään rahoitukseen muuttivatkin osaltaan suomalaisen kehityspolitiikan painopisteitä – ainakin, mikäli painopisteitä voidaan tarkastella rahoituksen kautta.

Huhtikuussa 2016 Sipilän hallitus ilmoitti kehysriihen yhteydessä, että kehitysyhteistyöstä leikataan vielä 25 miljoonaa euroa (Valtioneuvosto 5.4.2016). Myöskään vuosien 2017–2018 aikana hallitus ei ole esittänyt kehitysyhteistyömäärärahoihin merkittäviä lisäyksiä, ja julkisen kehitysyhteistyön määrärahaosuus näyttääkin jääneen Sipilän hallituksen kaudella merkittävästi alle virallisen 0,7% osuuden BKT:stä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on analysoida kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista syksyn 2015 aikana käytyä keskustelua eduskunnan täysistunnoissa. Diskurssianalyysin keinoin pyrin löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

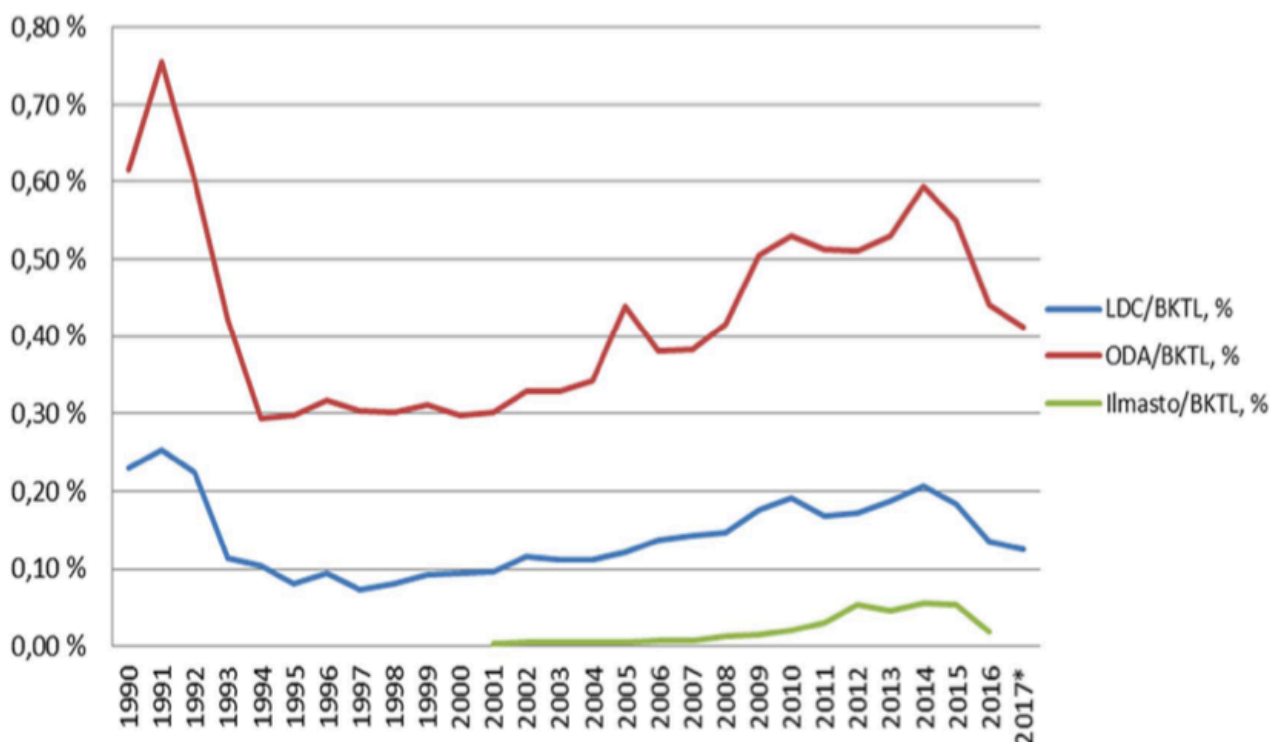
Minkälaisia diskursseja kansanedustajat käyttivät koskien kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia? Millaisia ovat näiden diskurssien suhteet?

Mitkä olivat hegemoniset diskurssit kehitysyhteistyömäärärahoista keskusteltaessa 2015?

¹ ODA, *official development aid*

Kuten kuvasta 1 käy ilmi, vuoden 2015 määrärahalikkaus teki selkeän loven Suomen kehitysyhteistyömäärärahoihin, eikä tuota lovea ole kurottu umpeen Sipilän hallituskauden² aikana. Sipilän hallitus on kuitenkin hallitusohjelmassaan sitoutunut pitkällä aikavälillä niin sanottuun 0,7-tavoitteeseen eli käyttämään 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan julkiseen kehitysyhteistyöhön. Onkin kiinnostavaa tarkastella, miten kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia perusteltiin ja legitimoitiin eduskunnassa, kun hallituksen virallisesti ilmoitettu tavoite kehitysyhteistyömäärärahojen kehityksestä pitkällä aikavälillä oli kasvattaa, ei pienentää ODA:n osuutta valtion budjetista.

Kehitysyhteistyömäärärahat osuutena bruttokansantulosta 1990-2017



Kuva 1. Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen kehitys 1990-2017. Lähde: Santala 2018.

Pyrin pureutumaan edellä mainittuihin tutkimuskysymyksiin Norman Fairclough'n kriittisen diskurssianalyysimallin avulla. Esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen luvussa 2. Tämän jälkeen, luvussa 3, käyn läpi tämän tutkimuksen tekemiseen liittyvät näkökohdat: Erittelen tutkimuksessa käytetyn aineiston, määrittelen tutkimuskysymykset ja tutkimusmetodeina

² Tämän tutkimuksen valmistuessa Sipilän hallituksella on vielä vajaa vuosi toimintakautta jäljellä, eli viimeistä budjettia ei vielä ole käsitelty eduskunnassa. Kehitysyhteistyömäärärahat eivät kuitenkaan ole merkittävästi kasvaneet vuoden 2015 leikkausten jälkeen, eikä suurista määrärahalisäyksistä ole tehty lupauksia kauden loppuunkaan.

hyödyntämäni sisällönanalyysin ja -erittelyn sekä tarkastelen omaa positiotani tutkimuksen toteuttajana.

Luvussa 4 sijoitan tutkimusaineistona käyttämäni eduskuntakeskustelut yhteiskunnalliseen, kulttuuriseen ja erityisesti poliittishistorialliseen kontekstiinsa. Aineistosta löytyneet diskurssit esittelen ja analysoin luvussa 5, jonka jälkeen luvussa 6 pyrin tuomaan analyysistä nousseet erilliset kokonaisuudet yhteen ja vertailemaan niitä. Analyysin yhteenveto ja tutkimuksen johtopäätökset löytyvät luvusta 7.

2. Teoreettinen viitekehys

2.1. Sosiaalinen konstruktionismi

Diskurssianalyysi perustuu ajatukseen siitä, että kielen käyttäminen on sosiaalista toimintaa. Tätä teoreettista perustaa kutsutaan *sosiaaliseksi konstruktionismiksi*. (kts. esim. Phillips & Hardy 2002, 5–6; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 10–12.) Sosiaalisen konstruktionismin tausta-ajatuksena on, että ihmisillä tai ihmiskunnalla ei ole absoluuttisen oikeaa ymmärrystä tai tietoa maailmasta ja sen ilmiöistä. Sen sijaan käsityksemme maailmasta muotoutuu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Kielellä on tässä tiedon muodostumisessa tärkeä merkitys, sillä se yhtenä keskeisenä vuorovaikutuksen välineenä muovaa ihmisjoukon jaettua ymmärrystä. (Burr 2003, 1–8.) Kieli siis muovaa todellisuutta – tai vähintäänkin sitä, minkä me ihmiset tulkitsemme olevan todellisuutta.

Sosiaalinen konstruktionismi on luonteeltaan kriittistä, sillä se kyseenalaistaa itsestäänselvytenä pidetyt tiedot, jaottelut ja tavan hahmottaa maailman. Kun ymmärrys ympäröivästä maailmasta muodostuu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, tuo ymmärrys konstruoituu jokaisessa yhteisössä ja yhteiskunnassa hieman eri tavoin. (Burr 2003, 1–8.) Kieli ja ympäröivä yhteiskunta vaikuttavat kumpikin siis toisiinsa. Diskurssianalyysin lähtökohtana onkin ymmärrys siitä, että on mahdotonta erottaa diskursseja niiden laajemmasta kontekstista. (Phillips & Hardy 2002, 5–6.)

Sosiaalinen konstruktionismi ohjaa tutkimuskohteiden valintaa, tutkimuskysymysten muotoilua, analyysimenetelmien kehittelyä ja tutkijan ja tutkimuskohteen välisen suhteen tarkastelua (Jokinen 1999, 40–41; Phillips & Hardy 2002, 74–75). Tämän tutkimuksen osalta tarkastelen tutkijan suhdetta analyysiin luvussa 3.4., Tutkijan positio.

2.2. Diskurssianalyysi

Diskurssianalyysi on tekstin tai tekstiksi litteroidun puheen analysointiin hyvin sopiva lähestymistapa. Ei ole olemassa yhtä, selkeää ”diskurssianalyysin menetelmää”, vaan diskurssianalyysi on pikemminkin sarja monitieteisiä lähestymistapoja, joita voidaan hyödyntää erilaisten sosiaalisten asioiden tarkasteluun. (Jørgensen & Phillips 2002, 1.) Diskurssianalyyttistä tutkimuskenttää yhdistää tekstin analysoiminen tavalla, joka pyrkii luomaan ymmärrystä diskurssista ja sen roolista sosiaalisen todellisuuden muokkaamisessa (Phillips & Hardy 2002, 10; Jokinen & Juhila 2016a, 267). Diskurssianalyysin tehtävänä on tarkastella, miten ihmiset merkityksellistävät ympäröivää todellisuutta ja tapahtumia, ja mitä seurauksia merkityksellistamisellä voi olla (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 11.)

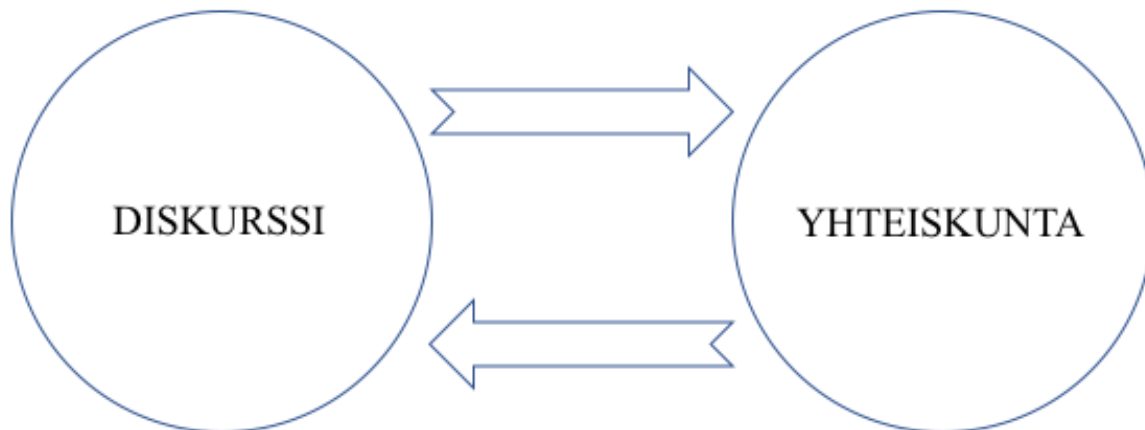
Sanan diskurssi alkuperä on ranskan kielen sanassa *discours*, joka tarkoittaa muun muassa puhetta ja juttelua. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 19.) Jørgensenin ja Phillipsin määritelmän mukaan diskurssi on ”tietty tapa puhua maailmasta ja ymmärtää sitä (tai tiettyä aspektia siitä)”³. (Jørgensen & Phillips 2002, 1.) Ehkä kuuluisin diskurssin määritelmä on Michel Foucault’n näkemys diskurssista kiteytyneenä, kulttuurisesti jaettuna merkityksellistämisen tapana, joka muovaa puheen kohdetta (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 19). Foucault’n perinnöllä on diskurssianalyysin piirissä merkittävä rooli. Myös Norman Fairclough, jonka diskurssianalyysimalliin⁴ tämä tutkimus perustuu, pohjaa diskurssikäsitteensä foucaultlaiseen perinteeseen (kts. esim. Fairclough 2003, 123–124).

Diskurssin määritelmästä tai sen tutkimusmenetelmistä ei kuitenkaan ole yhteistä konsensusta. Yleensä diskurssilla viitataan sekä puhuttuun että kirjoitettuunkin kieleen, mutta se voi viitata myös muunlaisiin merkityksen tuottamisiin, kuten esimerkiksi kuvaan tai sanattomaan viestintään (eleet, ilmeet ja niin edelleen) (Fairclough 1997, 75). Diskurssianalyttistä näkökulmaa hyödyntäessään tutkijan on itse valittava, miten hän diskurssin ymmärtää ja mihin diskurssianalyttisen ymmärryksen jatkumoon hän tutkimuksensa asettaa. Tässä tutkimuksessa tukeudun James Geen (1999, kts. Pietikäinen & Mäntynen 1999, 21) jaotteluun ”pienestä ja isosta D:stä”: diskurssi (engl. *discourse*) viittaa teoreettiseen lähtökohtaan eli kielenkäyttöön sosiaalisena toimintana, kun taas monikossa tai määrällisenä (engl. *a discourse*) diskurssit tarkoittavat kiteytyneitä, tunnistettavia tapoja merkityksellistää tai kuvata asioita. Kirjoitan nämä molemmat kuitenkin Pietikäisen ja Mäntynen (mts.) tapaan pienellä alkukirjaimella suomen kielen oikeinkirjoitussääntöjen mukaisesti. Olennaisempaa on pyrkiä hahmottamaan näiden kahden erillisen diskurssimerkityksen (”iso ja pieni D”) olemassaolo ja merkitysero.

Diskurssien ja todellisuuden suhde on kaksisuuntainen: diskurssit syntyvät aina osana ympäröivää todellisuutta, yhteiskunnallista ja kulttuurista kontekstia, mutta diskurssit – kuten edellä sosiaalisen konstruktivismiin peruseriaatteita käsiteltäessä kävi ilmi – myös muovaavat sosiaalista todellisuutta ja ymmärrystämme maailmasta. (Phillips & Hardy, 2002, 3–5.) Tätä kaksisuuntaista suhdetta kuvataan myös kuvassa 2.

³ Suomennos allekirjoittaneen.

⁴ Kts. tarkemmin luku 2.3. Kriittinen diskurssianalyysi.



Kuva 2. Diskurssin ja yhteiskunnan kaksisuuntainen suhde, mukailten Phillips & Hardyn (2002) pohjalta..

Esimerkiksi Eero Suoninen (1999, 19) on määritellyt diskurssianalyysin näin: ”Diskurssianalyysi on kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimusta, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä”. Puhe on siis muutakin kuin sanoja: se on toimintaa, jolla puhuja muovaa sosiaalista todellisuutta.

Diskurssianalyysin vahvuutena on sen tarjoama mahdollisuus tarkastella ja eritellä sosiaalisen todellisuuden muodostumista. Diskursseja tarkastelemalla voimme oppia ymmärtämään, miten sosiaalista todellisuutta ja merkityksiä luovat konseptit syntyvät. (Phillips & Hardy 2002, 82–83.)

2.3. Diskurssianalyysi politiikan tutkimuksessa

Kuten Isabela ja Norman Fairclough toteavat teoksessaan *Political Discourse Analysis – A Method For Advanced Students* (2012, 1, 11), politiikassa on perustavanlaatuisesti kyse valintojen tekemisestä: toimijat valitsevat, miten he toimivat vastatakseen tavoitteisiinsa ja vallitsevaan ympäristöön. Nämä valinnat perustuvat argumentaatioon tai deliberaatioon, minkä takia politiikan tutkimuksen kannalta keskustelu, argumentaatio ja kieli ovat keskeisiä, kiinnostavia tutkimuskohteita.

Politiikan tutkimuksen ytimessä on leimallisesti kiinnostus valtaan, sen käyttämiseen ja jakautumiseen erilaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Poliitiikan tutkimuksen kannalta diskurssianalyysi tarjoaakin käyttökelpoisen pohjan tutkimukselle ennen kaikkea siksi, että sen avulla pystytään pureutumaan valtaan ja vallankäyttöön (kts. esim. Phillips & Hardy 2002, 58–59; Van Dijk 1997, 11–12). Poliitikassa sanat ja niiden käyttö ovat yksi vallan käytön muoto, ja poliitikassa käytävät keskustelut, debatit ja puheet ovat tärkeitä politiikan teon muotoja (Jokinen 2016, 179). Kun puhe nähdään todellisuutta muovaavana toimintana, puheeseen liittyy kysymys vallasta: kuka määrittelee hegemonisena pidetyn käsityksen todellisuudesta, ja millaisena todellisuus esitetään.

Voidaan jopa sanoa, että kieli *on* valtaa (kts. esim. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 14–15). Norman Fairclough'n (1997, 75–76) mukaan kieli on ”sosiaalisesti ja historiallisesti vaihteleva toimintamuoto, joka on dialektisessa vuorovaikutuksessa muiden yhteiskunnallisten alueiden kanssa”. Tämä tarkoittaa sitä, että kieli on muovautunut yhteiskunnallisesti, ja samaan aikaan kieli myös vaikuttaa yhteiskuntaan tai on yhteiskunnallisesti perustavanlaatuista. Kielellä voidaan esimerkiksi rakentaa identiteettejä (kuten me – muut) ja muovata uskomusjärjestelmiä (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 14–15).

Näin ollen sillä, miten esimerkiksi eduskunnassa julkisesti puhutaan, on merkitystä valtakunnallisesti siihen, miten asiat nähdään ja millainen näkökanta nähdään vakuuttavimpana ja todenmukaisimpana. Toisaalta kansanedustajat ovat myös osa ympäröivää yhteiskuntaa, ja siten heidän puheensa osaltaan heijastavat ja uusintavat yhteiskunnassa vallitsevia ymmärryksiä todellisuudesta. Juuri tätä kaksisuuntaista prosessia pystytään siis tuomaan näkyväksi diskurssianalyysin keinoin.

Seuraavaksi esittelen tarkemmin tässä tutkimuksessa hyödyntämäni diskurssianalyysin muotoa, kriittistä diskurssianalyysiä, ja erityisesti Norman Fairclough'n kehittämää kolmiulotteista diskurssianalyysiä. Juuri kriittinen diskurssianalyysi soveltuu erinomaisesti politiikan tutkimukseen, sillä siinä kiinnostus kohdistuu juuri vallankäyttöön kielen avulla (Blackledge 2012, 616–617).

2.4. Kriittinen diskurssianalyysi

Diskurssianalyysin kenttää voidaan hahmottaa jaolla kriittiseen ja ei-kriittiseen diskurssianalyysiin. Kriittinen diskurssianalyysi on diskurssianalyysin suuntaus, joka keskittyy erityisesti siihen, millä tavoin diskurssit luovat ja ylläpitävät valta-asemia ja vallan (epätasaista) jakautumista. Vallalla olevat diskurssit suosivat joitakin toimijoita toisten kustannuksella, ja esimerkiksi merkittävät muutokset diskursseissa aiheuttavat muutoksia myös valta-asemissa. (Phillips & Hardy 2002, 25–27.) Kriittisen

diskurssianalyysin tehtävänä on yleisesti tarkastella niitä kielellisiä käytänteitä, jotka ylläpitävät ja oikeuttavat olemassaolevia valtasuhteita (Jokinen & Juhila 2016a, 300–301).

Kuten diskurssianalyysissä yleisestikin, kriittisen diskurssianalyysin kenttä on monimuotoinen niin teorioiltaan kuin käytettäviltä metodeiltaan (Wodak 2001). Kriittisen diskurssianalyysin katsotaan syntyneen 1980- ja 1990-lukujen taitteessa, ja kriittisen diskurssianalyysin keskeisinä teoreetikoina mainitaan useimmiten muun muassa Norman Fairclough, Teun van Dijk sekä Ruth Wodak (kts. esim. Blommaert & Bulcaen 2000, 453–455; Wodak 2001, 4–9). Diskurssianalyysin alkuketkiä voidaan sijoittaa jo 1970-luvulle, mutta 80–90-lukujen taitetta pidetään diskurssianalyysin koulukunnan tai institutionalisoitumisen syntyajankohtana, sillä tuolloin julkaistiin useita tutkimusalan keskeisiä teoksia ja van Dijk perusti ensimmäisen kriittiseen diskurssianalyysiin keskittyneen journalin, *Discourse and Society*'n. (Wodak 2001, 4–9.) Viime vuosikymmenien aikana kriittinen diskurssianalyysi on levinnyt edelleen ja saanut monenlaisia muotoja. Yhteistä niille on edelleenkin kiinnostus kielenkäytön ja vallan suhteeseen. (Wodak 2001, 10–11.)

Hyödynnän tässä tutkimuksessa Norman Fairclough'n kriittisen diskurssianalyysin kolmiulotteista kehystä (Fairclough 1995, 7–10). Diskurssianalyysin kolme ulottuvuutta ovat teksti, diskurssikäytännöt ja sosiokulttuuriset käytännöt. Fairclough'n mukaan diskurssianalyysissä huomio kiinnitetään tekstin tuottamiseen, jakamiseen ja käyttöön. Tutkimusasetelmasta ja tutkimuksen näkökulmasta riippuen tutkija voi keskittyä johonkin kolmiulotteisen diskurssianalyysin osa-alueista (Fairclough 1997, 85; kts. myös kuva 3). Olennaista on, että tekstien analyysiä ei irroteta institutionaalisisista ja diskursiivisista käytännöistä. Siksi tässä tutkimuksessa pyrin ensin luvussa 4 esittelemään tutkimusaineistoni sosiokulttuurisen kontekstin tarkastelemalla vuonna 2015 Suomessa vallinnutta poliittishistoriallista tilannetta sekä suomalaisen valtiollisen kehityspolitiikan tyypillisiä piirteitä ja keskeisiä vuotta 2015 edeltäneitä kehityskulkuja. Vasta tämän jälkeen etenen analyysissäni varsinaiseen tekstin analyysiin (luvut 5 ja 6).

2.4.1. Teksti

Diskurssianalyysissä tekstiä analysoidaan sekä sen muodon että merkityksen kautta. Lingvistemmissä painotuksissa tekstiä voidaan tarkastella hyvinkin tarkasti kielitieteen keinoin – esimerkiksi semantiikan, fonologian tai kieliopillisen analyysin kautta. (Fairclough 1997, 79.) Tämän tutkimuksen lähtökohta on kuitenkin politiikan tutkimuksessa, joten yksityiskohtaisimmat lingvistiset analyysivälineet jätetään muiden tutkijoiden käyttöön. Olennaista tässä tutkimuksessa on siis tarkastella tekstin muodon sijaan sen *merkityksiä*.

Tekstistä on aina kolme funktionaalista kategoriaa: i) ideationaalinen, ii) interpersonaalinen ja iii) tekstuaalinen. Ideationaalisella funktiolla Fairclough tarkoittaa sitä, miten tieto- ja uskomusjärjestelmät rakentuvat tekstissä. Tekstin interpersonaalinen funktio puolestaan rakentaa sosiaalisia suhteita ja identiteettejä. (Fairclough 1997, 80.)

Yksi Fairclough'n kriittisen diskurssianalyysin peruslähtökohdista on se, että jokainen teksti tai sen osa samanaikaisesti i) representoi maailmaa, ii) rakentaa identiteettejä ja iii) muodostaa suhteita (Fairclough 1997, 14). Nämä kolme osa-aluetta – representaatiot, identiteetit ja suhteet – muodostavat kriittisen diskurssianalyysin perustan. Niitä voidaan tarkastella ilman, että tutkija ottaa kantaa aineistossa esitettyjen väitteiden todenperäisyyteen: tutkijan kiinnostus kohdistuu esimerkiksi siihen, miten esitetyt väitteet tuottavat tai uudistavat valtasuhteita, väitteiden todenperäisyyden tarkastelun sijaan.

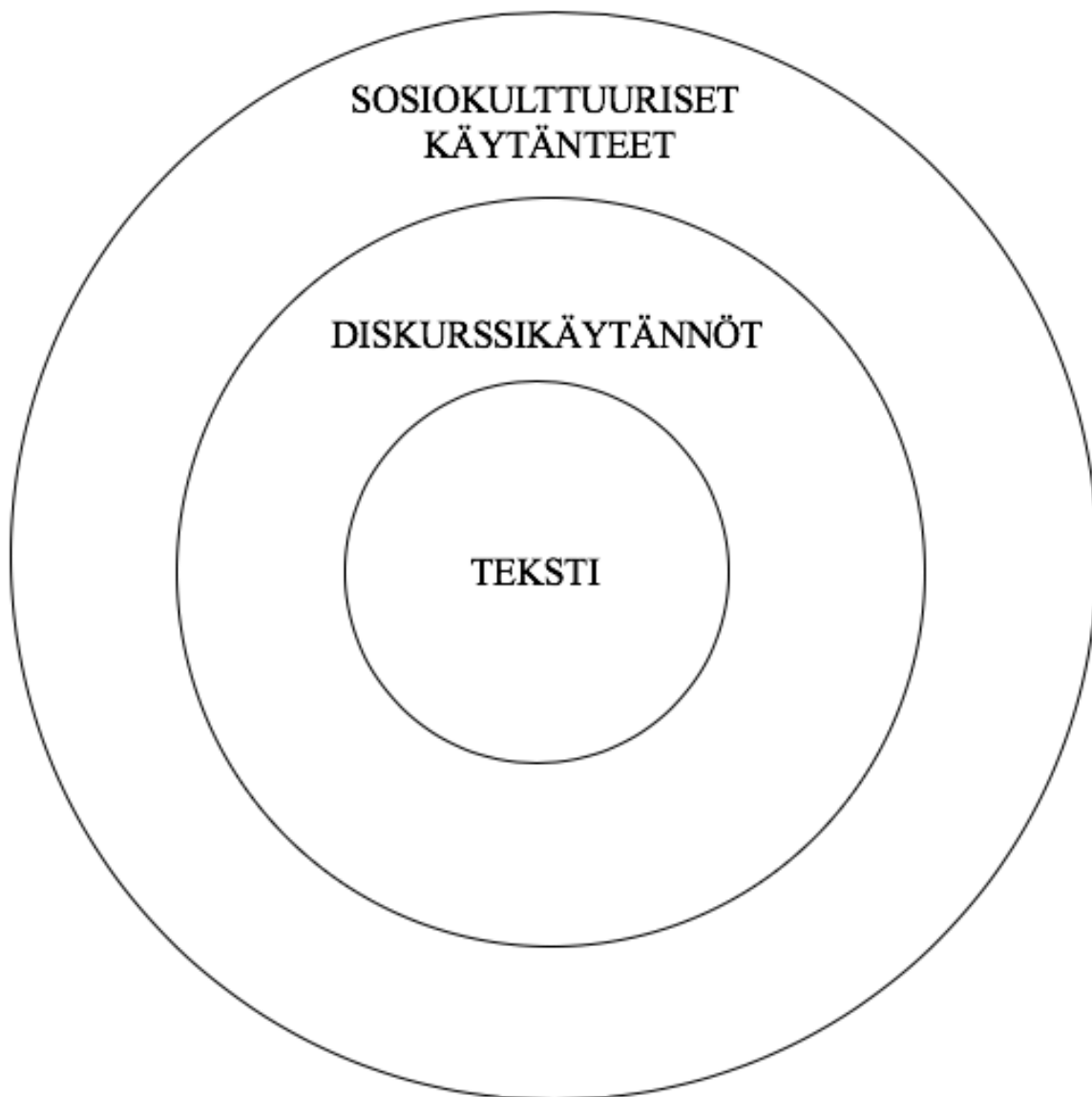
Kriittinen diskurssianalyysi ei kuitenkaan täysin voi ohittaa totuuden tarkastelua: mikäli aineistossa tehdään todenvastaisia oletuksia, analyysin on hyvä osoittaa nuo ideologiset oletukset vääriksi. (Fairclough 1997, 26.) Tässä tutkimuksessa ei Fairclough'n näkökulmaa hyödyntäen siis etsitä moraalisesti oikeita ja vääriä diskursseja tai muutoin arvoteta niitä, mutta tarvittaessa analyysissä on syytä tuoda esiin myös aineistossa potentiaalisesti esiintyvät selkeät todenvastaisuudet.

2.4.2. Diskurssikäytännöt

Diskurssikäytännöt ovat diskursiivisen toiminnan suhteellisen vakiintuneita tapoja, jotka ovat syntyneet kulttuurisen ympäristön muokkaamana ja jotka muokkaavat kielellistä toimintaa. Ne tekevät kielenkäytöstä helpommin tunnistettavaa ja linkittävät kielen kulttuuriseen ja sosiaaliseen kontekstiin. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 27.) Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on siis huomata, että myös eduskunnassa on aivan omanlaisensa diskurssikäytännöt, jotka vallitsevat erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi täysistunnoissa käytävälle keskustelulle on oma diskurssikäytäntönsä, jota osittain ohjailaan virallisin säännöin, osittain ne ovat kulttuurin ja historian muovaamia tapoja. Vastaavasti kansanedustajien puhetapa täysistuntojen ulkopuolella, olipa kyse median haastatteluista tai vaikkapa valiokuntatyöskentelystä, on hyvin erilaista. Myös eduskunnan viikoittaisella, torstaisin kello 16 järjestettävällä kyselytunnilla, on oma erillinen diskurssikäytäntönsä, joka poikkeaa osittain muusta täysistuntopuheesta.

Diskurssikäytäntö toimii siis tekstin ja sosiokulttuurisen käytännön välisenä ”kytköksenä”. Sosiokulttuuriset käytännöt muokkaavat tekstien tuottamisen ja kuluttamisen tapoja (eli diskurssikäytäntöjä), mikä puolestaan muovaa tekstejä ja niiden ominaisuuksia. (Fairclough 1997, 81–85.) Kuvassa 3 olen kuvannut näiden Fairclough'n kolmen ulottuvuuden suhteita edellä kuvatun

mukaisesti: sosiokulttuuriset käytännöt ovat ikään kuin kehys, jonka sisällä diskurssikäytännöt muovautuvat, ja kukin teksti syntyy näiden vaikutuspiirin sisällä.



Kuva 3. Diskurssianalyysin kolme ulottuvuutta Norman Fairclough'ta (1997; 1995b, 59) mukailten.

Diskurssikäytäntöjä käytetään kahdella eri tavalla: konventionaalisesti tai luovasti. Luovassa diskurssikäytännössä diskursseja ja genrejä⁵ sekoitellaan, ja teksti on monimuotoista. Konventionaalisessa diskurssikäytännössä teksti on puolestaan yksipuolisempaa sekä muodoiltaan että merkityksiltään. Fairclough'n mukaan konventionaaliset diskurssikäytännöt ilmenevät yleensä

⁵ Genrellä Fairclough tarkoittaa kielenkäytön tapaa, joka ”palvelee tiettyä sosiaalista käytäntöä” (Fairclough 1997, 101).

silloin, kun vallitseva sosiokulttuurinen käytäntö on suhteellisen stabiili. (Fairclough 1997, 76–77, 82–83.)

Diskurssianalyysiä tehtäessä tutkijan on kiinnitettävä huomiota myös interdiskursiivisuuteen. Diskurssit eivät ole olemassa irrallisina, vaan niillä on suhteita toisiinsa – ne voivat olla esimerkiksi limittäisiä tai vastakkaisia. Diskurssikäytännöt siis vaikuttavat myös toinen toisiinsa. (Fairclough 1997, 76–83.)

2.4.3. Sosiokulttuuriset käytännöt

Kielenkäyttö on aina kontekstisidonnaista (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 15). Tämä tarkoittaa sitä, että vallitseva yhteiskunnallinen ja kulttuurinen konteksti vaikuttavat diskurssikäytäntöihin väistämättömällä tavalla. Kriittisessä diskurssianalyysissä tutkijan katse onkin käännettävä välittömästä kontekstista myös laajempaan perspektiiviin, jotta pystymme ymmärtämään diskurssien muodostumista. Tilanteen ymmärtämiseksi tutkijan on syytä huomioida myös aineiston institutionaalinen konteksti. (Fairclough 1997, 71, 85.)

Kriittisen diskurssianalyysin yhtenä haasteena on tarkasteltavan kontekstin rajaaminen. Tarkasteltava vuorovaikutustilanne tai teksti voi olla syntynyt hyvin rajatussa kontekstissa (esimerkiksi työpaikkahaastattelu), mutta siihen vaikuttavat samanaikaisesti suuremmat, limittyvät kontekstit, kuten kulttuuri, historia ja yhteiskunnalliset tekijät. Kontekstien laajuuden vuoksi tutkijan on diskurssianalyysissä tehtävä valintoja sen suhteen, mitä konteksteja, mistä näkökulmasta ja millä syvyydellä hän tarkastelee analyysissään. Vaikka valintoja ja rajauksia on tehtävä, tutkijan on syytä huomioida myös muiden kontekstien olemassaolo, jotta analyysi voi onnistua. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 23–29.)

Tässä tutkimuksessa pyrin tutkimaan institutionaalista ja yhteiskunnallista kontekstia taustoittamalla tarkastelussa olevaa poliittista tilannetta vuodelta 2015 sekä Suomen kehityspolitiikan pääpiirteitä luvussa 4. Koska aineistoni sijoittuu ajallisesti vaalikauden alkuun, eduskuntakeskusteluun on tavalla tai toisella vaikuttanut muun muassa kevään eduskuntavaalit teemoineen ja tuloksineen. Toisaalta kehityspolitiikan pidemmän linjan tarkastelu on perusteltua siksi, että sen avulla voidaan hahmotella ikään kuin lähtökohtia aineistossa tarkastelulle keskustelulle. Näiden aihealueiden lisäksi analysoin aineistoni kontekstia lyhyesti luvussa 3, kun tarkastelen aineistonani olevia eduskunnan täysistuntopöytäkirjoja aineistonäkökulmasta, eli erittelen, miten aineisto on kerätty ja mitä institutionaalisia erityispiirteitä eduskunnan täysistunnoissa pidettäviin puheenvuoroihin ja niiden pöytäkirjoihin liittyy.

Kriittiseen diskurssianalyysiin voi Fairclough'n (1997) mukaan sisältyä erityisesti kolme sosiokulttuuristen käytänteiden aspektia: i) taloudellinen, ii) poliittinen sekä iii) kulttuurinen. Poliittiseen aspektiin kuuluvat kysymykset vallasta ja ideologiasta, kun taas kulttuuriseen aspektiin liittyvät arvon ja identiteetin kysymykset. (Mts., 85–86) Tämän tutkimuksen aineistossa nämä kolme aspektia sekoittuvat toisiinsa, sillä eduskunnassa käytävä keskustelu hallituksen talousarvioesityksestä sisältää niin taloudellisia, poliittisia kuin kulttuurisiakin vaikuttimia. Hallituksen talousarvioesitys on ensinnäkin leimallisesti poliittinen: siinä on enemmistöhallituksen tekemä esitys eduskunnalle, jossa puolueiden väliset valtasuhteet ja hallitus–oppositio-jakolinjat vaikuttavat keskusteluun, sen sisältöön ja nyansseihin. Toiseksi, kyse on tietenkin taloudesta – määritelläänhän talousarvioesityksessä julkisen talouden keskeisimmät päätökset seuraavalle vuodelle. Käsitykset talouden kehittymisen näkymistä ja valtiontalouden tilasta vaikuttavat siihen, millä tavoin kansanedustajat ja puolueet suhtautuvat käsittelyssä olevaan talousarvioesitykseen. Kolmanneksi, kulttuuriset tekijät, arvot ja identiteetit, ovat osa poliittisten puolueiden ja yksittäisten poliitikkojen olemusta: poliittisten toimijoiden agendat pohjautuvat ainakin jossain määrin arvoille, ja julkisen eduskuntapuheen kautta poliitikot myös rakentavat omaa poliitikkoidentiteettiään ja -kuvaansa, kun he tekevät valintoja siitä, mistä aiheista ja millä tavoin he puhuvat.

Kriittinen diskurssianalyysi muodostaa siis tutkimukseni keskeisimmän tarkastelunäkökulman. Siihen perustuen olen tehnyt valintoja aineistosta, sen rajauksesta ja tutkimuksessa tarvittavista menetelmistä. Seuraavaksi luvussa 3 esittelen tämän tutkimuksen tutkimusasetelman.

3. Tutkimusasetelma

3.1. Aineiston rajaus

Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa aineiston rajaaminen on yksi keskeisistä tutkimusasetelmaan liittyvistä tutkijan tehtävistä. Yksiselitteistä ratkaisua sopivan aineiston laajuudelle ei ole, vaan aineiston koko tulee määritellä tutkimuskysymysten ja -asetelman sekä käytettävissä olevien resurssien perusteella. (Juhila & Suoninen 2016, 452–455.)

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu eduskunnan täysistuntopöytäkirjoista vuodelta 2015. Aineistoksi on valikoitu täysistuntopöytäkirjoista ne, joissa käsitellään Sipilän hallitusohjelmassa (Sipilä I, 2015) ja hallituksen talousarvioesityksessä (HE 30/2015 vp) esitettyjä kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia. Kehitysyhteistyöstä käydään eduskunnassa keskustelua toisinaan myös laajemmassa ulkopoliittisessa keskustelussa, mutta tässä tutkimusasetelmassa relevantteja ovat juuri budjetista käydyt keskustelut, sillä tutkimuskysymyksiäni kohdistuvat juuri kehitysyhteistyömäärärahoista käytyyn debattiin.⁶

Kehitysyhteistyömäärärahojen kohtaloa on eduskunnassa käsitelty syksyn 2015 aikana myös esimerkiksi torstaisin järjestettävien suullisten kyselytuntien yhteydessä. Nämä aineistot olen kuitenkin päättänyt jättää tämän tutkimuksen ulkopuolelle, jotta aineiston läpikäynti säilyy pro gradu -tutkimusta varten tarpeeksi tiiviinä. Jos ja kun kehityspolitiikasta on käyty eduskuntakeskustelua talousarviokäsittelyn ulkopuolella, niissä vallitsevat diskurssit näkyvät mitä todennäköisimmin myös tässä tutkimuksessa aineistoksi valikoituneissa täysistuntopöytäkirjoissa, sillä diskurssit eivät elä tyhjiössä (kts. esim. Phillips & Hardy 2002), ja kansanedustajien käymät keskustelut täysistuntojen ulkopuolella vaikuttavat myös talousarviodebattiin.

Tutkimusaineistoksi valikoituneet täysistuntopöytäkirjat koskevat valtiopäiväasioita HE 30/2015 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

Kehitysyhteistyömäärärahoja käsitellään osana ulkoasianhallinnon hallinnon alaa. Eduskunta keskusteli hallituksen talousarvioesityksestä (HE 30/2015 vp) ensimmäisen kerran 29.9.2015, kun valtiovarainministeri Stubb (kok) esitteli hallituksen esityksen eduskunnalle. Täysistunnossa budjettiesitystä käsiteltiin täysistunnoissa 29.9.–6.10., minkä jälkeen talousarvio lähetettiin valiokuntakäsittelyyn. Kehitysyhteistyön budjettikysymyksiä käsitelivät ulkoasiainvaliokunta (UaV) sekä valtiovarainvaliokunta (VaV). Kehitysyhteistyömäärärahojen osalta talousarvion

⁶ Tarkka listaus tutkimusaineistona käytetyistä pöytäkirjoista on kirjattu lähdeluettelo, s. 76–77.

käsittely päättyi 17.12.2015, jolloin eduskunta täysistunnossa hyväksyi hallituksen esittämät leikkaukset kehitysyhteistyömäärärahoihin muutoksitta (PTK 84/2015 vp). Eduskunta sai talousarviokäsittelyn kokonaisuuden valmiiksi 18.12.2015, jolloin käsiteltiin vielä oppositioedustajien ja –ryhmien jättämät epäluottamuslauseet hallituksen talouspolitiikkaa kohtaan. Seuraavassa taulukossa (Taulukko 1) käyvät ilmi tähän tutkimukseen kootut aineistona käytettävät täysistuntoasiakirjat.

Taulukko 1. Talousarviokäsittely eduskunnan täysistunnoissa 2015.

PÄIVÄMÄÄRÄ	PÖYTÄKIRJA	Huomioita
Ti 29.9.2015	PTK 41/2015	lähetekeskustelu
To 1.10.2015	PTK 43/2015	lähetekeskustelu jatkuu
Pe 2.10.2015	PTK 44/2015	lähetekeskustelu jatkuu
Ti 6.10.2015	PTK 45/2015	lähetekeskustelu päättyy, asian lähettäminen valiokuntiin
To 5.11.2015	PTK 59/2015	talousarvioaloitteiden lähettäminen VaV:n käsiteltäväksi
Ma 14.12.2015	PTK 81/2015	yleiskeskustelu
Ti 15.12.2015	PTK 82/2015	yleiskeskustelu jatkuu
Ke 16.12.2015	PTK 83/2015	yleiskeskustelu jatkuu
To 17.12.2015	PTK 84/2015	yleiskeskustelu jatkuu
Pe 18.12.2015	PTK 85/2015	käsittely päättyy

3.2. Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä akateemista tietoa Suomen kehityspolitiikkaan liittyvästä valtakamppailusta ja siihen osallistuvista eduskunnan toimijoista. Kuten aiemmin todettua, vuonna 2015 päätetyt määrärahaileikkaukset katkaisivat 90-luvulta asti jatkuneen kehitysyhteistyömäärärahaosuuden kasvun ja merkitsivät tietoista eron tekemistä niin sanottuun 0,7-tavoitteeseen. Eduskunnassa käyty keskustelu heijastelee puolueiden ja edustajien näkemyksiä siitä,

mitä kehitysyhteistyömäärärahoille pitäisi tehdä ja miten julkisen kehitysyhteistyön rahoitusta tulisi eri toimijoiden, teemojen ja tavoitteiden kesken jakaa.

Kehityspolitiikka on koko eduskunnan asialistalla verrattain pieni sektori: sen taloudellinen osuus on koko itsenäisen Suomen historian ajan ollut maksimissaan 0,7% bruttokansantulosta, ja kehityspolitiikka nousee vain harvoin esimerkiksi vaalikeskusteluissa keskeiseksi teemaksi. Näin ollen kehityspolitiikasta käydäänkin melko vähän varsinaisia täysistuntokeskusteluja satunnaisia teemakeskusteluja lukuun ottamatta. Syksyllä 2015 käyty budjettikeskustelu tarjoaakin kehityspolitiikasta kiinnostuneelle tutkijalle melko harvinaisen aineiston, koska taloudesta ja karsittavista resursseista keskusteltaessa kansanedustajat joutunevat ottaa kantaa konkreettisempiin asioihin ja priorisoimaan tavoitteitaan ja painopisteitään.

Tässä tutkimuksessa pyrin Fairclough'n kolmiulotteista kriittisen diskurssianalyysin mallia sekä sisällönanalyysiä ja -erittelyä hyödyntäen vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Minkälaisia diskursseja kansanedustajat käyttivät keskustellessaan kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista 2015? Millaisia ovat näiden diskurssien suhteet?

Mitkä olivat hegemoniset diskurssit kehitysyhteistyömäärärahoista keskusteltaessa 2015?

3.3. Täysistuntopöytäkirjat diskurssianalyysin aineistona

Kaikki eduskunnan täysistunnon puheenvuorot kirjataan virallisiin täysistuntopöytäkirjoihin, jotka ovat saatavilla avoimesti muun muassa eduskunnan verkkosivuilla. Tämä helpottaa tutkijan työtä, sillä aineisto on valmiiksi tarkasti litteroitua ja kaikki aineistona käyttämäni pöytäkirjat ovat muodoltaan samanlaisia. Vaikka tutkimuksen aineisto on alun perin syntynyt puhuttuna tekstinä, käytän analyysin tekemiseen tekstimuodoksi kirjattuja pöytäkirjoja enkä esimerkiksi videotallenteita, jotta aineiston tarkastelu on sujuvampaa ja aineistoon on helpompaa tehdä erilaisia hakuja ja merkintöjä.

Täysistuntopuheenvuorojen merkityksestä ja painoarvosta poliittisessa päätöksenteossa on esitetty runsaasti erilaisia mielipiteitä (Pekonen 2011). Kriitikot pitävät täysistunnossa pidettyjä puheenvuoroja turhina: täysistunnoissa edustajien tarkoituksena ei edes ole keskustella ”aidosti” asioista, sillä päätökset tehdään muualla kuin täysistuntosalissa – esimerkiksi hallituksessa ja valiokunnissa (mt., 98–100). Suomessa on viime vuosikymmeninä nähty vain enemmistöhallituksia,

joten jos hallituspuolueiden linja on yhtenäinen, ei oppositiolla ole täysistunnoissa valtaa muuttaa hallituksen linjauksia. Täysistuntopuheiden turhuutta korostavissa tulkinnoissa täysistuntopuheenvuorot nähdään yleensä teatterina tai näytelmänä (Pekonen 2011, 98–100, 107–116).

Kritiikistä huolimatta eduskunnan täysistunnoilla voidaan nähdä olevan tärkeä asema suomalaisessa edustuksellisen demokratian toteutumisessa. Täysistuntojen painoarvo perustuu erityisesti niiden julkisuuteen: täysistuntoja voi kuka tahansa mennä seuraamaan, ne välitetään suorana lähetyksenä muun muassa eduskunnan verkkosivuille ja täysistuntopuheenvuoroja voi tarkastella myös jälkikäteen helposti, sillä kaikki puheenvuorot kirjataan julkisiin täysistuntopöytäkirjoihin. Valtaosa eduskunnan ja kansanedustajien toiminnasta tapahtuu suljetuin ovin, joten täysistunnot ovat kansalaisille erityinen mahdollisuus seurata edustajiensa toimintaa.

Täysistuntopuheenvuoroja tutkittaessa on olennaista ottaa huomioon puheen julkisuus. Täysistunnoissa kansanedustajat eivät pyri ensisijaisesti vaikuttamaan toisiin edustajiin – usein heitä on paikalla pitkiksi venyvissä istunnoissa vain harvalukuinen joukko – vaan puheenvuorojen primaarina yleisönä on (edustajan oman vaalipiirin) äänestäjäkunta ja media. (Pekonen 2011, 218–222).

3.4. Tutkijan positio

Diskurssianalyysissä tutkijalla on keskeinen rooli tulkintojen tekijänä. Vaikka tutkimuksessa pyritään objektiivisuuteen, on tutkija väistämättä kulttuurisen ja yhteiskunnallisen kontekstinsa vaikutuksen alainen, minkä takia tulkinnat ovat aina sidoksissa tutkijaan ja tämän sosiaaliseen kontekstiin. Diskurssianalyysiä ei kuitenkaan voida eriyttää esimerkiksi koneiden tehtäväksi, vaan analyysiin tarvitaan aina (myös) elävää tutkijaa, sillä kielen muuttuvaa, elävää käyttöä eivät tietokoneohjelmat ainakaan vielä pysty täysin tulkitsemaan (Suoninen 1999, 32–33). Näin ollen diskurssianalyysiin on syytä kytkeä huomio tutkijan positiosta ja ymmärrys siitä, että kielen tulkinta on aina aikaan, paikkaan ja laajempaan kontekstiin sidottua. Sosiaalisen konstruktionismin periaatteiden mukaisesti tutkija kuvaa diskurssianalyysin avulla sosiaalista todellisuutta. Samalla kuitenkin tutkija myös osallistuu sosiaalisen todellisuuden luomiseen. (Jokinen 1999, 39–41; Juhila & Suoninen 2016, 462–463.)

Yksikään tutkija ei toimi ilman positiota riippumatta siitä, onko tutkijalla esimerkiksi henkilökohtaista sidettä tutkimuksensa kohteeseen tai tuntee kohteeseen hän tutkimusaineistoaan ennalta. Myös tutkijan määrittelemisen tutkimuskohteen ulkopoliseksi on positio. (Juhila 1999, 201–202.) Oma positioni on valkoihoisen, akateemisesti ja yhteiskuntatieteellisesti koulutetun Suomessa

varttuneen naisen. Analyysiä tehdessäni minun on syytä tiedostaa, että opiskeluaikani olen työskennellyt useissa järjestöissä, joiden työ liittyy tavalla tai toisella kehitysyhteistyöhön tai -politiikkaan. Seurasin vuoden 2015 budjettikeskusteluja erityisen tarkasti juuri kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten osalta johtuen ensinnäkin kiinnostuksestani kehityspolitiikkaan ja toisekseen silloisesta työpaikastani kehityspolitiikan parissa toimivassa suomalaisjärjestössä. Tutkimusaineistoni on siis minulle osittain jo entuudestaan tuttu, ja minulla saattaa olla aineistoon liittyviä ennakkokäsityksiä – myös sellaisia, joita en itse osaisi nimetä.

Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tehdä arvioita diskurssien eettisyydestä tai puhujien moraalista hyvydestä/pahuudesta, vaan analysoida eritellen ja vertaillen kansanedustajien käyttämiä puheenvuoroja diskurssianalyysin keinoin. Arja Juhila (1999) on jaotellut diskurssianalyysiä käyttävien tutkijoiden positioita neljään eri tyyppiin, joita ovat analyttikko, asianajaja, tulkitsija ja keskustelija. Tämän jaottelun mukaisesti oma positioni on tulkitsijan positio: ymmärrän roolini olevan vuorovaikutuksessa aineistoni kanssa. Tulkitsevan tutkijan ääni on Juhilan mukaan luettavissa esimerkiksi tutkimusraportin kysymyksenasetteluista, metodin kuvauksista ja tavoista, joilla tutkija tekee tulkintoja aineisto-otteistaan (mt., 213). Pyrin analyysissäni olemaan objektiivinen, mutta kuten Juhilakin toteaa (mts.), ”tutkija kulttuurisena toimijana tietää aina jotakin”. Näin on myös minun kohdallani – tarkastelenhan aineistoa, joka on koottu kotimaani parlamentin julkisista keskusteluista, joihin politiikkaa seuraavana ja samassa valtiossa asuvana minulla on väistämättä jonkinlainen suhde ja tietopohja.

3.5. Tutkimusmenetelmä

Diskurssianalyysiin pohjautuvan tutkimuksen metodit ovat yleensä pääasiassa kvalitatiivisia – niin tässäkin tutkimuksessa. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien joukosta tutkijan on valittava kulloinkin käsillä olevaan tutkimusasetelmaan parhaiten sopiva metodi. (Phillips ja Hardy 2002, 74–75.) Tässä tutkimuksessa olen valinnut tutkimusmetodeiksi sisällönanalyysin ja -erittelyn.

Sisällönanalyysistä ja -erittelystä puhutaan usein synonyymeinä keskenään, mutta kyse on Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan kahdesta erillisestä menetelmästä. Sisällönanalyysi on menetelmä, jonka avulla kuvataan aineiston sisältöä sanallisesti, kun taas sisällönerittelyllä aineiston sisältöä kuvataan kvantitatiivisesti. (Mt., 105–106.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on Pertti Alasuutarin (1994, 30–39) määritelmän mukaan karkeasti jaettuna kaksi vaihetta: *havaintojen pelkistäminen* sekä *arvoituksen ratkaiseminen* eli tulosten tulkinta. Tässä tutkimuksessa hyödynnän ensimmäisessä vaiheessa eli havaintojen pelkistämässä

sisällönerittelyä. Sen avulla pyrin poimimaan aineistostani tutkimuskysymysten kannalta relevantit puheenvuorot sekä luomaan kokonaisymmärrystä täysistuntokeskusteluissa pidetyistä kehityspolitiikkaa koskevista puheenvuoroista.

Sisällön erittelyn kannalta kiinnostavia näkökulmia ovat muun muassa se, millä tavoin puheenvuorot jakautuvat kansanedustajien kesken: kuinka moni kansanedustajista otti osaa keskusteluun, mistä puolueista puhujat olivat ja ketkä kansanedustajista olivat aktiivisimpia kehitysyhteistyömäärärahoista keskustelijoita. Näin sisällönerittely antaa siis välineitä erityisesti *sosiokulttuuristen käytänteiden* analysoimiseen, koska se tuo näkyviin puhujien taustoja ja ideologisia viiteryhmiä, joilla voi olla merkitystä siihen, millaisia diskursseja puhujat ovat päätyneet käyttämään. Esimerkiksi puhujan positio oppositio–hallitus-jaossa vaikuttanee siihen, millä tavoin hän julkisesti puhuu hallituksen esittämistä leikkauksista kehitysyhteistyömäärärahoihin.

Sisällönerittelyn avulla ei kuitenkaan päästä pureutumaan tekstin merkityksiin. Siksi analyysin toisessa vaiheessa – arvoituksen ratkaisemisessa – hyödynnän menetelmänä sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on menetelmä, jonka tarkoituksena on tutkimusaineiston esittäminen tiiviisti ja selkeässä muodossa. Tätä varten aineisto on ensin pilkottava osiin, käsiteltävä ja koottava sitten uudelleen, tiiviimmin, kokonaisuudeksi. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 108.) Tuomi ja Sarajärvi (2018, 78–80) ovat hahmotelleet Timo Laineen teoretisoinnin pohjalta sisällönanalyysin perusvaiheet seuraavalla tavalla⁷:

1. Määrittele, mikä on tutkimuksesi kannalta kiinnostavaa aineistossa.
2. A) Käy aineisto läpi, merkitse ja erottele kohdan 1 mukaiset kiinnostavat asiat.
B) Jätä merkitsemätön osa aineistosta tutkimuksen ulkopuolelle.
C) Kerää merkityt aineiston osat erikseen muusta aineistosta.
3. Luokittele, teemoittele tai tyyppittele jäljelle jäänyt aineisto.
4. Kirjoita yhteenveto.

Tämä Tuomen ja Sarajärven toimintarunko toimii myös tämän tutkimuksen analyysin vaiheiden mallina. Koska tutkimuksen aineisto koostuu lähtökohtaisesti kaikista eduskunnan täysistuntokeskusteluista, joissa käsiteltiin virallisesti hallituksen talousarvioesitystä (HE 30/2015 vp), sisällönanalyysin ensi vaiheessa on käytävä läpi kaikki käsittelyn 11 täysistuntopöytäkirjaa. Näin ollen on tärkeää pystyä rajaamaan tarkasti tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavat ja relevantit puheenvuorot ja pysyä niiden analyysissä. Vaiheessa 3 on Tuomen ja Sarajärven (2018, 78–80) mukaan mahdollista hyödyntää erilaisia tekniikoita riippuen tutkimusasetelmasta: esimerkiksi

⁷ [Sanamuodot hieman allekirjoittaneen muokkaamia]

luokittelua, jossa yksinkertaisesti aineisto järjestellään luokkiin ja luokkien esiintymismäärät voidaan eritellä, tai *tyypittelyä*, jossa aineistosta havainnoidaan teemojen joukosta yhteisiä ominaisuuksia ja pyritään muodostamaan kullekin teemalle ”tyyppiesimerkki”. Tässä tutkimuksessa tulen hyödyntämään sekä luokittelua että tyypittelyä, sillä luokittelun avulla saadaan esille erilaisia diskursseja sekä niiden määrällisiä suhteita osana eduskuntakeskustelua, kun taas tyypittelyn avulla havaitut diskurssit tulevat lukijallekin ymmärrettävämmiksi. Nostan analyysissä (luku 6) esiin kunkin diskurssin kohdalta esimerkkipuheenvuoroja, jotka edustavat diskurssinsa tyypillisiä puheenvuoroja ja tapaa puhua kehitysyhteistyörahoituksesta ja -politiikasta.

4. Konteksti

Tässä luvussa tarkastelen Suomen julkisen kehitysyhteistyön määrärahojen leikkauksiin liittyvää eduskuntakeskustelua sen kontekstin kautta. Fairclough'n (1995b; 1997) kolmiulotteisen diskurssianalyysimallin (luku 2.4.) mukaisesti aineiston yhteiskunnallisen ja institutionaalisen kontekstin analysointi on keskeistä, jotta voimme ymmärtää diskursseihin vaikuttavia sosiokulttuurisia käytäntöjä.

Kehitysyhteistyömäärärahoista käyty keskustelu asettuu väistämättä osaksi pidempää poliittista keskustelua Suomen kehityspolitiikasta, sen painopistealueista ja tavoitteista. Siksi käsittelen ensin suomalaista kehityspolitiikkaa viime vuosikymmenien pääpiirteiden valossa. Lisäksi tuon esiin niin sanottuja pohjoismaisen erityislaatuisuuden piirteitä, sillä kansainvälisesti Pohjoismaat on tyypillisesti ryhmitelty omaksi, muista poikkeavaksi ryhmäkseen kehityspolitiikan saralla. Tämä kansainvälinen viiteryhmä on tärkeää ymmärtää osana kehityspoliittisen keskustelun kontekstia.

Toinen keskeinen tulokulma tämän tutkimuksen aineiston diskurssianalyysin kannalta on Suomen poliittishistoriallinen konteksti, johon aineisto sijoittuu. Aineisto koostuu syksyn 2015 eduskuntakeskusteluista, jotka käytiin välittömästi kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Näin ollen on syytä tarkastella eduskuntavaalien keskeisiä tapahtumia, teemoja ja jakolinjoja sekä luonnollisesti vaalitulosta ja sitä seurannutta hallituksen muodostamisprosessia.

4.1. Suomen kehityspolitiikka

”Kehityspolitiikka on tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa”, todetaan muun muassa Valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2016, 3). Kehityspolitiikka kuuluu valtionhallinnossa Ulkoministeriön hallinnonalaan, ja kuluvalle vaalikaudella kehityspolitiikka on kuulunut ulkomaankauppa- ja kehitysministerin niin sanottuun salkkuun. Ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä ovat toimineet kuluvalle vaalikaudella Kokoomuksen Lenita Toivakka, Kai Mykkänen sekä viimeisimpänä Anne-Mari Virolainen (ministerinä 12.2.2018 alkaen).

Valtiollisen kehitysyhteistyön ja -politiikan juuret kantavat Suomessa vuosikymmenten taa – riippuen määritelmistä – mutta varsinaisesti termi *kehityspolitiikka* on juurtunut käyttöön vasta tämän vuosituhannen alussa. Kehityspolitiikalle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää, mutta Koposen ja Seppäsen mukaan kehityspolitiikalla tarkoitetaan yleensä ”kaikkea sitä ulkopuolista päämäärätietoista julkista toimintaa, jolla pyritään edistämään kehitysmaiden kehitystä ja hyvinvointia” (Koponen & Seppänen 2016, 345). Kehityspolitiikan voidaan siis nähdä tarkoittavan

muutakin kuin perinteistä kehitysapua tai -yhteistyötä. Se koskettaa myös politiikkalohkoja kuten kauppaa-, ympäristö- tai esimerkiksi turvallisuuspolitiikkaa.

Tässä tutkimuksessa käytän tästä nykyisin vallitsevasta linjasta hieman poikkeavaa merkitystä kehityspolitiikalle. Käytän termiä erityisesti kohdistuen niihin politiikkalinjauksiin ja -toimiin, jotka kuuluvat kehitysministerin vastuualueisiin, ulkoministeriön hallinnonalaan ja valtion kehityspoliittisten toimenpideohjelmien tai selontekojen yhteyteen. Näin ollen tässä tutkimuksessa rajaan kehityspoliittisen keskustelun ulkopuolelle muun muassa kriisinhallintaan, kansainvälisiin edustustoihin ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvät puheenvuorot silloin, kun puheenvuorossa selkeästi keskityttiin Suomen sisäpoliittiseen tilanteeseen turvapaikanhakijoiden suhteen. Tämä rajaus on tehty selkeyden vuoksi: jotta aineistosta tarkasteluun nousisivat juuri kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksiin keskittyvät puheenvuorot sekä tutkimuskysymysten kannalta relevantit osat hallituksen talousarviosta käydystä keskustelusta. Tässä yhteydessä voisi käyttää myös termiä *kehitysyhteistyöpolitiikka*, mutta mielestäni kehityspolitiikka kuvaa paremmin kyseisen politiikkasektorin monimuotoisuutta – kyse ei kuitenkaan ole vain kehitysyhteistyöstä, vaikka sillä merkittävä rooli onkin osana kehityspolitiikkaa.

4.1.1. Suomalainen kehityspolitiikka viime vuosikymmeninä

Vielä 1980-luvulla, kehitysyhteistyövarojen kasvaessa, määrärahojen käyttöä ohjanneet kehityspoliittiset linjaukset olivat olleet informaaleja, yleensä ministeriössä määriteltyjä ja laveita. Tuolloin kehitys ymmärrettiin taloudellisena kasvuna, ja vaikka ihmisoikeuksien kunnioittamisen merkitystä ei täysin ohitettu, kehityspolitiikassa olennaista oli avun vastaanottajamaan suvereniteetin kunnioittaminen. (Koponen & Siitonen 2005, 220.)

1990-luvun alun kehitysyhteistyöleikkaukset pakottivat kuitenkin Ulkoministeriön arvioimaan aiempaa tarkemmin kehitysyhteistyöhön varattujen määrärahojen käyttöä (Koponen & Siitonen 2005, 220). Globalisaation kiihtymisen myötä kehityspolitiikkaan kytkeytyi ajatus Suomen lisäarvosta: Suomi halusi aktiivisesti olla edistämässä globalisaation positiivisia vaikutuksia ja estämässä sen negatiivisia vaikutuksia sekä kehitysmaiden että Suomen kannalta. Kehitysapu alettiin nähdä yhtenä osa-alueena kehityspolitiikan ja Suomen ulkopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi – ajatus kokonaisvaltaisemmasta, johdonmukaisemmasta politiikasta alkoi muodostua. Tarve ulkopoliitiikan eri osa-alueiden, kuten turvallisuus-, ulkomaankauppa- ja kehityspolitiikan, koherenssin lisäämiseksi tunnistettiin 2000-luvun alussa. (Mt., 217–218.)

1990–2000-luvuilla Suomen kehityspolitiikkaa määrittivät erityisesti seuraavat tavoitteet: i) köyhyyden vähentäminen, ii) ympäristöuhkien torjuminen ja iii) ihmisoikeuksien, demokratian ja

tasa-arvon edistäminen kehitysmaissa. Kehityspolitiikan perustavanlaatuisena ajatuksena on Koposen ja Siitosen mukaan lopulta länsimaisten instituutioiden, arvojen ja mallien tarjoaminen ratkaisuna kehitysmaiden ongelmiin. Kehitysmaiden integroitumisen globaaleille markkinoille markkinatalouden ja kapitalismin kautta nähdään ratkaisevan esimerkiksi maailman köyhyyteen liittyviä ongelmia. (Koponen & Siitonen 2005, 217–220.)

Koposen ja Siitosen (2005) arvio kehitysyhteistyöleikkausten yhteydestä kehityspolitiikan temaattisiin muutoksiin on erityisen kiinnostava tämän tutkimuksen näkökulmasta, sillä aineisto edustaa juuri kehitysyhteistyömäärärahojen vähenemisen ajankohtaa. Löytyykö syksyn 2015 keskustelusta viitteitä leikkausten aiheuttamasta tarpeesta tarkastella kehityspolitiikan painopisteitä, suuntaa tai tavoitteita uudelleen?

4.1.2. Kehityspolitiikka 2010-luvulla

Kataisen I hallituksen (2011–2014) ja Stubbin I hallituksen (2014–2015) aikana kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin salkkua hoiti vuorollaan kolme henkilöä: Heidi Hautala (vihr.), Ville Niinistö (vihr.) ja Vihreiden lähdettyä hallituksesta Sirpa Paatero (SDP). Vaalikauden kehityspoliittista linjaa määriteltiin vuonna 2012 julkaistussa Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa (Valtioneuvoston periaatepäätös 6.2.2012), ja vaalikauden lopussa Kehityspoliittinen toimikunta julkaisi arvionsa Kataisen ja Stubbin hallitusten kehityspolitiikasta sekä suosituksistaan seuraavan vaalikauden kehityspolitiikalle (Kehityspoliittinen toimikunta 2015).

2010-luvulla valtion kehityspolitiikassa ihmisoikeusperustaisuus (*human rights based approach, HRBA*) nousi keskiöön. Ihmisoikeusperustaisuudella tarkoitetaan tiivistetysti sitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittelemät ihmisoikeudet ovat perustana kehityspolitiikan ja -yhteistyön tavoitteiden asetannalle. Ihmisoikeusperiaatteiden – kuten läpinäkyvyys, osallisuus, tasa-arvo ja non-diskriminointi – tulisi ohjata kehitysyhteistyön koko prosessia aina alun suunnitteluvaiheista toteutuksen kautta evaluaatioon asti. (Ulkoministeriö 2015, 5–7.)

Toisaalta Koposen ja Siitosen edellä käsitellyn näkemyksen mukaisesti kehityspolitiikka on nähty 2010-luvullakin myös Suomen etuna. Esimerkiksi valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa (VNS 5/2014 vp) Suomen tekemää kehitysyhteistyötä perustellaan muun muassa kansainvälisiin sopimuksiin ja tavoitteisiin sitoutumisella (mm. YK:n vuosituhattavoitteet), mutta samalla todetaan, että ”on myös Suomen edun mukaista vaikuttaa siihen, että kehitys maapallolla on laadultaan kestävä” (mt., 17).

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) on valtioneuvoston asettama kehityspolitiikan neuvoo-antava elin, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida Suomen kehityspolitiikan tilaa. Toimikunta koostuu

poliittisten puolueiden, kehitysyhteistyöjärjestöjen, tutkimuksen, maatalouden ja ammattiliittojen edustajista. Lisäksi toimikunnan työhön osallistuvat asiantuntijoina nimetyt ministeriöiden – erityisesti Ulkoministeriön – virkamiehet. (www.kehityspoliittinentoimikunta.fi) Raportissaan alkuvuonna 2015 KPT kritisoi Suomen kehityspolitiikkaa johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden puutteesta (Kehityspoliittinen toimikunta 2015, 4). KPT:n arvion mukaan hallituskausittain määritelty kehityspoliittinen ohjelma ei takaa riittävää tukea kehityspolitiikan pitkän aikavälin tavoitteille ja niiden saavuttamiselle. Yhtenä ratkaisuna tähän ongelmaan toimikunta pohti kehitysyhteistyön peruseriaatteiden ja -tavoitteiden kirjaamista kehitysyhteistyölakiin. (mt. 4, 9–11.)

Suosituksissaan eduskuntavaalien 2015 jälkeiselle vaalikaudelle KPT (2015, 25–33) keskittyi erityisesti kolmeen teemaan: i) vakaus ja turvallisuus, ii) yksityisen sektorin roolin korostuminen ja iii) uusi kestävän kehityksen agenda. Vakauden ja turvallisuuden teemassa KPT kiinnitti huomiota globaalin turvallisuustilanteen kehittymiseen ja nosti esiin muun muassa Isisin nousun, Ukrainan ja Syyrian kriisit sekä jo valmiiksi haurassa yhteiskunnissa tapahtuneet terroriteot, kuten Boko Haramin ja Al-Shabaabin toiminta Afrikassa. KPT arvioi, että kriisit haurassa maissa voivat uhata jo saatuja kehitystuloksia. Kehitysresurssien ja humanitaarisen avun tarve kasvaa sekä konfliktien ratkaisuun ja rauhanvälitykseen että ilmastonmuutokseen liittyvien ongelmien ratkaisuun. (Mt., 25–27.)

Kehityspoliittinen toimikunta arvioi yksityisen sektorin roolin korostuvan jatkossa kehitysyhteistyössä. ”Yksityisillä rahavirroilla, kaupalla ja investoinneilla on oleellinen rooli kehityspoliittisten tavoitteiden toteutumisessa, sillä ne tuovat kehitysmaihin työpaikkoja, pääomia, osaamista ja teknologiaa”, toimikunta toteaa arviossaan. KPT päätyi suosittelemaan muun muassa kehitysmaiden (pk-)yritysten toimintaedellytysten tukemista, yritysten maakohtaisten raporttien julkistamista veroparatiiseihin puuttumiseksi sekä aiempaa aktiivisempaa yhteyksien luomista suomalaisten ja kehitysmaiden yritysten välille. (Kehityspoliittinen toimikunta 2015, 28–30.)

Vuosi 2015 oli kehityspolitiikan kannalta kiinnostava niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. YK:n vuosituhattavoitteiden (*Millennium Development Goals*, MDG) tavoiteajaksi oli vuosituhannen vaihteessa asetettu juuri vuosi 2015, minkä vuoksi YK:n jäsenmaiden oli jälleen neuvoteltava uusista tavoitteista. Kaikkein merkittävimpänä kansainvälisen tason kehityspoliittisena merkkipaaluna voidaankin perustellusti pitää YK:n uuden kestävän kehityksen tavoiteohjelman, Agenda2030:n, hyväksymistä syyskuussa 2015. Agenda2030 muodostuu 17 kestävän kehityksen tavoitteesta (*Sustainable Development Goals*, SDG), jotka koskettavat kaikkia YK:n jäsenmaita. Vuoden 2016 alusta voimaan astuneet kestävän kehityksen tavoitteet merkitsivät paradigman muutosta, kun ennen

kaikkea kehitysmaiden kehittymiseen tähdänneet vuosituhattavoitteet saivat jatkukseen tavoitteet, jotka velvoittavat jokaista jäsenmaata – myös rikkaita länsimaita – tarkastelemaan myös omaa kehitystään esimerkiksi tasa-arvon, terveyden ja hyvinvoinnin tai ilmastotekojen suhteen.

KPT arvioi alkuvuodesta 2015, että toteutuessaan uudet kestävän kehityksen tavoitteet vaativat jatkossa Suomen kehityspolitiikankin käsittelyä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa laajemmin: mukaan on otettava kaikki politiikan sektorit. Uusien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi KPT peräänkuulutti aiempaa voimakkaampaa kansallista ohjausta ja politiikkajohdonmukaisuutta. KPT:n mukaan Suomen kehityspolitiikan ihmisoikeusperustaisuudesta ei ole syytä luopua uuden kestävän kehityksen agendan vallatessa alaa, vaan ihmisoikeusperustaisuus tulee yhdistää Agenda2030-tavoitteisiin. Toimikunta suositti kehitysrahoituksen kohdentamista erityisesti kaikkein vähiten kehittyneisiin maihin (*least developed countries, LDC*). (Kehityspoliittinen toimikunta 2015, 32–33.)

Yksi keskeinen suomalaisessa kehityspoliittisessa keskustelussa ja linjanvedoissa toistuva yksityiskohta on niin sanottu 0,7-tavoite, eli YK:ssa vuonna 1970 määritelty tavoite siitä, että valtiot käyttävät 0,7 prosenttia bruttokansantuotteestaan viralliseen kehitysyhteistyöhön. Myös Suomi on ollut sitoutunut 0,7-tavoitteeseen vuosikymmeniä, mutta 0,7 prosentin määrärahaso on saavutettu ainoastaan kerran: vuonna 1991. Tämän jälkeen kehitysyhteistyömäärärahoja leikattiin merkittävästi, ja kasvusuunnasta huolimatta 0,7-tasoa ei ole uudelleen saavutettu. 0,7-tavoite on melko laajasti hyväksytty suomalaisessa puoluekentässä, mutta 0,7% tason saavuttamiselle asetettu tavoiteaika on jatkuvasti siirtynyt yhä kauemmaksi tulevaisuuteen. (Koponen 2006; Koponen & Seppänen 2016, 344.)

4.1.3. Pohjoismainen erityisyys

Globaalissa tarkastelussa Pohjoismaat nähdään kehityspolitiikan saralla usein yhtenäisenä blokkina. Pohjoismaista kehityspolitiikkaa ovat leimanneet esimerkiksi valtion vahva osallistuminen kehitysyhteistyöhön, laaja parlamentaarinen tuki kehitysyhteistyölle ja muita länsimaita kunnianhimoisempi kehitysyhteistyömäärärahojen taso. (Selbervik & Nygaard 2006, vii.) Pohjoismaat kohdentavat kehitysyhteistyövaransa muita enemmän kaikkein köyhimpiin maihin ja vähemmän maihin, joiden ihmisoikeustilanne on heikko (Gates & Hoeffler 2005, 4–5). Gates ja Hoeffler mainitsevat myös yhdeksi erityispiirteeksi sen, että Pohjoismaiden kehitysyhteistyövarat eivät kohdistu maiden liittolaisille tai muuten maiden omien intressien tavoitteluun (mt. 15).

Selityksiä pohjoismaiden erityisyydelle on etsitty muun muassa pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista: Kehitysyhteistyö on ikään kuin hyvinvointivaltioon kuuluvan universalismin laajentuma sisäpolitiikasta ulkopoliitiikan sfääriin. Lisäksi pohjoismailla ei ole yhtä merkittävää kolonialistista historian painolastia taakkanaan, mikä selittänee esimerkiksi avun kohdistumista. (Gates & Hoeffler 2005, 4–5; 12.)

Pohjoismaiden kehityspoliittikkojen yhteneväisyyksistä huolimatta Suomi on erottunut määrärahatason suhteen muista Pohjoismaista, joissa 0,7% määrärahaosuus on tavoitettu huomattavasti pitkäkestoisemmin. Suomessa niin sanottu 0,7-tavoite on saavutettu ainoastaan kerran, vuonna 1991 – juuri ennen edellisiä merkittäviä kehitysyhteistyöleikkauksia. (Selbervik & Nygaard 2006, vii.) Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa 0,7-tavoite saavutettiin ensimmäisen kerran jo 1970-luvulla, ja viime vuosikymmeninä 0,7% osuus onkin ollut näille maille oikeastaan peruslähtötaso tavoitetason sijaan (Hansen & Gjefsen 2015, 6).

4.2. Poliittishistoriallinen konteksti

4.2.1. Eduskuntavaalit 2015

Vaalikaudella 2011–2015 hallituksina toimivat ensin Jyrki Kataisen I hallitus (2011–2014) sekä sitä seurannut Alexander Stubbin I hallitus (2014–2015). Eduskuntavaalien 2011 jälkeen Katainen (kok) muodosti niin sanotun sixpack-hallituksen, joka koostui nimensä mukaisesti jopa kuudesta eduskuntapuolueesta: mukana olivat Kokoomuksen lisäksi SDP, Vihreät, Vasemmistoliitto, RKP ja Kristillisdemokraatit. Oppositioon jäivät eduskuntapuolueista siis vain kaksi: vaalit hävinnyt Keskusta ja Perussuomalaiset. (Borg 2012, 19–21.)

Vaalikauden aikana hallituspuolueiden erimielisyydet kävivät selkeästi ilmi ja kärjistyivät kahden puolueen irtautumiseen: ensin Vasemmistoliitto erosi hallituksesta maaliskuussa 2014, ja syyskuussa 2014 vihreät jättivät hallituksen johtuen kiistasta Fennovoiman ydinvoimalalupaan liittyen. Näiden lisäksi vaalikauden aikana kaksi keskeisintä puoluetta vaihtoi puheenjohtajaansa: SDP:n Antti Rinne voitti Jutta Urpilaisen puheenjohtajaäänestyksessä ja siirtyi valinnan jälkeen hoitamaan Urpilaisen hallussa ollutta valtiovarainministerin salkkua. Jyrki Katainen puolestaan ilmoitti luopuvansa Kokoomuksen puheenjohtajuudesta kesän 2014 puoluekokouksessa. Kokoomuksen puoluekokous valitsi uudeksi puheenjohtajaksi Alexander Stubbin. Katainen erosi pääministerin tehtävästä, ja Stubb muodosti Kataisen hallituksen jäljellä olevalle pohjalle Stubbin I hallituksen. (Vainikka 2016, 270–271.)

Eduskuntavaaleja 2015 edeltävän vajaan vuoden ajan toiminut Alexander Stubbin johtama hallitus joutui merkittäviin vaikeuksiin erityisesti vaalien lähestyessä. Hallitus ei onnistunut viemään läpi merkittäviä koko vaalikautta hallinneita uudistusprosessejaan – erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta eli sotea – ja alkuvuonna 2015 eduskunnassa hallituspuolueiden kansanedustajat olivat jopa mukana kaatamassa hallituksen omia esityksiä. Niin mediassa kuin poliitikkojen keskenkin syntyi diskurssi lähivuosien tai jopa Suomen historian huonoimmasta hallituksesta. Itse pääministeri Stubbkin myönsi, ettei hänen hallituksensa ollut menestyksekkäin. (Arter 2015, 1346; Nurmi & Nurmi 2015, 433–434.) Tämä tyytymättömyys hallituksen toimintaan ja alun perin laajapohjaisena aloittaneeseen hallituskoalition värittivät vaalikeskustelua.

Vuonna 2008 alkanut taloustaantuma hallitsi jo vuoden 2011 eduskuntavaalikeskusteluja, eivätkä julkisen talouden näkymät näyttäneet paranevan Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana. Julkisen talouden tilanteesta ja valtion menoleikkausten tarpeesta muodostuikin myös eduskuntavaalien 2015 ehkä keskeisin teema. (Railo & Ruohonen 2016, 226, 265.) Erytystä vuoden 2015 eduskuntavaaleissa oli, että lähes kaikki puolueet olivat samaa mieltä siitä, että valtiontalouden tasapainottamiseksi tarvitaan seuraavalla vaalikaudella leikkauksia. Aiemmissa vaaleissa valtiontalouden leikkaustarpeista oltiin oltu huomattavasti enemmän eri mieltä. (kts. esim. Nurmi & Nurmi 2015, 434–435; Railo & Ruohonen 2016, 273.) Sopeutustarpeen suuruudesta ja leikkausten sopivista kohteista kuitenkin oli erimielisyyttä. Sosiaalidemokraatit, keskusta ja perussuomalaiset esittivät leikkausten oheen talouden elvytystoimenpiteitä, mutta kokoomuksen talouspoliittinen linja nojautui pelkästään leikkauksiin, ei elvytykseen. (Railo & Ruohonen 2016, 273.)

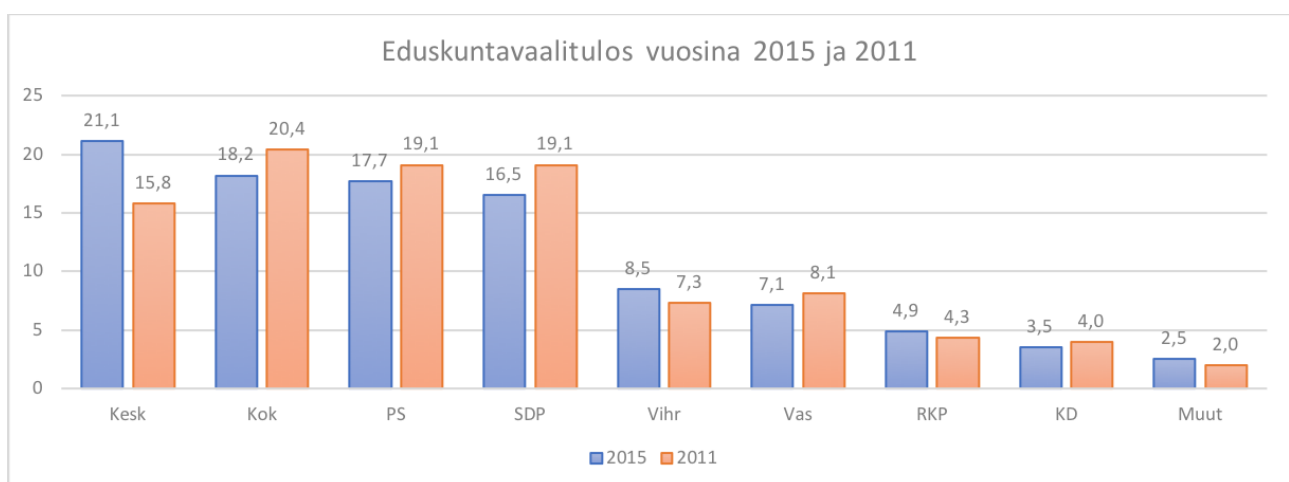
Kuukautta ennen vaaleja Valtiovarainministeriö julkaisi oman virkamiesraporttinsa (VM 13/2015), jossa se esitti, että valtiontalouden tasapainottamiseksi tarvittaisiin 4 miljardin euron sopeutustoimet, joiden lisäksi kuntapuolella sopeutusta olisi syytä tehdä 2 miljardin euron verran. Yhteensä leikkaustarve oli siis VM:n arvion mukana kuusi miljardia euroa. Valtiovarainministeriön raportti oli yksi selkeästi vaalien aikaiseen talousdiskurssiin vaikuttanut tekijä, joka asetti keskusteluun jakolinjoja, kun puoluejohtajat asettuivat joko puolustamaan tai vastustamaan virkamiesten näkemystä (kts. esim. Arter 2015, 1347; Railo & Ruohonen 2016, 274).

4.2.2. Vaalitulokset

Eduskuntavaalien suurin voittaja oli Keskusta, joka onnistui odotetusti nousemaan suurimman eduskuntapuolueen paikalle. Edellisissä, keväällä 2011 järjestetyissä eduskuntavaaleissa keskusta oli jäänyt historiallisen alhaisiin kannatuslukemiin, kun se saavutti vain 15,8 prosentin kannatuksen. (Arter 2015, 1344–1345.) Nyt Keskusta kerrytti 21,1% annetuista äänistä (kts. kuva 4) ja 49

kansanedustajanpaikkaa. Keskustan vaalivoittoa ennakoitiin runsaasti jo ennen vaali-iltaa: puoluegallupeissa Keskustan nousu oli näkynyt jo vuodesta 2013 (kts. esim. Vainikka 2016), ja Stubbin hallituksen saama voimakas kritiikki vahvisti suurimman oppositiopuolueen paikalla olleen Keskustan asemaa vaalikamppailussa. Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilän henkilökohtainen äänimäärä oli maan suurin: 30 758 hyväksyttyä ääntä (Vainikka 2016, 280).

Edellinen pääministeripuolue Kokoomus sai eduskuntavaaleissa toiseksi eniten ääniä (18,2 %, 37 kansanedustajaa) ja siten merkittävän aseman hallitusohjelman neuvotteluihin. Kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi nousi Perussuomalaiset, joka sai 17,7 prosenttia äänistä. Perussuomalaiset onnistui jopa saamaan pienemmästä äänisaaliistaan huolimatta yhden kansanedustajan enemmän (38) kuin Kokoomus. Tämän eron selittävät Suomen eduskuntavaaleissa käytössä oleva suhteellinen vaalitapa sekä vaalipiirijako. Sosialidemokraatit kärsi merkittävän vaalitappion (16,5 % äänistä, 34 kansanedustajaa) ja jäi historiallisesti neljännelle sijalle puolueiden suuruusjärjestyksessä. SDP menetti kannatustaan erityisesti Itä-Suomen vaalipiireissä. (Grönlund 2016, 58–60, 62–65; Vainikka 2016, 278–281.)



Kuva 4. Puolueiden kannatus eduskuntavaaleissa 2011 ja 2015. Lähde: Tilastokeskus.

4.2.3. Sipilän hallituksen muodostaminen ja uusi, strateginen hallitusohjelma

Kevään 2015 eduskuntavaalien yhteydessä nousi esiin myös pyrkimys uudenlaiseen, niin sanotusti strategiseen hallitusohjelmaan. Erityisesti Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä, jota julkisessa keskustelussa ja gallupien valossa ennustettiin selkeäksi vaalivoittajaksi ja tulevaksi pääministeriksi, otti kantaa sen puolesta, että seuraavan hallitusohjelman tulisi olla strategisempi ja tiiviimpi kuin edeltäjänsä. Myös Kokoomus tarttui ajatukseen. (Mykkänen 2016, 241–212.)

Tavoite hallituksen ohjelmatyön strategisemmasta johtamisesta ja määrittelystä ei kuitenkaan syntynyt tyhjää, vaan muun muassa valtionhallinnossa aiheesta oli keskusteltu ainakin jo vuosituhannen vaihteesta lähtien. Virkamiehistössä vallinneen näkemyksen mukaan esimerkiksi Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010) ohjelma oli paisunut liian yksityiskohtaiseksi ja monimutkaiseksi, ja toisaalta pitkässä hallitusohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden seuranta koettiin vaikeaksi. Näiden lisäksi ongelmana nähtiin myös hallituksen ohjelman ja valtion budjetin välinen kuilu, joka koettiin liian suureksi – keskeisin hallituksen politiikkaa linjannut dokumentti ei ollut tarpeeksi selkeästi yhteydessä valtiontalouden linjauksiin. Valtioneuvoston kansliassa hallitusten ohjelmatyön ja toiminnan kehittämiseksi käynnistettiin ensin KOKKA-työryhmä (2010–2011), jonka jälkeen Kataisen I hallituksen ministeri Henna Virkkunen (kok) perusti KOKKAN työtä jatkamaan OHRA-hankkeen. (Mykkänen 2016, 230–232.)

Vaalien jälkeen suurimman puolueen puheenjohtajana Sipilä aloitti hallitusneuvottelut esittämällä puolueille kysymyslistan, jonka yhtenä osana oli kysymys hallitusohjelman muodosta. Sipilän tavoitteena oli uudistaa hallitustyöskentelyä, ja tuo uudistus aloitettiin jo hallitusneuvotteluista, joissa esimerkiksi kansliapäälliköiden ja työmarkkinajärjestöjen roolia neuvottelupöydissä pienennettiin, ja hallitusohjelmatekstiä pyrittiin kirjoittamaan pääasiassa poliitikkojen voimin. (Mykkänen 2016, 224–226, 234–235.)

Vaaleja edeltänyt keskustelu leikkaustarpeen suuruudesta jatkui luonnollisesti myös hallitusneuvotteluissa. Valtiovarainministeriö (myöh. VM) tuotti neuvottelujen pohjana käytetyt taloudelliset laskelmat ja julkiseen talouteen liittyvän muun aineiston. Aineistoissa painotettiin menoleikkauksien tarpeellisuutta, ja neuvottelijoille toimitettiin tavoiteluvut menoleikkauksista sekä listaus eri leikkausvaihtoehdoista. (Mykkänen 2016, 240.)

Hallitus muodostettiin lopulta kolmen suurimman eduskuntapuolueen eli Keskustan, Kokoomuksen ja Perussuomalaisten yhdistelmästä. Hallituspuolueiden puheenjohtajat nimesivät kokoonpanon ”Kolmen Ässän hallitukseksi” (käytetty myös muotoa SSS-hallitus) puheenjohtajien Sipilä, Stubb ja Soini etukirjaimien mukaan, mutta kuvaavampi nimitys olisi Kimmo Grönlundinkin (2016) käyttämä nimitys ”perusporvarihallitus”. Hallituspohja oli monin tavoin poikkeuksellinen: Perussuomalaiset pääsi ensimmäistä kertaa historiansa aikana hallitukseen, ja toisaalta RKP päätyi oppositioon oltuaan jatkuvasti hallituksessa vuodesta 1979 asti. (Grönlund 2016, 61–62.) Tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeinen ulkomaankauppa- ja kehitysministerin salkku jaettiin hallituksen aloittaessa Kokoomukselle, jonka ministeriksi nousi kolmannen kauden kansanedustaja Lenita Toivakka Kaakkois-Suomen vaalipiiristä.

Juha Sipilän I hallituksen hallitusohjelma *Ratkaisujen Suomi* (Sipilä I 2015) on yhteensä 38-sivuinen dokumentti (poislukien liitteet). Näin ollen se on huomattavasti lyhyempi kuin edeltäjänsä – Kataisen I hallituksen ohjelma (jonka Stubbin I hallitus omaksui kokonaisuudessaan) oli pituudeltaan jopa 27 600 sanaa, kun Sipilän hallitusohjelma tiivistettiin 10 600 sanaan (Mykkänen 2016, 228). Ohjelmassaan Sipilän hallitus määrittelee tulevaisuuden visionsa vuodelle 2025, tilannekuvan vuoden 2015 tilanteesta sekä keskeisimmät linjaukset kymmenestä teemasta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä hallitusohjelmaan kirjattiin seuraavat linjaukset:

”Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan. Hallitus korostaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista.

Suomi kantaa globaalia vastuuta ja vahvistaa turvallisuuttaan edistämällä kansainvälisessä yhteistyössä kestävää kehitystä, rauhan rakentamista sekä naisten ja tyttöjen asemaa muun muassa YK:n päätöslauselman 1325 mukaisesti. Hallitus korostaa kaikessa yhteistyössä ihmisoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa. Hallitus kiinnittää kansainvälisessä toiminnassaan erityistä huomiota ihmiskunnan suurten uhkien, kuten ilmastonmuutoksen, köyhyyden sekä ruoka-, vesi- ja energiapulan torjuntaan.

Hallitus lisää Suomen kehityspolitiikassa kehitysmaiden oman yritystoiminnan ja veropohjien vahvistamisen painoarvoa. Hallitus parantaa kehitysyhteistyön tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja mitattavuutta. Pidemmän aikavälin tavoitteena on kehitysrahoituksen nostaminen YK:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta, vaikka kehitysrahoitukseen kohdistuu hallituskaudella säästöjä.”
(Sipilä I 2015, 35.)

Varsinaisessa hallitusohjelmatekstissä Sipilän hallitus siis määritteli keskeisiä kehityspoliittisia tavoitteita ja teemoja, kuten rauhan rakentaminen, tyttöjen ja naisten asema sekä demokratia ja hyvä hallinto. Kehitysyhteistyön kehittämistä hallitus kirjasi tavoitteen tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja mitattavuuden parantamisesta – tarve saada entistä paremmin seurattavia tuloksia näkyi ohjelmatekstissä. Hallitus myös vahvisti Suomen sitoumuksen niin sanottuun 0,7-tavoitteeseen kehitysyhteistyömäärärahojen pitkän linjan tavoitteena. Vuotta 2015 oli kuitenkin edeltäneinä hallituskausina pidetty virallisena tavoitteena 0,7 prosentin määrärahatason (BKTL:stä) saavuttamiseksi, joten hallitus ohjelmassaan käytännössä päätti tuon tavoitteen siirtämisestä myöhempään tulevaisuuteen. Mitään uutta tavoiteajankohtaa ei hallitusohjelmassa kuitenkaan määritelty, vaan hallitusohjelmassa mainitaan vain ”pidemmän aikavälin tavoite”.

Hallitusohjelman liitteissä, joissa hallitus esitteli ensimmäisen kerran julkisen talouden menoihin esittämänsä leikkaukset, kehityspolitiikkaa koskevat kirjaukset henkivät varsin toisenlaista sävyä:

”Leikataan kehitysyhteistyöhön käytettäviä määrärahoja 200 milj. eurolla. Lisäksi avustusmuotoisesta tuesta muutetaan 100 milj. euroa lainaksi / Finnfundin pääomittamiseen, joka finanssisijoituksena ei lasketa menoksi kansantalouden tilinpidossa.

Kehitysyhteistyövarojen vähentyessä tulee tarkastella kehitysyhteistyöhenkilöstömitoitusta.

Päästökauppatuloja ei enää ohjata kehitysyhteistyöhön.” (Sipilä I 2015, liite 6.)

Julkisesta kehitysyhteistyöstä esitettiin siis leikattavaksi 200 miljoonaa euroa, jonka lisäksi 100 miljoonaa euroa siirrettäisiin avustusmuotoisen kehitysyhteistyön puolelta valtion kehitysrahoitusyhtiö Finnfundin pääomittamiseen. Näiden leikkausten lisäksi hallitus sopi lopettavansa voimassa olleen käytännön, jossa valtion päästökauppatulot siirrettiin kehitysyhteistyövaroihin. Tämä ei valtiontalouden kannalta ole varsinaisesti leikkaus, mutta päätöksellä on vaikutusta kehitysyhteistyömäärärahojen kokonaissuuruuteen hallituskauden aikana.

Tämän tutkimuksen kannalta on oletettavaa, että hallitusohjelmassa määritellyt linjaukset kehityspolitiikan teemoista ja tavoitteista sekä toisaalta esitetyt leikkauskohteet ohjaavat talousarviokäsittelyn yhteydessä käytyä kehityspoliittista keskustelua. Hallitusohjelmalla on perustuslaissakin määritelty asema osana suomalaista poliittista järjestelmää, ja siitä poikkeaminen on hyvin vaikeaa (Mykkänen 2016, 227–228). Näin ollen hallituspuolueiden kansanedustajilla ja erityisesti ministereillä on selkeä motiivi turvautua hallitusohjelmassa puolueiden yhdessä sopimiin tavoitteisiin, sanamuotoihin ja poliittisiin linjauksiin. Vastaavasti oppositioon kuuluville kansanedustajille hallitusohjelma yhdessä talousarvioesityksen kanssa asettaa sen agendan, jonka virheitä ja huonoja ratkaisuja oppositio on syytä asemansa puolesta nostaa esiin.

5. Eduskuntakeskustelu kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksesta 2015

Kuten luvussa 3.1. kirjoitin, tämän tutkimuksen aineisto muodostuu eduskunnan täysistuntopöytäkirjoista. Aineistoon valikoituneet pöytäkirjat koskevat täysistuntoja, joissa eduskunta on keskustellut Sipilän hallituksen antamasta esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015). Eduskunnan täysistuntojen viralliset pöytäkirjat ovat julkisesti saatavilla eduskunnan verkkosivuilta⁸, ja eduskunnan tietopalveluun on myös koottu kaikki kuhunkin esitykseen liittyvät asiakirjat.

Aloitin aineiston analysoimisen sisällönerittelyn keinoin luodakseni kokonaiskuvan käsittelyssä olevasta materiaalista sekä havainnoidakseni kvantitatiivisesti aineistoani. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa kävin aineiston läpi lukien ja merkiten kehityspolitiikasta käytetyt puheenvuorot Excel- taulukkoon. Ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on ennen kaikkea luoda yleiskäsitys aineistosta ja sen sisällöstä: paljonko puheenvuoroja käytettiin ja ketkä kansanedustajista käyttivät puheenvuoroja. Lukemisen lisäksi tarkastelin aineistoa sähköisten hakujen kautta varmistaakseni, että kaikki tutkimukseni kannalta relevantit puheenvuorot tulivat löydetyiksi aineistosta. Hakusanoina käytin useita kehityspolitiikkaan keskeisesti liittyviä termejä, kuten kehitysyhteistyö, kehitysapu, ulkopolitiikka sekä näiden ruotsinkieliset vastineet.

Hallituksen esitystä talousarvioksi vuodelle 2016 käsiteltiin eduskunnassa yhteensä 11 täysistunnossa. Näistä täysistunnoista seitsemässä keskustelu käsitteli tai sivusi myös kehityspolitiikkaa. Erityisesti kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyömäärärahoista keskusteltiin lähete keskustelun yhteydessä 1.10.2015 (PTK 43/2015) sekä 16.12.2015 (PTK 83/2015). Vastaavasti neljässä täysistunnossa kehitysyhteistyö ei kuulunut keskustelun aiheisiin. On syytä huomioda, että tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan puheenvuoroja, joita kansanedustajat pitivät, joten esimerkiksi 18.12.2015 täysistunnossa käsitellyt vastalause-ehdotukset tai valiokunnilta eduskunnalle tiedoksi annetut mietinnöt eivät valikoidu diskurssianalyysin piiriin, vaikka niissä käsiteltäisiinkin kehityspolitiikkaa. Tämä rajaus on tehty ennen kaikkea aineiston pitämiseksi yhtenäisenä: näin kaikki aineisto koostuu puheesta, jolla on usein hyvin erilaisia tarkoituksia kuin esimerkiksi kirjallisesti ilmaistuilla vastalauseilla tai lausunnoilla.

Talousarvioesitystä koskevissa keskusteluissa käytettiin syksyllä 2015 yhteensä 140 täysistuntopuheenvuoroa, jotka käsittelivät kokonaan tai osittain kehitysyhteistyötä, -politiikkaa tai -määrärahoja. Näitä puheenvuoroja käytti yhteensä 65 henkilöä, joista 34 (52%) oli opposition

⁸ www.eduskunta.fi

edustajia ja 31 (48%) hallituspuolueiden edustajia. Hallituspuolueiden edustajiin kuului neljä tuolloista ministeriä (ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka (kok), ulkoministeri Timo Soini (ps⁹), valtiovarainministeri Alexander Stubb (kok) sekä sisäministeri Petteri Orpo (kok)), jotka osallistuivat keskusteluun ministerinaitiosta.

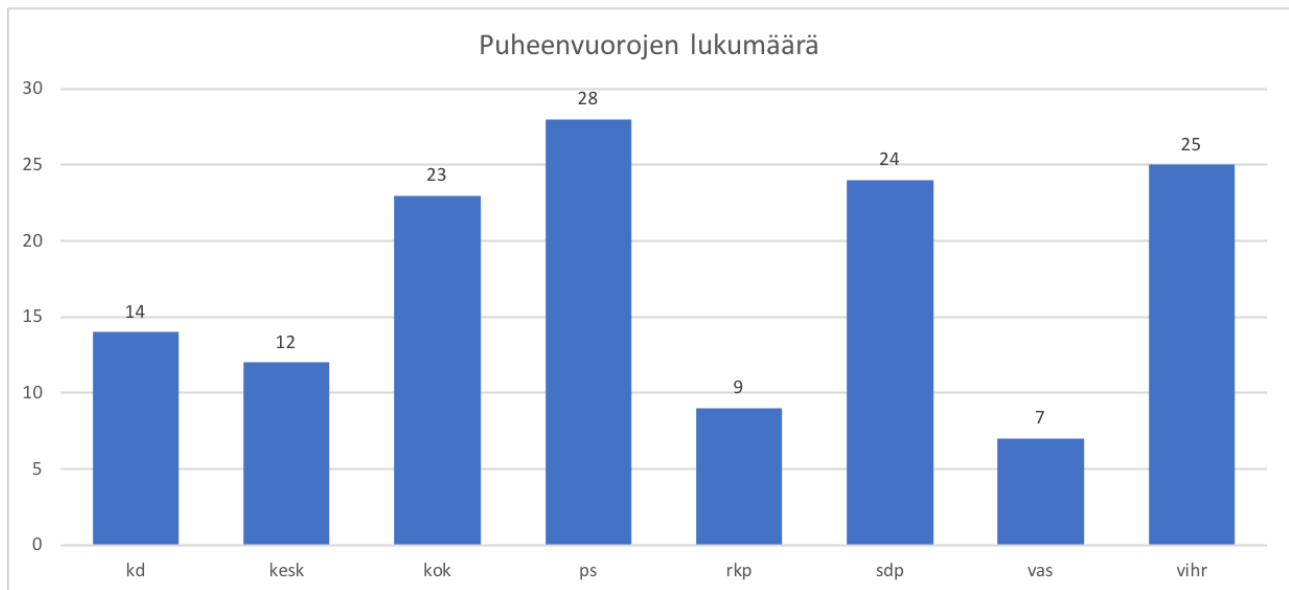
Yksittäisistä kansanedustajista ahkerimmin keskusteluun osallistuivat Antero Laukkanen (kd), joka piti 10 puheenvuoroa, Nasima Razmyar (SDP), 8 puheenvuoroa sekä Veera Ruoho (ps), Touko Aalto (vihr) ja Krista Mikkonen (vihr), jotka kukin pitivät 6 puheenvuoroa. Lähes puolet, 31, eduskuntakeskusteluun osallistujista piti vain yhden puheenvuoron.

Kiinnostava havainto kehityspoliittiseen keskusteluun osallistujista oli puhujien miesvaltaisuus: kehityspoliittikkaa koskeneista puheenvuoron käyttäjistä 38 (58 %) oli oletettavasti miehiä, kun vastaavasti oletettavasti naisia puhujista oli 27 (42 %). Sukupuolten välinen ero ei ole lukumääräisesti kovin suuri, ja se ainakin osittain selittynee eduskunnan kokoonpanolla, joka on enemmistöltään miehiä. Samoin kehitysyhteistyömäärärahojen kannalta monissa keskeisimmissä tehtävissä, kuten valtiovarainministerinä sekä ulkoasiain- ja valtiovarainvaliokuntien puheenjohtajina toimi syksyllä 2015 miehiä – kehitysyhteistyöstä vastaava ulkomaankauppa- ja kehitysministeri oli kuitenkin nainen. Havainto puhujien miesvaltaisuudesta on kuitenkin hieman yllättävä, sillä kehitysyhteistyöhön voidaan liittää oletuksia ”pehmeistä arvoista”, jolloin mielikuva politiikkasektorista on stereotyyppisesti naispainotteinen.

Puolueittain tarkasteltuna (kts. kuva 5) keskusteluun osallistuivat kaikki eduskunnassa edustettuina olleet puolueet, mutta määrällisesti erottuivat erityisesti neljän puolueen ryhmät: Perussuomalaiset (28 puheenvuoroa) ja Kokoomus (23 puheenvuoroa) hallituspuolueista sekä oppositiopuolueista vihreät (25 puheenvuoroa) ja SDP (24 puheenvuoroa). Perussuomalaiset olivat siis kaikkein aktiivisimmin keskusteluun osallistunut eduskuntaryhmä puheenvuorojen määrän mukaan tarkasteltuna. Tämä selittynee pääasiassa puolueen hyvin poikkeavalla kehityspoliittisella linjalla: muun muassa eduskuntavaaliohjelmassaan (Perussuomalaiset 2015) puolue esitti leikkausten aloittamista ”maahanmuuton ja kehitysavun tapaisista maailmanparannusmenoista” julkisen talouden

⁹ Perussuomalainen eduskuntaryhmä hajosi kahtia kesäkuussa 2017, kun Perussuomalaisten puoluekokouksen jälkeen 20 aiemmin perussuomalaisiin kuulunutta edustajaa ilmoitti 13.6.2017 perustavansa uuden eduskuntaryhmän, jota kutsuttiin aluksi nimellä Uusi Vaihtoehto (PJ 68/2017 vp). Ryhmässä olivat mukana muun muassa kaikki perussuomalaisten ministerit sekä eduskunnan puhemies tuolloin toiminut Maria Lohela. Uusi Vaihtoehto perusti myöhemmin uuden puolueen, Siniset, ja jäi osaksi hallitusta. Perussuomalaiset puolestaan siirtyi oppositioon. Tässä tutkimuksessa käsittelen nykyisiä Sinisiä osana Perussuomalaisia, sillä vuonna 2015, kun tämä aineisto on kerätty, eduskuntaryhmä oli vielä yhtenäinen ja loikkia perussuomalaisista muihin/uusiin eduskuntaryhmiin ei oltu vaalikauden aikana nähty.

tasapainottamiseksi, ja puolue on jo tätä ennen kritisoinut voimakkaasti julkisen kehitysyhteistyön käytänteitä.



Kuva 5. Kehityspolitiikkaa koskevien puheenvuorojen lukumäärä puolueittain.

Mikäli tarkastellaan sitä, kuinka suuri osuus kunkin eduskuntaryhmän kansanedustajista osallistui kehityspoliittiseen keskusteluun talousarviokeskustelun yhteydessä, aktiivisimpina näyttäytyvät vihreiden, kristillisdemokraattien ja RKP:n eduskuntaryhmät, joista yli puolet eduskuntaryhmästä piti vähintään yhden kehityspolitiikkaa koskevan puheenvuoron (kts. taulukko 2). Tässä tarkastelussa on syytä kuitenkin ottaa huomioon, että erityisesti kristillisdemokraattien ja RKP:n eduskuntaryhmät ovat kooltaan pieniä, joten esimerkiksi KD:n 60% aktiivisuuteen ”riitti” käytännössä kolmen kansanedustajan osallistuminen kehityspoliittiseen keskusteluun.

Taulukko 2. Kehityspolitiikkaa koskevaan keskusteluun osallistuneet kansanedustajat puolueittain.

Puolue	Osallistujia	Osuus eduskuntaryhmän edustajista (%)	Puheenvuorojen lkm
KD	3	60,00 %	14
Kesk	7	14,29 %	12
Kok	13	35,14 %	23
PS	11	28,95 %	28
RKP	5	55,56 %	9
SDP	12	35,29 %	24
Vas	4	33,33 %	7
Vihr	10	66,67 %	25
YHTEENSÄ	65		142

Heikointa kokonaisaktiivisuutta puolestaan edusti eduskunnan suurin eduskuntaryhmä, keskusta, jonka edustajista vain noin 14 prosenttia (7 edustajaa) osallistui talousarviokeskusteluun kehityspolitiikan osalta. Keskusta oli myös puheenvuorojen lukumäärän mukaan tarkasteltuna (kuva 5) epäaktiivisimpien puolueiden joukossa. Keskustan verrattain huomattava vaihtelu keskustelussa on kiinnostava havainto, sillä Keskustan eduskuntaryhmässä on useita kansanedustajia, jotka ovat tavalla tai toisella kytköksissä kehityspolitiikkaan kiinnostuksensa tai asemansa johdosta: muun muassa Aila Paloniemi (kesk) oli vuonna 2015 Finnfundin hallintoneuvoston puheenjohtaja, ja Antti Kaikkonen (kesk) toimi vuonna 2015 ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana ja oli täten merkittävässä asemassa, kun UaV käsitteli kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia osana hallituksen talousarvioesitystä. UaV päätyi lopulta lausunnossaan 22.10.2015 (UaVL 2/2015 vp) esittämään osan hallituksen Finnfundin pääomittamiseen esittämistä varoista siirtämistä ”kansalaisjärjestöjen kannalta kielteisten vaikutusten lievittämiseen sekä Suomen priorisoimien YK-järjestöjen, kuten UNEP, rahoituksen turvaamiseen”. UaV:n kanta ei kuitenkaan päätynyt talousarviosta mietintövastuussa olleen hallintovaliokunnan kannaksi.

6. Täysistuntokeskustelun diskurssit

Aineiston kvantitatiivisen erittelyn jälkeen tarvitaan kvalitatiivista sisällönanalyysiä, jotta aineistossa esiintyvät diskurssit saadaan esiin. Kuten luvussa 3.5. totesin, sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä mahdollistaa diskurssien lajittelun, tyypittelyn ja analysoinnin tekstimuotoisesta aineistosta. Tuomen ja Sarajärven (2018, 78–80) ohjeiden mukaisesti olen käsitellyt aineistoani seuraavissa vaiheissa:

1. Määrittele, mikä on tutkimuksesi kannalta kiinnostavaa aineistossa.
2. A) Käy aineisto läpi, merkitse ja erottele kohdan 1 mukaiset kiinnostavat asiat.
B) Jätä merkitsemätön osa aineistosta tutkimuksen ulkopuolelle.
C) Kerää merkityt aineiston osat erikseen muusta aineistosta.
3. Luokittele, teemoittele tai tyypittele jäljelle jäänyt aineisto.
4. Kirjoita yhteenveto. (Mts.)

Tässä luvussa esittelen aineistosta havainnoimani tutkimuskysymysteni kannalta relevantit diskurssit ja nostan niistä kustakin esiin tyypillisiä esimerkkejä diskurssien havainnollistamiseksi. Olen lajitellut diskurssit niiden yleisyyden ja painoarvon perusteella vahvoihin ja muihin diskursseihin. Vahvoilla diskursseilla tarkoitan diskursseja, jotka ovat hallinneet puheenvuoroja ja joita suurempi joukko keskusteluun osallistuneita on ylläpitänyt puheessaan. Näitä diskursseja esittelen seuraavassa alaluvussa 6.1.

Tämän jälkeen, luvussa 6.2., esittelen niin sanotut heikot diskurssit, joilla tarkoitan diskursseja, joita harvempi tai jopa vain yksittäinen kansanedustaja tai eduskuntaryhmä on puheessaan käyttänyt. Lisäksi muihin diskursseihin olen luokitellut ne diskurssit, jotka ilmenevät puheenvuoroissa ikään kuin sivuroolissa – niistä ei keskustella merkittävästi, ne eivät ole puheenvuoroissa keskeisimpänä asiakohtana ja/tai diskurssia on hyödynnetty vähemmän kuin vahvoja diskursseja. Tällä karkealla jaottelulla pyrin tuomaan näkyväksi diskurssien suhteita toisiinsa, sillä kaikki diskurssit eivät näy aineistossa tasapainoisina enkä ole luokitteluvaiheessa halunnut pakottaa aineistoa niin sanotusti samankokoisiin diskurssiluokkiin.

Luokittelussani yksittäinen edustajan puheenvuoro voi edustaa useampaakin diskurssia, mikäli siinä analyysini mukaan ilmenee useita eri osia. Tämä koskee erityisesti pidempiä puheenvuoroja, jossa edustaja saattaa käsitellä useita eri aiheita ja näkökulmia. Lyhyemmistä puheenvuoroista olen pyrkinyt luokittelemaan hallitsevimman diskurssin. Rajat diskurssien välillä ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia ja näin ollen laskelmat diskurssien esiintyvyydestä ovat ennemminkin viitteellisiä kuin lukumäärällisesti tarkkoja. Viitteellisten jaottelujen kautta kuitenkin saadaan tarkasteltua sitä, millaiset diskurssit hallitsevat keskustelua ja mitkä saavat vähemmän tilaa puheessa.

Aineistosta nousi yhteensä 12 diskurssia, jotka tulkintani mukaan muodostavat ehyitä kokonaisuuksia. Aineiston analyysissä haastavaksi osoittautui sen hajanaisuus: talousarviokeskustelua käytiin useissa täysistunnoissa, ja kehityspolitiikkaa koskevia keskusteluita ilmeni hajautettuina. Talousarvioesityksen käsittely kestää eduskunnassa useita kuukausia – käytännössä katsoen koko syysistuntokauden – ja samassa yhteydessä käsitellään niin runsaasti muitakin teemoja ja politiikkalohkoja, että yksiselitteisesti kehityspolitiikkaan kuuluvien keskustelujen eristäminen aineistosta vaati runsaasti harkintaa. Kyse on siis minun tutkijan positiostani tehdyistä tulkinnoista.

Aloitan diskurssien esittelyn vahvoista diskursseista, joita aineistosta löytyi. Näitä diskursseja oli kahdeksan: *välttämättömyysdiskurssi*, *kohtuuttomuusdiskurssi*, *tuloksellisuusdiskurssi*, *maine kärsii* -diskurssi, *järjestödiskurssi*, *apu lähtömaihin* -diskurssi, *vastakkainasetteludiskurssi* sekä *0,7*-diskurssi.

Näiden jälkeen, alaluvussa 6.2., esittelen loput neljä aineistosta noussutta diskurssia: *arvovalintadiskurssin*, *kehitysyhteistyö ei toimi* -diskurssin, *painopistediskurssin* sekä *yksityisen sektorin roolia korostavan* diskurssin. Nämä diskurssit esiintyivät aineistossa harvemmin eivätkä ne vaikuttaneet keskustelun kokonaisuuteen yhtä merkittävästi kuin vahvat diskurssit. Tulkitsin kuitenkin niiden muodostavan omat, muista luokitteluistani eroavat diskurssit, ja siksi ne on syytä ottaa analyysissä huomioon.

6.1. Vahvat diskurssit

6.1.1. Välttämättömyysdiskurssi

Eduskuntavaalien 2015 yhteydessä käytyjen vaalikeskustelujen yksi selkeimmistä keskustelua hallinneista teemoista oli huoli valtion talouden tilanteesta ja lähes kaikkia puolueita yhdistänyt näkemys leikkausten tarpeesta (kts. luku 4.2.; Railo & Ruohonen 2016). Tästä johtuen olikin olettavissa, että valtion talouden huonoa tilaa korostava välttämättömyysdiskurssi ilmeni selkeästi eduskunnan täysistuntokeskusteluissa, kun eduskunta käsitteli Sipilän hallituksen ensimmäistä budjettiesitystä.

Kokoomuksen Alexander Stubb aloitti talousarvioesityksen käsittelyn valtiovarainministerinä puheenvuorolla, jossa hän toi esiin hallituksen talouspoliittisen linjan ja keskeisimmät hallitusohjelmassa sovitut muutokset valtion talousarvioon. Stubbin puheessa kehitysyhteistyöleikkaukset asetettiin osaksi lukuisten muiden leikkausten listaa. Stubbin mukaan valtiontalous vaatii uudistamista ja kipeitä päätöksiä.

”Arvoisa puhemies, ärade talman! Haluaisin nostaa talousarvion osalta esiin myös muutaman muun keskeisen muutoksen työn lisäksi. Tulevan vuoden talousarvioesitykseen on otettu laajasti sisään hallitusohjelmassa sovitut säästöt. Suurimmat menosäästöt kohdistuvat tulevana vuonna indeksikorotuksiin, kehitysyhteistyöhön, yksityisen lääkärihoidon sairausvakuutuskorvauksiin, elinkeinoelämän tukiin ja hallinto- ja ict-menoihin. Myös opetukseen kohdistuu suuria säästöjä. Säästöjen välttämättömyys korostaa edelleen uudistumisen tarvetta. --- Tekemättä jättäminenkin on päätös, josta joutuu kantamaan vastuun. Nyt käsissämme oleva talousarvioesitys on vaikeiden aikojen budjetti, joka kuitenkin vie kohti parempaa huomista. Se on budjetti, joka vaikeiden päätösten ohella sisältää jotakin rahassa mittaamatonta eli tulevaisuudenuskoa.” Valtiovarainministeri Alexander Stubb, kok (PTK 41)

Välttämättömyysdiskurssiin yhdistyi puhe leikkauksien tarpeellisuudesta ja siitä, kuinka julkisen talouden leikkaukset (kehitysyhteistyöleikkaukset mukaan luettuna) ovat osa vastuullista taloudenpitoa. Näitä puheenvuoroja käyttivät hallituspuolueiden kansanedustajat sekä ministerit, joiden tehtävänä onkin talousarviokeskustelussa puolustaa esitettyä talousarviota ja perustella siinä tehtyjä valintoja.

”Yleisesti ottaen säästäväisyys, varojen mukaan eläminen, on kestävää kehitystä.” Olavi Ala-Nissilä, kesk (PTK 43)

Kokoomuksen kolmannen kauden kansanedustaja Lenita Toivakka sai keväällä 2015 kannettavakseen ulkomaankauppa- ja kehitysministerin salkun. Tässä roolissa Toivakan tehtävänä oli esitellä ulkoministeriön hallinnonalan talousarviokäsittelyssä kehitysyhteisyyttä koskevat talouspoliittiset linjaukset. Toivakka tukeutui omissa puheenvuoroissaan hallituksen yhteiseen linjaan ja diskurssiin leikkausten välttämättömyydestä.

”Arvoisat edustajat! Erittäin hyvää keskustelua, ja ihan alkuun yhdyin täysin huoleenne siitä, että kehitysyhteistyöhön käytettävät leikkaukset ovat valitettavia. Emme me niitä haluaisi tehdä, mutta tilanne on, kuten hyvin tiedätte — tämän viikon aikana budjetista on keskusteltu — että lähes kaikkialta leikataan ja myös kehitysyhteistyöstä leikataan.” Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka, kok, (PTK 43)

Suomen taloudellinen tilanne näyttäytyi välttämättömyysdiskurssissa niin huonona, että yksinkertaisesti ei ole varaa käyttää valtion varoja kehitysyhteistyöhön, vaan varat tarvitaan Suomen kuntoon laittamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin. ”Suomi kuntoon” oli Keskustan vaalislogan eduskuntavaaleissa 2015, ja tuo näkökulma heijastui myös kehityspolitiikkaan: ensisijaiseksi tavoitteeksi nousi kotimaan (talouden) kunnostaminen. Tämä on kiinnostava ilmiö, sillä kehitysyhteisyyttä koskevista puhutusta on usein keskitytty erityisesti suhteelliseen

määrärahaosuuteen – ennen kaikkea 0,7 prosentin tavoitetasoon – euromääräisten tavoitteiden sijaan. Suomen talouden huonoksi havaittu tilanne oli leikkausten puolustajille peruste pienentää kehitysyhteistyön osuutta julkisen talouden menoista. Heikon taloudellisen tilanteen takia ”ei ole varaa” 0,7 prosentin määrärahatasoon, mutta leikkaukset tarkoittivat putoamista alaspäin myös jo saavutetusta 0,59 prosentin (v. 2014 taso) tasosta¹⁰.

”Tietysti tällaisen taloudellisen tilanteen aikana joudutaan siitä kehitysyhteistyöstäkin leikkaamaan. Tietysti meillä on pitkäaikaisia tavoitteita, me olemme sitoutuneet YK:n tavoitteisiin, 0,7:ään, mutta se olisi niin paljon rahaa, että meillä ei kerta kaikkiaan siihen tällä hetkellä varaa ole. Pitää elää niitten varojen mukaan, mitä meillä tällä hetkellä on. En vastusta kehitysyhteistyötä, en missään tapauksessa. - - - Ja kun me saamme hallituksen hyvillä taloustoimenpiteillä talouden nousuun, me pystymme myös kehitysyhteistyömäärärahoja jossain vaiheessa nostamaan.” Mikko Savola, kesk (PTK 83)

Muun muassa kokoomuksen pitkäaikainen kansanedustaja Ben Zyskowitz puolusti kehitysyhteistyöleikkauksia kuvailemalla niitä osaksi vastuunkantoa. Zyskowitz rinnasti Sipilän hallituksen toimet edelliseen vaalikauteen, jolloin hallitus toteutti myös julkisen talouden leikkauksia. Zyskowitzin esittämä kritiikki on osittain harhaanjohtava: kehitysyhteistyömäärärahoja ei leikattu edellisellä vaalikaudella (Kataisen II hallitus 2011–2014 ja Stubbin I hallitus 2014–2015), vaan määrärahat kasvoivat vuosina 2011–2014. Vuoden 2015 aikana kehitysyhteistyömäärärahoja käytettiin OECD-DAC:n tilastojen mukaan 0,55 prosenttia bruttokansantulosta.

”Arvoisa rouva puhemies! Hallitus leikkaa lapsilisistä, hallitus leikkaa perusopetuksesta, lukioilta, ammatillisesta koulutuksesta, oppisopimuskoulutuksesta, yliopistoilta, Aalto-yliopistolta, Suomen Akatemialta, kehitysyhteistyöstä, sairaiden korvauksista, eläkeläisten eläkkeistä, kehitysyhteistyöstä, kuntien valtionosuuksista, jolloin palvelut huononevat. Ai mikä hallitus? No edellinen hallitus, se, missä puheenjohtaja Niinistö oli ministerinä. Edustaja Yanar, te olette niin uusi kansanedustaja, että te voitte täällä ihmetellä kaikkia näitä leikkauksia. Teidän ei tarvitse tietää mitään siitä, että se hallitus, missä te olitte meidän kanssamme ja demareitten kanssa, teki kaikki nämä koulutusleikkaukset, kehitysyhteistyöleikkaukset. - - - Ettekö te voisi mitään siitä vastuusta, jota viime kaudella osoititte, osoittaa myös tällä kaudella?” Ben Zyskowitz, kok (PTK 81)

Kansanedustajien talouspoliittiset käsitykset leikkausten vaikutuksista kansantalouteen vaihtelivat. Perinteisen talouspoliittisen vasemmisto–oikeisto-jakolinjan mukaisesti vasemmiston näkökulmasta taloudellisen taantumana aikana tulisi leikkausten sijaan keskittyä julkisiin investointeihin ja näin

¹⁰ 0,7-tavoitteeseen liittyvä diskurssi esitellään luvussa 6.1.8.

lisätä työllisyyttä. Keskusta-oikeistolaisen Sipilän hallituksen talouspolitiikassa leikkaukset nähdään tarpeellisina, jotta valtion velkaantuminen saadaan loppumaan. Oppositio vastaavasti kritisoi hallitusta leikkauspolitiikasta ja siitä, että mittavat leikkaukset heikentävät kansalaisten kulutusmahdollisuuksia ja siten hidastavat entisestään talouden rattaiden pyörimistä.

Kehitysyhteistyöstä leikkaamista perusteltiin hallituspuolueiden edustajien, kuten perussuomalaisten Ville Vähämäen, puheenvuoroissa myös sillä, että nämä leikkaukset eivät heikennä talouden kasvun edellytyksiä.

”Hallitusohjelman sopeutustoimet vaikuttavat laaja-alaisesti usealle hallinnonalalle. [Valtiovarainvaliokunnan] mietinnössä todetaan, että leikkaukset ja säästötoimet eivät saa heikentää liiaksi talouden kasvua ja taloudellista toimeliaisuutta, vaan niiden pitää osaltaan tukea kasvun edellytyksiä pitkällä aikavälillä ja lisätä luottamusta talouden toipumiseen. Näin ollen leikkaukset on tehty niistä kohteista, jotka vaikuttavat kansantalouden kasvuun vähiten heikentävästi: kehitysyhteistyö miinus 200 miljoonaa, opetus 150 miljoonaa, elinkeinoelämän tuet 80 miljoonaa ja indeksileikkaukset 70 miljoonaa.” Ville Vähämäki, ps (PTK 81)

Talousarviokäsittelyn loppuvaiheessa, joulukuussa, välttämättömyysdiskurssin hyödyntäjät nostivat esiin eduskunnan valtiovarainvaliokunnan (VaV) mietinnön hallituksen talousarvioesityksestä. VaV päätyi mietinnössään (VaVM 16/2015 vp) 10.12.2015 kannattamaan talousarvioesityksen päälinjoja, ja kehitysyhteistyömäärärahojen osalta valiokunta ei esittänyt muutostarpeita – toisin kuin ulkoasiainvaliokunta, jonka lausunnossa (UaVL 2/2015 vp) esitettiin osan Finnfundille esitetyistä varoista siirtämistä kansalaisjärjestöjen rahoitusosuuteen leikkausten kohtuullistamiseksi. VaV:n mietintöön tukeutuivat hallituspuolueiden edustajat, kuten edellä perussuomalaisten Vähämäki, jotka hyödynsivät valiokunnan yhteisen käsittelyn kantaa leikkausten välttämättömyyden korostamiseen.

Oppositio vastusti hallituksen käyttämää välttämättömyysdiskurssia pyrkien kumoamaan hallituksen edustajien väitteet. Tähän välttämättömyysdiskurssin kyseenalaistamiseen osallistuivat sekä talouspoliittisesti vasemmalle positioituvat oppositiopuolueet (SDP, Vasemmistoliitto, Vihreät) että talouspoliittiseen oikeistoon kuuluvat KD ja RKP. Esimerkiksi RKP:n puheenjohtaja Carl Haglund jakoi puheenvuorossaan hallitusedustajien näkemyksen säästöjen tarpeellisuudesta, mutta Haglundin mukaan on ”aivan selvää”, että tasapainoinen budjetti voidaan tehdä myös ilman merkittäviä kehitysyhteistyöleikkauksia.

”On selvää, että säästää pitää, mutta kysymys on, mistä. Olemme, niin kuin tässä vastuullinen oppositiopuolue toimii, tehneet omaa vaihtoehtobudjettia, ja se esitellään, niin kuin edustaja Heinäluoma jo tässä viittasi, jonkun viikon kuluttua. Tämän työn aikana on huomattu, että on aivan selvää, että voidaan myös tehdä semmoinen budjetti,

jossa ei säästetä näin paljon esimerkiksi koulutuksesta ja kehitysavusta, ja tämä on kyllä hyvä tuoda esille, ja tähän keskusteluun vielä palataan.” Carl Haglund, rkp (PTK 41)

Eduskuntakeskustelussa tuli näkyväksi eduskuntapuolueiden eriävät näkemykset talouspolitiikasta sekä valtiontalouden tilasta. Näitä linjanvetoja tehtiin runsaasti kevään 2015 eduskuntavaaleissa (kts. luku 4.2.), ja puolueiden edustajat kommentoivat hallituksen esitystä luonnollisesti puolueidensa linjojen mukaisesti. Kuten luvussa 4.2. todettiin, lähes kaikki eduskuntapuolueet (Vasemmistoliittoa lukuun ottamatta) olivat vaalien yhteydessä ilmaisseet tarpeen valtiontalouden leikkauksille, joten oppositionkin kansanedustajien joukosta kuultiin täysistuntopuheenvuoroja, joissa leikkausten välttämättömyyttä yleisesti ei kokonaan kyseenalaistettu. Kehitysyhteistyöstä keskusteltaessa kritiikki kohdistui ennen kaikkea siihen, millä tavalla leikkaukset kohdistettiin kehitysyhteistyöhön ja erityisesti järjestöihin.

”Kaikki ymmärtävät sen, että vaikeassa taloustilanteessa kaikki joustavat, mutta eivät sitä, että nämä leikkaukset kohdistetaan näin valtavina nimenomaan kansalaisjärjestötaholle. (Pia Viitanen: Se on mahdoton tilanne, mahdoton!)” Riitta Myller, sd (PTK 81)

Tätä kritiikkiä välttämättömyysdiskurssia kohtaan vahvistivat opposition ylläpitämät diskurssit *kohtuuttomuusdiskurssi ja arvovalintadiskurssi*, joista esittelen kohtuuttomuusdiskurssin seuraavana.

6.1.2. Kohtuuttomuusdiskurssi

Kuten luvussa 4.2 kävi ilmi, hallitusneuvotteluissa sovittiin kehitysyhteistyön osalta 300 miljoonan euron leikkauksista kehitysyhteistyömäärärahoihin. Tämän lisäksi hallitus linjasi, että päästökauppatuloja ei aiemmasta käytännöstä poiketen ohjata kehitysyhteistyöhön.

”Leikataan kehitysyhteistyöhön käytettäviä määrärahoja 200 milj. eurolla. Lisäksi avustusmuotoisesta tuesta muutetaan 100 milj. euroa lainaksi / Finnfundin pääomittamiseen, joka finanssisijoituksena ei lasketa menoksi kansantalouden tilinpidossa.” (Sipilä I 2015, 32.)

Täysistuntokeskustelussa kehitysyhteistyöleikkaukset herättivät runsaasti kritiikkiä. Leikkauksia kuvailtiin muun muassa kohtuuttomiksi, surullisiksi, rajuiksi, häpeällisiksi ja kipeiksi. Kutsun tätä diskurssia kohtuuttomuusdiskurssiksi. Se asemoituu edellä käsitellyn välttämättömyysdiskurssin vastinpariksi, sillä näiden diskurssien käyttäjät poikkeavat täysin toisistaan, ja kansanedustajat hyödynsivät kohtuuttomuusdiskurssia vastustaessaan välttämättömiksi luonnehdittuja määrärahaileikkauksia.

Esimerkiksi RKP:n kansanedustaja Eva Biaudet vastusti määräraha-leikkauksia kuvaten niitä itsekkäiksi. Biaudet – kuten monet muut kansanedustajat – korosti leikkausten häpeällisyyttä nostoen esiin leikkausten vaikutukset kehitysyhteistyön kohdealueilla. Biaudet’n mukaan leikkaukset ovat ”suuri petos maailman köyhimpiä vastaan”, ja hän nimeää puheenvuorossaan erityisesti tytöt, heidän koulutusmahdollisuutensa sekä yleisemmin lapset.

”Ur internationellt perspektiv är budgeten ett stort svek mot de allra fattigaste i världen, så som vi just har hört i diskussionen. Att minska på biståndet i den omfattning regeringen gör, av egoistiska skäl, försätter oss i en märklig dager i det internationella samfundet. Finland har skäl att värna bättre om sitt internationella rykte. De som blir lidande är framför allt barn och kvinnor i u-länderna. Världens flickor behöver mera stöd för att kunna få rätt till skolgång och ett värdigt liv. Det är sorgligt att regeringen sviker också på denna punkt när det gäller barnen.” Eva Biaudet, rkp (PTK 43)

Oppositio puolueiden kansanedustajat pitivät kohtuuttomina sekä kehitysyhteistyövarojen merkittävää leikkaamista että leikkausten toteuttamisen tahtia. Sipilän hallituksen päätös määrärahojen leikkauksesta tulisi voimaan heti ensimmäisessä talousarvioesityksessä täysimääräisesti, mitä kuvailtiin kohtuuttomuusdiskurssin yhteydessä surulliseksi toimintatavaksi. Edustajien mukaan leikkausten nopea täytäntöönpano uhkasi voimassa olevien kehitysyhteistyöhankkeiden tulosten saavuttamista tai voisi jopa romuttaa jo saavutettuja tuloksia, jos kehitysyhteistyötä tekeville järjestöille ei jää mahdollisuutta toteuttaa suunnitelmallista hankealueilta poistumista. Tarja Filatov (sdp) oli yksi näistä kohtuuttomuusdiskurssin ilmentäjistä.

”Arvoisa puhemies! Tämä kehitysyhteistyövarojen leikkaaminen on todellakin surullinen teko, ja tekee surulliseksi myös se tapa, jolla se toteutetaan. Niin kuin tässä salissa on selvästi käynyt ilmi, itse asiassa osa tästä säästöistä muuttuu kuluksi sitä kautta, että jos järjestöt olisivat pystyneet ajamaan hallitusti hankkeitansa alas, niin siitä rahasta, jota on jo investoitu, olisi saatu parempi hyöty, ja tämä on erittäin surullinen kuvio.” Tarja Filatov, sdp (PTK 43)

Kohtuuttomuusdiskurssissa oppositiokansanedustajat kritisoivat hallituksen esittämiä leikkauksia kehitysyhteistyömäärärahoihin – erityisesti järjestöjen rahoitukseen. Järjestöille ja niiden työlle aiheutuvien seurausten lisäksi kansanedustajat esittivät vastalauseita leikkauspolitiikan toimivuudelle ja järkevyydelle. Esimerkiksi vasemmistoliiton ryhmäpuheenvuorossa Li Andersson totesi, että leikkaukset eivät ole ”hyvää säästöpolitiikkaa”:

”Arvoisa puhemies! Ensi vuonna hallitus leikkaa Suomen kehitysyhteistyötä merkittävästi. Ulkoasiainvaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa erityisesti kansalaisjärjestöihin kohdistuvien leikkausten kohtuullistamisen puolesta. Hallituksen

tapa säästää näin paljon ja näin nopeasti tarkoittaa, että hankkeita joudutaan lopettamaan kesken. Se ei ole hyvää säästöpolitiikkaa, eikä se varsinkaan ole mitään rakenteellista uudistamista. Aikana, jolloin maailman konfliktit ja globaalit erot elintasossa ovat turvapaikanhakijoiden myötä konkretisoituneet Suomessakin, luulisi olevan selvää, kuinka tärkeää on edistää rauhaa, vakautta ja köyhyyden vähentämistä myös oman maan rajojen ulkopuolella. (Ari Jalonen: Lisää lainaa! — Paavo Arhinmäki: Sitähän se hallitus ottaa!)” Li Andersson, vas (PTK 81)

Kohtuuttomuusdiskurssin yhteydessä kansanedustajat myös huomauttivat, että kehitysyhteistyöhön tehtävät leikkaukset voivat aiheuttaa kustannuksia muilla politiikan sektoreilla – erityisesti ilmastonmuutokseen ja turvapaikanhakijoihin liittyviä kustannusvaikutuksia nostettiin esiin.

”Lopuksi on vielä todettava, että kehitysyhteistyörahojen leikkaus on typerää. Se tulee pahentamaan globaaleja kriisejä ja aiheuttamaan lisää pakolaisuutta, minkä kustannukset tulevat Suomellekin kehy-leikkauksia kalliimmiksi.” Krista Mikkonen, vihr (PTK 81)

On syytä huomata, että eduskunta kävi talouspoliittista keskustelua hallituksen talouspoliittisesta linjasta ja leikkausten suuruudesta runsaasti myös puheenvuoroissa, jotka jäivät tämän tutkimuksen analyysivaiheessa sivuun. Tuomen ja Sarajärven (kts. luku 3.5.) ohjeiden mukaisesti olen valikoinut aineistosta luokiteltavaksi vain ne puheenvuorot, jotka koskettavat tavalla tai toisella juuri kehityspolitiikkaa. Näin tässä tutkimuksessa toteutettu analyysi ei voi avata kokonaisuudessaan eduskunnan käymiä talouspoliittisen keskustelun diskursseja ja nyansseja, sillä tämän tutkimuksen fokus on tarkemmin kehityspoliittisessa keskustelussa, ei koko talousarviokeskustelussa. Fairclough'n kriittisen diskurssianalyysin mukaisesti laajempi talouspoliittinen debatti kuitenkin heijastuu myös kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyömäärärahoista käytyyn keskusteluun, kuten edellä on käynyt ilmi.

6.1.3. ”Vähemmällä enemmän” – tuloksellisuusdiskurssi

Hallitusohjelmassaan Sipilän hallitus kirjasi tavoitteekseen ”parantaa kehitysyhteistyön tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja mitattavuutta” (Sipilä I 2015, 35). Kansanedustajien debatissa tuloksellisuuden vaatimus näkyikin erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajien puheenvuoroissa. Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka (kok) käytti tätä tuloksellisuusdiskurssia avatessaan oman hallinnonalansa talousarviokäsittelyn 1.10.2015 täysistunnossa. Toivakan puheessa esiintyy ilmaisu ”vähemmällä saadaan enemmän aikaan”, jossa tiivistyy tuloksellisuusdiskurssin

ydin. Kehitysyhteistyöllä halutetaan saavutettavan aiempaa enemmän, mutta pienemmin taloudellisin panostuksin.

”Meillä on parhaillaan myös ulkoministeriössä valmistelussa kehityspoliittinen linjaus, jossa määritellään tarkempia suuntaviivoja sille, miten nämä vähentyneet voimavarat suunnataan painopisteiden mukaisesti ja miten ne suunnataan niin, että työmme on mahdollisimman vaikuttavaa ja tuloksellista. Myös mitattavuudessa on parantamista. On entistä paremmin nähtävä, miten vähemmällä saadaan enemmän aikaan.” Lenita Toivakka, kok (PTK 43)

Tuloksellisuusdiskurssiksi nimeämäni luokkaan kuuluivat puheenvuorot, joissa kansanedustajat ilmaisivat tarvetta kehittää kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja tehokkuutta tavalla tai toisella. Tässä diskurssissa kansanedustajat kuvasivat kehitysyhteistyötä haasteiden ja kehityskohteiden kautta, mutta kyse ei ole koko kehitysyhteistyön tai valtion kehityspolitiikan kategorisesta kritisoimisesta tai vastustamisesta (vrt. Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssi). Kehitysyhteistyö nähdään tarpeellisena, mutta siihen liitetään ongelmia, joihin valtion rahoittajana on syytä puuttua.

”Mutta siihen, miten sitä kehitysyhteistyötä tehdään, kyllä pitää paneutua enemmän, jotta se olisi tehokkaampaa ja sitä rahaa ei menisi väärin paikkoihin, todellakaan näille diktaattoreille ja muille toimijoille. Niitä ongelmia on edelleenkin liikaa.” Marisanna Jarva, kesk (PTK 83)

Tuloksellisuusdiskurssi synnytti myös vastustusta ja päinvastaista näkökulmaa edustavia puheenvuoroja. Näissä puheenvuoroissa edustajat totesivat, että määrärahoihin tehtävät leikkaukset näkyvät kehitysyhteistyön tuloksissa. Edustajat toivat esiin erilaisia arvioihin perustuvia lukuja siitä, kuinka paljon vähemmän ihmisiä kehitysyhteistyön avunsaajina jatkossa olisi. Erityisesti nämä esimerkit koskivat järjestöjen työhön tehtyjä leikkauksia ja niiden odotettuja vaikutuksia.

”Esimerkiksi nämä leikkaukset kohdistuvat tosi rajusti. Sanoitte, arvoisa ministeri, että vähemmällä rahalla saadaan enemmän, ja mielestäni tämä siinäkin mielessä tuntuu aivan epäloogiselta: samalla rahalla saadaan kehitysmaissa huomattavasti enemmän kuin mitä sillä täällä säästetään. Esimerkiksi Planin rahoista ajatellaan, että 180 000 lasta ei pääsisi nyt avun piiriin.” Eva Biaudet, rkp (PTK 43)

Vihreiden kansanedustaja Ozan Yanarin puheenvuoro on tyypillinen esimerkki siitä, millä tavoin oppositiopuolueet pyrkivät nostamaan esiin hallituksen käyttämän vähemmällä enemmän -diskurssin ristiriitaisuuksia. Yanar vaati hallituksen kehityspoliittisilta toimilta johdonmukaisuutta ja kyseenalaisti tuloksellisuuspuheen huomauttamalla, että kehitysyhteistyötä koskevat tarkat seurantasäännöt.

”Hallituksen argumentti monessa kohtaa on se, että leikataan siksi, että kehitysavussa on kehitettävää. Kehy on tarkimpia seurattuja asioita budjetissa. Arvoisa ministeri, miten kehitysapu automaattisesti kehittyi, kun siitä leikataan puolet? Vaikka hallitus ei ole inhimillinen, sen pitää olla looginen.” Ozan Yanar, vihr (PTK 43)

Toisaalta oppositiopuolueen edustajat pystyivät myös hyödyntämään tuloksellisuusdiskurssia haastaakseen hallitusta ja esittääkseen hallitukselle toiveita tai ehdotuksia muiksi tavoiksi osallistua kestäväen kehityksen ja globaalien vastuunkannon edistämiseen. Eva Biaudet (rkp) tiivistä tämän diskurssin vaatimalla Suomelta aiempaa enemmän tekoja kansainvälisen politiikan normatiivisella puolella kompensoimaan kehitysyhteistyöleikkauksia.

”Samoin kysyisin: onko olemassa jotain strategiaa, millä tavalla me voisimme viedä näitä normi- ja sitoumuspuolen asioita eteenpäin esimerkiksi siten, että Suomi ajaisi konkreettisesti kansainvälisessä politiikassaan esimerkiksi YK:n pakolaissopimuksen ja sen pöytäkirjojen hyväksymistä esimerkiksi Turkin osalta — presidentti Niinistö valitsi, että hän ei niitä halunnut ottaa esille käynnillään Turkissa — tai esimerkiksi ihmiskaupan vastaisen Palermon sopimuksen tai Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen sopimuksen, joka on avoin myös muille? Koska rahaa ei ole, pitäisi olla enemmän sitten normeja.” Eva Biaudet, rkp (PTK 83)

6.1.4. Maine kärsii -diskurssi

Vaikka pohjoismaisten kehityspolitiikkojen erityispiirteenä onkin pidetty kehityspoliittisten tavoitteiden erillisyyttä kansallisten intressien tavoittelusta, eduskuntakeskustelussa nousi esiin myös Suomen hyötyyn ja erityisesti kansainväliseen maineeseen liittyviä puheenvuoroja. Tässä *maine kärsii* -diskurssissa kyse on oppositiopuolueiden kansanedustajien esittämästä kritiikistä, jossa edustajat ovat huolissaan Suomen maineesta ja asemasta kansainvälisessä yhteisössä. Edustajat pitivät huonona kehityskulkuna sitä, että leikkausten jälkeen Suomi putoaa kansainvälisessä vertailussa kehitysyhteistyömäärärahatasoa tarkasteltaessa itäeurooppalaisten valtioiden kanssa samaan ryhmään. Esimerkiksi Sirpa Paatero, joka toimi kehitysyhteistyöstä vastaavana ministerinä Stubbin hallituksessa 2014–2015, esitti surunsa määrärahakehityksestä.

”Arvoisa rouva puhemies! On kuitenkin surullista, että vaikka kuinka hienosti on tavoitteena 0,7, me olemme valuneet niihin vanhoihin itäblokin maihin, joittenka oma talous on varsin surkeassa jamassa, elikkä me keskustelemme 0,5:stä tässä salissa samaan aikaan, kun Britannia, muut Pohjoismaat, Hollanti ja muut pysyttelevät siellä 0,7:ssä ja monet muut maat ovat tavoittelemassa sitä, ja me puolitamme tässä kohtaa.” (Sirpa Paatero, sdp, PTK 43)

Kehitysyhteistyöleikkauksia vastustaneiden puheenvuoroissa leikkausten nähtiin heikentävän Suomen mainetta kansainvälisissä yhteyksissä. Ongelmallisena ei nähty pelkästään varsinaisia leikkauksia, vaan maineeseen nähtiin vaikuttavan myös se, minkä verrokkimaiden joukkoon kehitysyhteistyömäärärahataso Suomen asettaisi. 0,7 prosentin määrärahatason tavoitteen saavuttamisen sijasta leikkaukset tiputtaisivat Suomen yhä kauemmaksi muiden pohjoismaiden määrärahatasosta.

”Vastuumme maailmasta saa hallitukselta kovimman kolauksen. Kehitysyhteistyörahat lähes puolitetaan. Suomen kuva maailmalla pohjoismaisena maana on vaarassa, kuten tuoreet viestit YK:n yleiskokouksesta kertovat.” Eero Heinäluoma, sdP (PTK 41)

Maine kärsii -diskurssissa kansanedustajat kuvasivat hallituksen politiikkaa vastuuttomaksi ja ilmaisivat, ettei hallitus ole kiinnostunut kansainvälisistä kysymyksistä tai globaalin vastuun kantamisesta. Tässä diskurssissa kehitysyhteistyö liitetään osaksi Suomen kansainvälistä imagoa, johon kuuluu vahva osallistuminen kansainväliseen solidaarisuuteen, kestävän kehityksen työhön ja kehittyvien maiden tukemiseen.

”Sitten tämä kansainvälinen YK-maine, mikä tässä on myös: Itse tunnen paljon ihmisiä siellä, ja kyllä ihmiset ovat olleet järkyttyneitä, että kun Iso-Britanniakin, joka on vetänyt todella oikeistolaista politiikkaa, on lisännyt kehitysyhteistyömäärärahoja, niin Suomi vetää täysin päinvastaiseen suuntaan, puolittaa vuodessa, kun meidän kestävän kehityksen tavoitteet pitäisi panna toimeen ja ilmastopöytäsofissa sopia ja nyt tarvittaisiin sitä rahaa. Tämähän on vain häpeällistä. On tosi surullista sanoa näille ihmisille, että Suomen hallitus ei ole kiinnostunut kansainvälisistä kysymyksistä.” Ville Niinistö, vihR (PTK 43)

”Suomi on aina pitänyt huolta kansainvälisestä maineestaan ja ollut halukas kantamaan globaalia vastuuta. Näin meidän tulee toimia edelleen. Tosiasia on kuitenkin edelleen se, että Suomi on yksi maailman rikkaimmista maista, siitäkin huolimatta, että oman taloutemme moottori nyt yskii. Näyttää siis todella pahalta, kun leikkaamme tukea Unicefille kolmella neljäsosalla ja eräiden muiden YK-järjestöjen valtiontukea vieläkin enemmän.” Stefan Wallin, rkp (PTK 81)

Suomalaisella kehityspolitiikalla nähdään maine kärsii -diskurssissa olleen erinomainen maine juuri järjestöjen ja moninkeskisen yhteistyön kautta. Näihin kehityspolitiikan osa-alueisiin tehdyt leikkaukset siis paitsi muuttavat Suomen asemaa määrärahasoja vertailtaessa, myös vaikuttavat Suomen maineeseen sen suhteen, millaista kehitystyötä maa tekee. Maine kärsii -diskurssissa ilmenee piirteitä vastakkainasetteludiskurssista, sillä sen yhteydessä osa kansanedustajista kritisoi Finnfundia eikä koe sitä yhtä luotettavana toimijana kuin perinteisemmät kehitysyhteistyösektorin toimijat.

”Toiseksi, Suomi on muuttamassa Suomi-kuvan rakentamisen painopistettä, kun Suomi lisää sotilaallista läsnäoloaan maailmalla ja samaan aikaan vähentää humanitääristä läsnäoloaan maailmalla. Me muutamme kehitysyhteistyön painopisteen kansalaisjärjestöjen laadukkaasta ja arvostetusta työstä finanssisijoitustoiminnaksi. --

-
Kolmanneksi, Suomi on kaukana kaikesta, mutta nyt se myös sulkee itsensä ulkomaailmalta, kun se ajaa alas monenkeskisen yhteistyön YK:n alajärjestöjen kanssa, Lastenrahasto Unicefin, ympäristöohjelma UNEPin ja kehitysohjelma UNDP:n. Yleistuki järjestöille: WHO, FAO ja ILO ovat jäämässä kokonaan ilman yleistukea. Tässä on meneillään sellainen massiivinen Suomen imagon alasajo, ettei vastaavaa Suomen historiassa tunneta.” Antero Laukkanen, kd (PTK 83)

YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon vieraili Suomessa 9.12.2015 osallistuakseen Suomen 60-vuotisen YK-jäsenyyden virallisiin juhlallisuuksiin. Finlandia-talossa järjestetyssä juhlatilaisuudessa Ban korosti puheessaan tarvetta kehitysyhteistyölle ja maailman pakolaisten avustamiselle, ja totesi, että juuri kehitysyhteistyöllä pystytään puuttamaan humanitaaristen kriisitilanteiden juurisyihin.¹¹ Pääsihteerin kommentit vaikuttivat eduskunnassa käytyyn keskusteluun, ja erityisesti opposition kansanedustajat yhdistivät Ban Ki-moonin puheenvuorot diplomaattiseksi kritiikiksi Suomen kehitysyhteistyöleikkauksille. YK:n pääsihteerin ”diplomatian kielen” lisäksi oppositiokansanedustajat, kuten SDP:n Nasima Razmyar, vetosivat myös erilaisiin nimettömäksi jätetyihin lähteisiin YK:ssa ja muilla kansainvälisen yhteistyön areenoilla.

”Arvoisa rouva puhemies! Edustaja Kanerva varmasti pitkään valtiomiehenä olleena tietää, mitä on diplomatian kieli. Välttämättä täällä pääsihteeri Ban Ki-moon ei suoraan syytä Suomea, mutta olen ollut paljon niiden tahojen kanssa tekemisissä, jotka suoraan tekevät YK:n alaisten järjestöjen kanssa työtä, ja siellä meidän maineemme ei ole valitettavasti tällä hetkellä niin hyvä kuin mitä te täällä olette kuvailleet tänään.”
Nasima Razmyar, sdp (PTK 83)

Ban Ki-moonin puheenvuoroa tulkittiin eduskunnassa myös tästä poikkeavalla tavalla. Kokoomuksen pitkäaikainen kansanedustaja Ilkka Kanerva kritisoi maine kärsii -diskurssin käyttäjiä ja kuvaili YK:n pääsihteerin puheita Suomesta positiivisiksi.

”Arvoisa puhemies! YK:n pääsihteeri ei tullut Suomeen moittimaan Suomea; YK:n pääsihteeri kiitti Suomea Suomen panoksesta kansainvälisten konfliktien estämisessä

¹¹ ” Humanitarian needs are at a record high. Development aid helps address root causes. That is why we must not divert resources from development to humanitarian aid.” (un.org 9.12.2015)

viitaten Suomen panokseen rauhanturvatehtävissä, Suomen merkittävään panokseen kriisinhallintatehtävissä, siihen, että Suomella on merkittävä profiili konfliktinestotoiminnoissa, esimerkiksi radikalisoitumiseen fokusoituissa kiistoissa ja niitten estämisessä.” Ilkka Kanerva, kok (PTK 83)

Hallituksen puolesta ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka (kok) torjui opposition kritiikkiä. Toivakan puheessa Suomi jatkaa globaalia vastuunkantoa ja opposition kiinnostus kohdistuu virheellisen paljon määrärahojen leikkauksiin.

”Mutta, hyvät edustajat, kehityspolitiikka on paljon muutakin kuin leikkauksia, ja Suomi on jatkossakin maa, joka tuntee ja kantaa vastuunsa globaalissa taakanjaossa.” (Toivakka, kok, PTK 43)

Ministeri Toivakan puheissa toistuvat hänen kokemuksensa erilaisista kansainvälisistä kohtaamisista (kts. myös yksityisen sektorin roolia korostava diskurssi). Puheenvuoroissaan hän pyrkikin vakuuttamaan eduskunnan siitä, että hänen tapaamisissaan Suomen panosta kiitellään kritisoimisen sijaan.

”YK-järjestöjen pääsihteerit ja johdon olen tavannut käytännössä kaikki nyt tämän muutaman kuukauden aikana, ja voi sanoa, että tämä maine keskustelu on hyvin suomalaista keskustelua, suomalaisten keskenään käymää keskustelua. Suomella ei tuolla YK:n viikolla ollut minkäänäköistä ongelmaa maineen kanssa. Päinvastoin meidän osaamistamme, aktiivisuuttamme kiitettiin. Sekä presidentti että koko meidän delegaatiomme oli merkittävässä tilaisuuksissa kertomassa Suomen osaamisesta. Itse olin useassa tilaisuudessa puhumassa naisten ja tyttöjen hyväksi tehtävästä työstä, ja missään ei tullut vastaan — muuta kuin suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa keskustellessa — että meidän maineessamme olisi joku ongelma.” Lenita Toivakka, kok (PTK 43)

Maine kärsii -diskurssissa on piirteitä Suomen kehityspolitiikan pitkästä linjasta. Suomen positio osana pohjoismaisten maiden erityistä, hyvänä ja esimerkillisenä pidettyä kehityspolitiikkaa (kts. luku 4.1.3.) on tämän diskurssin käyttäjille merkityksellinen asia. Maine kärsii -diskurssiin kuuluvissa puheenvuoroissa kehitysyhteistyö nähdään pohjoismaiseen tapaan kehitysmaiden ja niiden yhteiskuntien tarpeista kumpuavana toimintana, jossa ei tavoitella antajamaan omaa etua vaan pyritään tekemään hyvää yhteistyössä vastaanottajamaan toimijoiden kanssa. Tästä näkökulmasta kehitysyhteistyöleikkaukset näyttäytyvät itsekkäinä ja epäoikeudenmukaisina, mihin maine kärsii -diskurssin puheenvuoroissakin viitataan.

6.1.5. Järjestödiskurssi

Kansalaisjärjestöjen kohtalo herätti runsaasti keskustelua kansanedustajien keskuudessa. Itse asiassa määrällisesti tarkasteltuna järjestödiskurssi oli kaikkein yleisin diskurssi, joka ilmeni tämän tutkimuksen aineistossa. Tämä KD:n kansanedustaja Antero Laukkasen puheenvuoro tiivistää erinomaisesti, mistä järjestödiskurssissa on kyse:

”Miten te, rouva ministeri, aiotte toimia, jotta tämä luottamus palautuisi? Teillä on vielä mahdollisuus tehdä uudelleenkohdennuksia, tehdä näitä valintoja, joita täällä monet edustajat nyt käsi sydämellä teiltä pyytävät. Suomalainen järjestötyö on maailman huippuluokkaa. Meille tullaan tänne ulkomailta (Puhemies koputtaa: Aika!) opiskelemaan ja katsomaan. Ei romuteta tätä, mikä on 40 vuodessa rakennettu.” Antero Laukkanen, kd (PTK 43)

Suomi on vahvan kansalaisyhteiskunnan ja aktiivisten järjestötoimijoiden maa, ja se on näkynyt myös kehityspolitiikassa. Useilla kansanedustajillakin on kytköksiä kehitysyhteistyötä tekeviin järjestöihin erilaisissa rooleissa – hallitusten jäsenenä, yhteistyökumppaneina tai esimerkiksi yksityisinä tukijoina. Muun muassa Laukkanen tarkasteli yhdessä puheenvuorossaan omia kokemuksiaan kehitysyhteistyöstä järjestötoiminnan piiristä, ja monien muidenkin edustajien puheenvuoroissa Järjestödiskurssiin olen luokitellut kuuluvaksi kaikki sellaiset puheenvuorot, joissa edustaja jollain tavalla ilmaisee tukea kansalaisjärjestöjen tekemälle kehitysyhteistyölle. Tyypillistä näille puheenvuoroille on järjestöihin kohdistuvien leikkausten harmittelu tai kritisointi, järjestöjen työn tärkeyden, tuloksellisuuden ja erityislaatuisuuden korostaminen sekä leikkausten vaikutusten kuvailu. Usein järjestödiskurssin yhteydessä kansanedustajat vaativat järjestöjen leikkausten kohtuullistamista joko ajallisesti (leikkausten jaksottaminen tai porrastaminen pidemmälle aikavälille) tai määrällisesti (ennen kaikkea siirtämällä osa Finnfundille esitetyistä varoista ”takaisin” järjestöjen rahoituksen puolelle).

Järjestöjen rahoituksen leikkaamiseen liittyviä ongelmia nostivat esiin erityisesti oppositiopuolueiden kansanedustajat, mikä selittyy osittain opposition roolilla hallituksen esityksiä kritisoivana ja opponoivana tahona. Järjestödiskurssiin osallistuivat kuitenkin myös osa hallituspuolueiden kansanedustajista, jotka ilmaisivat huolensa järjestöjen toimintaedellytyksistä ja kehuivat järjestöjen työn tuloksellisuutta, merkityksellisyyttä ja erityistä roolia kehitysyhteistyössä. Hallituksenkin kansanedustajien joukosta nostettiin esiin, että kyselytutkimusten mukaan valtaosa suomalaisista pitää kehitysyhteistyötä – erityisesti järjestöjen tekemänä – tärkeänä.

”Aivan lyhyesti loppuun kehitysyhteistyöstä: Siellä järjestöt tekevät pienillä rahoilla tehokasta työtä, ja tässä ulkoasiainvaliokunta on jo omassa käsittelyssään nostanut esille nimenomaan kansalaisjärjestöjen tekemän työn. Toivon, että sieltä voisi vielä löytyä ratkaisu, niin että ne saisivat nämä rahat ja pystyisivät jatkamaan sitä työtä, jota itse asiassa hyvinkin laajasti suomalaiset tukevat, eli nimenomaan sitä työtä, missä mennään sinne paikan päälle, autetaan ja pienilläkin summilla saadaan isoja tuloksia aikaan.” Timo Heinonen, kok (PTK 59)

Samoin perussuomalaisten Mika Niikon puheenvuoroista on havaittavissa järjestödiskurssia. Niikon tapa puhua kehitysyhteistyöstä on poikkeuksellinen suhteessa hänen puoluetovereihinsa: Valtaosa perussuomalaisten eduskuntaryhmästä keskusteluun osallistuneista käytti puheenvuoroissaan kehitysyhteistyöhön kriittisesti suhtautuvia sanamuotoja tai painotti *apu lähtömaihin* -diskurssia. Niikko kuitenkin ilmensi järjestödiskurssia jopa hyvin samaan tapaan kuin monet oppositiokansanedustajat. Toinen perussuomalainen järjestödiskurssia vahvistanut edustaja oli Veera Ruoho (ps). Sekä Ruoho että Niikko tukeutuivat joulukuussa järjestörahoituksen leikkauksia esittäneeseen UaV:n yksimieliseen lausuntoon, jonka ehdotuksen VaV oli hylännyt.

”Sitten minä vielä haluaisin mainita näistä: Meidän pitää muistaa se, että me todellakin olemme asettaneet nämä meidän järjestömme tukalaan tilanteeseen. Sitä ei voi kiistää mitenkään, ja myöskin UN Women Suomessa, Suomen Unicefin taholta ja Suomen YK-liiton toiminnanjohtaja Helena Laukkokin ovat ihmetelleet kovasti sitä. Nimenomaan me toivoimme valiokunnassa sitä, että tätä olisi lievennetty edes, liennytetty jotenkin.” Veera Ruoho, ps (PTK 83)

Järjestödiskurssin yhteydessä kansanedustajat ilmensivät selkeää tukea ulkoasiainvaliokunnan lausunnolle (UaVL 2/2015 vp), jossa valiokunta yksimielisesti kannatti järjestöihin kohdistuvien leikkausten kohtuullistamista momentin sisäisin siirtein. Joulukuussa käydyissä viimeisissä täysistunnoissa edustajat ilmaisivatkin useasti pettymyksensä siitä, että valiokunnan yksimielinen kanta ei kuitenkaan vaikuttanut valtiovarainvaliokunnan mietintöön, vaan VaV päätti mietinnössään olla esittämättä muutoksia kehitysyhteistyömäärärahojen jakamiseen. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto olikin poikkeuksellinen juuri yksimielisyytensä takia: valiokunnan jäseninä olevat hallituspuolueidenkin edustajat olivat hyväksyneet määrärahojen muutoksia koskevan kannan. Järjestöjen rahoitusta tärkeänä pitäneet kansanedustajat, kuten SDP:n Jutta Urpilainen, toivat pettymyksensä esiin:

”Olen tyytyväinen siitä, että valtiovarainvaliokunta toteaa selkeästi mietinnössään, että

kehitysyhteistyömäärärahoilla voidaan vaikuttaa muuttoliikkeen syihin ja ennaltaehkäistä myöskin maailman pakolaiskriisiä. Ja myöskin tästä näkökulmasta katsottuna minun on hirveän vaikea ymmärtää, mikä takia valtiovarainvaliokunta ei sitten huomionnut ulkoasiainvaliokunnan yksimielistä lausuntoa, jossa me toteamme, että valiokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle, että osa suunnitellusta Finnfundin pääomakorotuksesta suunnattaisiin kansalaisjärjestöjen kannalta kielteisten vaikutusten lievittämiseen. Minusta olisi ollut perusteltua, että valtiovarainvaliokunta olisi antanut arvoa asiantuntijavaliokunnalle, joka yksimielisesti — mukaan lukien edustaja Salolainen — oli sitä mieltä, että osa Finnfundin pääomittamisen rahoista voitaisiin käyttää kehitysyhteistyöjärjestöjen leikkausten lieventämiseen. Eli haluaisin myöskin kuulla jaoston puheenjohtajalta vastauksen tähän kysymykseen.”
Jutta Urpilainen, sdp (PTK 83)

6.1.6. Apu lähtömaihin -diskurssi

Yli 1,2 miljoonaa ihmistä haki turvapaikkaa EU:n jäsenmaista vuoden 2015 aikana. Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi aiemmasta tasosta – esimerkiksi vuonna 2014 turvapaikkaa haki vain noin 560 000 ihmistä. (Eurostat 4.3.2016.) Äkillisen turvapaikanhakijoiden määrän kasvun takia monet eurooppalaiset valtiot joutuivat uudenlaiseen tilanteeseen, kun turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen tarvittiin pikaisesti aiempaa enemmän resursseja. Esimerkiksi Suomessa rekisteröitiin vuonna 2015 yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa, kun vuonna 2014 turvapaikanhakijoita tuli maahan 3 651 (Migri 2016). Ilmiöstä puhuttiin jopa pakolaiskriisinä sekä turvapaikanhakijoiden vyörynä tai tulvana Eurooppaan.

Syksyllä 2015 akuuttina vallinnut keskustelu turvapaikanhakijoiden kohtelusta, pakolaisten tilanteesta lähtömaissa ja eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän muokkaamisesta näkyi myös osana keskustelua Suomen kehitysyhteistyöleikkauksista. Muun muassa ministerit Orpo ja Toivakka ilmaisivat puheenvuoroissaan, että hallitus on talousarvioesityksessään halunnut huomioida maailman kasvavan pakolaisten määrän ja turvaavan avun viemisen ”lähtöalueille”.

”Arvoisa puhemies! Erittäin hyviä kysymyksiä. Aloitetaan tuosta pakolaiskysymyksestä. Pakolaisleirien tilanne on nyt tällä hetkellä lähestulkoon katastrofaalinen. Pakolaisia on miljoonia Syyrian lähialueilla ja näissä lähtömaissa ja niiden ympäristössä. Olen tyytyväinen siitä, että Euroopan unioni on päättänyt suunnata 2 miljardia Trust Fund -nimisen rahaston kautta näihin lähtöalueisiin. Syyrian alueelle suunnitellaan miljardin rahastoa. Me olemme pystyneet myöskin — ministeri Toivakka osaisi kertoa tästä enemmän — varmistamaan sitä, että vaikka kehitysyhteistyömäärärahoja on jouduttu leikkaamaan, niin ne eivät kohdistu näihin lähtömaihin ja kauttakulkumaihin, mikä on erittäin tärkeä asia.” Sisäministeri Petteri Orpo, kok (PTK 43)

”Sitten vielä aivan lopuksi, hyvät edustajat, haluan nostaa esiin yhden erittäin tärkeän kokonaisuuden, jota on leikkausten keskelläkin haluttu suojella, nimittäin humanitäärisen avun. Maailman ennätyksellisen huonon humanitäärisen tilanteen vuoksi siitä säästetään kaikkein vähiten ja vuodelle 2016 apua on budjetoitu 70 miljoonaa euroa. Humanitäärinen kriisi linkittyy hyvin vahvasti pakolaiskriisiin. On hyvä muistaa, että lähes 90 prosenttia maailman pakolaisista on edelleen kehittyvissä maissa. He eivät siis ole Suomessa tai Euroopassa tai parhaillaan matkalla tänne. Se helposti unohtuu.” Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka, kok (PTK 43)

Perussuomalaisten kansanedustajien puheenvuoroissa apu lähtömaihin -diskurssi esiintyi tiheästi. Perussuomalaisille leimallista oli kehitysyhteistyön näkeminen välineellisenä: kehitysyhteistyön avulla Suomeen hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrää pystytään vähentämään ja siten hyödyttämään Suomea, kun maahanmuuton kustannukset eivät nouse. Tämä havainto perussuomalaisten painotuksista oli odotettavissa, sillä puolue on profiloitunut ennen kaikkea maahanmuuttoa kritisoivana ja jopa vastustavana puolueena. Myös perussuomalaisten kehityspoliittinen linja on muita eduskuntapuolueita merkittävästi kriittisempi, joten sen

”Kehitysyhteistyöhön jää leikkauksienkin jälkeen vielä lähes 500 miljoonaa euroa. Tämä summa tuleekin käyttää erittäin tarkasti. Pakolaisleireihin laitetut satsaukset vähentävät turvapaikanhakijoiden matkustamista Eurooppaan, joten tämä satsaus on oikeaa toimintaa. Tällöin säästämme myös maahanmuutosta aiheutuvista kuluista.” Kari Kulmala, ps (PTK 41)

Oppositio puolueiden kansanedustajat kyseenalaistivat hallituspuolueiden edustajien apu lähtömaihin -diskurssin vilpittömyyttä usein. Näissä puheenvuoroissa pakolaisuuden syihin puuttuminen lähtömaissa ja lähialueilla nähdään tärkeänä – jopa akuutimpana kuin koskaan aiemmin – mutta hallituksen ei uskottu haluavan aidosti auttaa pakolaisia. Kehitysyhteistyöstä leikkaamisen todettiin olevan ristiriidassa sen kanssa, että hallituksen edustajat toivoivat apua annettavan pakolaiskriisin juurisyihin puuttumiseen ja pakolaisleireille. Tämä kritiikki yhdisti oppositio puolueita merkittävästi, sillä hyvin samansuuntaisia puheenvuoroja käytettiin käytännössä kaikista oppositio puolueista.

”Täälläkin on kansanedustajia, jotka ovat kauhuissaan pakolaisista. Puhutaan siitä, että ihmisiä pitää auttaa paikan päällä. Ristiriitaista on taas se, että me emme auta ihmisiä myöskään paikan päällä. Ja kaikki tietävät perussuomalaisten epärationaalisuuden tässä asiassa.” (Ozan Yanar, vihr, PTK 43)

”Kysyn teiltä myös: kun niin monesti kuulemme kauhisteluja tässäkin salissa tästä pakolaiskriisin hoidosta ja siitä, minkälaisia kustannuksia se meille täällä Suomessakin aiheuttaa, niin eikö olisi järkevämpää todellakin auttaa esimerkiksi YK-järjestöjä

pitämään noista leireistä ja niiden olosuhteista sillä tavoin huolta, että ihmisillä ei olisi välttämättä pakkoa lähteä hakemaan elämää ja polkua muualta? Tilannehan on se, että noilla leireillä on jouduttu supistamaan jopa ruoka-annoksista, terveyspalveluista ja niin edelleen. Eikö tämä ole aika arveluttava tie, jonka nyt hallitus on valinnut, leikata tästä työstä?” Susanna Huovinen, sdp (PTK 83)

Opposition apu lähtömaihin -diskurssin kritiikissä kyseenalaistettiin myös hallituksen laajemman poliittisen linjan johdonmukaisuutta. Näissä puheenvuoroissa hallituksen apu lähtömaihin -diskurssi näyttäytyy vähintäänkin arveluttavana, sillä samaan aikaan hallitus ei ole valmis nostamaan kiintiöpakolaisten määrää¹² tai muilla tavoin osoittaa olevansa aidosti sitoutunut pakolaisten lähtöolosuhteiden parantamiseen ja tukeen ”paikan päällä”.

”Arvoisa pääministeri, on täysin nurinkurista vähentää kehitysapua kolmanneksella, kun hallitus samalla väittää haluavansa auttaa ihmisiä paikan päällä heidän kotimaissaan. Tämä yhtälö ei kerta kaikkiaan toimi. On myös kestävämpiä pienentää pakolaiskiintiötä neljänneksellä viimevuotiseen verrattuna. Ruotsalainen eduskuntaryhmä haluaa panostaa 250 miljoonaa euroa lisää kehitysapuun ja korottaa pakolaiskiintiötä 750:stä 2 500:aan.” Stefan Wallin, rkp (PTK 81)

”Tarvittaisiin apua juuri siellä lähtömaissa, ja voitaisiin ennaltaehkäistä pakolaisuutta ja myöskin näitä kriisien syntyisiä, ja olisi äärimmäisen tärkeää tukea näitä pakolaisleirejä myöskin tuolla kriisialueitten lähialueilla. Mutta hallitus on valinnut toisenlaisen linjan ja esimerkiksi on hallitusohjelman kiintiöpakolaisjärjestelmäkirjauksella estänyt sen, että voitaisiin tehdä sitä tehokkainta mahdollista auttamista. Halutaan mieluummin osallistua näihin sisäisiin siirtoihin Euroopan sisällä, ja se on kyllä väärä signaali niin näille ihmisalukuljettajille kuin myöskin sieltä alueilta pakeneville ihmisille.” Sari Essayah, kd (PTK 83)

Apu lähtömaihin -diskurssissa onkin mielenkiintoista se, miten samoja perusteita (”täytyy auttaa pakolaisia heidän lähtömaissaan” / ”Suomen on vaikutettava pakolaisuuden juurisyihin”) käytettiin sekä kehitysyhteistyöleikkauksia puolustaneiden että vastustaneiden kansanedustajien puheenvuoroissa. Syksyn 2015 turvapaikanhakijatilanne heijastui niin vahvasti koko yhteiskunnalliseen keskusteluun, että käytännössä katsoen joka suunnasta kansanedustajat ovat kokeneet tarpeelliseksi ottaa kantaa juuri tähän kysymykseen.

Turvapaikanhakijoista julkiselle sektorille aiheutuvat kustannukset keskusteluttivat eduskuntaa vilkkaasti koko syksyn 2015. Turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen, turvapaikkahakemusten

¹² Vuosina 2014–2015 Suomen pakolaiskiintiö oli korotettu 1050 pakolaiseen, mutta tämän jälkeen kiintiö on laskettu jälleen 750 pakolaiseen.

käsittely ja muut toiminnot kuuluvat sisäpolitiikan piiriin. Perussuomalaisten kansanedustaja Veera Ruoho kuitenkin nosti esiin mahdollisuuden laskea turvapaikanhakijoista valtiolle aiheutuvat kulut ODA-kustannuksiksi. Näin kotimaassa käytetyt varat kasvattaisivat tilastoissa kehitysyhteistyöhövaroja.

”Ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä olemme melkoisen keskinäisriippuvaisia, jaamme globaalisti samoja ongelmia. Suomessa on vaadittu, että hätää kärsiviä autettaisiin mahdollisimman lähellä kotejaan. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa sekin, että turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen ja perustarpeiden tarjoaminen heille, vaikkakin velkarahalla, voidaan laskea pitkälti ODA-kelpoiseksi kehitysavuksi. Täällä on aika vähän keskusteltu tästä kaikkine välillisine kustannuksineen miljardiluokan kuluerästä. Kuinka paljon tarvitsemme lisää pituutta tuottavuusloikkaan, jotta katamme nämä turvapaikanhakijoista syntyvät vuosittaiset kulut? Itse pakolaiskriisi on hoidettava kansainvälisellä yhteistyöllä.” Veera Ruoho, ps (PTK 83)

Poliitikkojen ja esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan piirissä ei ole täyttä yksimielisyyttä siitä, onko pakolaiskulujen kirjaaminen ODA-tilastoihin eettisesti hyväksyttävää – kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet tätä tapaa tilastojen kaunisteluksi (kts. esim. Eurodad 11.4.2017). Tämä kritiikki ilmeni myös eduskuntakeskustelussa: esimerkiksi Krista Mikkonen (vihr)

”Arvoisa rouva puhemies! Haluan korjata tässä edustaja Ruohon puheenvuorossa esiin tulleen toteamuksen siitä, että näitä kotimaan pakolaiskuluja voisi laskea kehitysavuksi. Näinhän ei ole. Näihin ODA- eli Official Development Assistance -kelpoisiin kehitysapurahoihin, kun vertaillaan eri maiden osuutta, paljonko bruttokansantuotteesta kehitysapuun laitetaan, eivät sisälly suinkaan kotimaassa olevat pakolaiskulut, vaan ne ovat varoja tai lainoja kehitysmaille näiden talouden kehittämiseen ja laaja-alaiseen hyvinvointiin siellä kohdemaassa, ei suinkaan Suomessa.” Krista Mikkonen, vihr (PTK 83)

Kysymys siitä, minkälaisia kustannuksia valtiot voivat tilastoida ODA-määrärahoihin, onkin mitä suurimmissa määrin poliittinen. OECD:n kehitysyhteistyökomitea DAC ylläpitää kansainvälisiä ODA-tilastoja, ja sen yhteydessä määritellään myös ODA:n kriteerit. Nykyisten kriteerien mukaan valtiot voivat ilmoittaa virallisen kehitysyhteistyön kuluihin kustannuksia, jotka ovat johtuneet pakolaisten vastaanottamisen välittömistä kustannuksista – ensimmäisen vuoden kuluista henkilön saavuttua maahan. (OECD 2018.) OECD:n mukaan yhä useampi Euroopan maa on viime vuosina ilmoittanut kehitysyhteistyökuluihinsa kotimaassa tapahtuvasta pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta koituvia välittömiä kuluja. Pakolaisuuteen liittyvät menot ovat ODA-tilastoissa olleet kasvussa erityisesti Eurooppaan kasvaneen turvapaikanhakijamäärän vuoksi, ja Suomikin on päättänyt ilmoittamaan pakolaisten vastaanottoon käytettyjä varoja kehitysyhteistyökuluiksi. (OECD 2017.) Mikkosen esittämä näkemys pakolaiskulujen ODA-kelvottomuudesta on siis virheellinen.

6.1.7. Vastakkainasetteludiskurssi

Kehitysyhteistyömäärärahoihin tehtyjen suurten leikkausten lisäksi eduskuntaa puhutti runsaasti hallituksen päätös siirtää 100 miljoonaa euroa kehitysyhteistyömäärärahoista kehitysrahoitusyhtiö Finnfundille. Useat kansanedustajat nostivat esiin Finnfundille esitetyn lisärahoituksen ongelmallisena. Näiden kansanedustajien mukaan Finnfundille osoitettu lisämääräraha tulisi liian yllättäen yhtiölle, sillä rahoituksen kasvu oli yllättänyt kaikki – myös Finnfundin. Muun muassa vihreiden Krista Mikkonen kuvasi puheenvuorossaan Finnfundin saamaa rahoitusta haasteellisena:

”Täytyy myös muistaa, että sinänsähän varmasti Finnfundkin tekee ihan hyvää kehitysyhteistyötä ja vähän uudella tavalla. En sitä sinänsä moiti, mutta nyt kun järjestölle annetaan paljon enempi rahaa kuin he itse pyytävät, niin on aivan selvä, että heidän on myös vaikea nopealla aikataululla saada se järkevästi käyttöön. Aivan yhtä lailla kun kehitysyhteistyöjärjestöiltä rajusti leikataan, niin silloin ollaan todella pulassa, mitä tehdä, miten voidaan niin nopeasti sopeuttaa, niin yhtä lailla jos rajusti saa paljon enemmän kuin on edes kuvitellut toiveissaan, niin se tuo ongelmia siihen, miten se raha saadaan järkevästi käyttöön.” Krista Mikkonen, vihr (PTK 83)

Finnfundin ja kehitysyhteistyöjärjestöjen työtä ja tavoitteita vertailtiin keskustelun aikana usein. Järjestöjä puolustavat ja kehitysyhteistyöleikkauksia vastustavat kansanedustajat korostivat kansalaisjärjestöjen merkitystä erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten sekä vaikeiden yhteiskunnallisten ja kulttuuristen ongelmien kannalta.

”Me muutamme kehitysyhteistyön painopisteen kansalaisjärjestöjen laadukkaasta ja arvostetusta työstä finanssisijoitustoiminnaksi. Vaikka Finnfund tekee hyviä asioita, kyllä nämä ovat niin eri sarjan asioita. Tämä valkokaulustoiminta on kaukana kehitysyhteistyön mullasta ja todellisuudesta eikä voi koskaan olla niin vaikuttavaa kuin nyt tehtävä työ kansalaisjärjestöjen kautta on. Sijoitustoiminta on myös huomattavasti alttiimpaa korruptiolle kuin suoraan kansalle kansan kanssa rakentuva auttaminen ilman välikäsiä.” Antero Laukkanen, kd (PTK 83)

Kansanedustajat vaikuttivat puheenvuoroissaan olevan erimielisiä siitä, kuka tai mikä oli aikaansaanut järjestöjen ja Finnfundin vastakkainasettelun. Useissa hallituspuolueiden edustajien puheenvuoroissa ihmeteltiin vastakkainasettelun syntymistä ja kyseenalaistettiin sen tarpeellisuutta. Opposition puheenvuoroissa vastakkainasettelun kuvattiin syntyneen hallituksen päätöksestä leikata kehitysyhteistyötä tekeviltä järjestöiltä samanaikaisesti kun Finnfundille esitettiin lisäpääomitusta.

Finnfundia ja sille esitettyä lisärahoitusta puolustivat hallituksen edustajat – erityisesti kokoomuksen edustajat sekä keskustan Aila Paloniemi, joka toimi Finnfundin hallintoneuvoston puheenjohtajana vuosina 2012–2015. Hallituspuolueiden edustajien puheenvuoroissa kritisioitiin oppositiota Finnfundin ja järjestöjen vastakkainasettelusta.

”Finnfund on järjestelmä, jossa juuri yrittäjäyys tulee mukaan meidän kansainväliseen kehitysyhteistyöhömmä rakentamalla ja myönteisellä panoksella — ja nyt se elementti yhtäkkiä onkin jollain tavalla pahan valtakunnan edusmiehenä. En oikein ymmärrä sitä logiikkaa, joka näiden kahden esityksen välillä on.” Ilkka Kanerva, kok (PTK 83)

Kokoomuslaisten kansanedustajien käyttämä positiivinen kieli heijastanee puolueen ymmärrystä yksityisen sektorin tärkeydestä – näissä puheenvuoroissa Finnfundin lisärahoitukselle annettiin tukea ja nähtiin lisärahoitus tarpeellisena. Osa kansanedustajista kielsi väitteet siitä, että Finnfundin saama korotettu rahoitus olisi pois muiden kehitysyhteistyötä tekevien tahojen, kuten järjestöjen tai moninkeskisen yhteistyön organisaatioiden määrärahoista.

”Toiseksi en ymmärrä lainkaan sitä keskustelua, joka Suomessa on virinnyt, että Finnfund olisi jotenkin heikko toimimaan kehitysyhteistyössä. Olen ollut Finnfundin hallintoneuvostossa monena vuotena ja voin sanoa, että se tekee varmasti ihan kärkeätyötä Suomen kehitysyhteistyön hyväksi. On täysin väärin asettaa vastakkain kansalaisjärjestöjä ja Finnfundia, molemmat tekevät arvokasta työtä. Jos kansalaisjärjestöt ovat saaneet liian vähän rahaa, heille pitää osoittaa sitä rahaa muualta eikä suinkaan Finnfundista.” Pertti Salolainen, kok (PTK 83)

Samanaikaisesti myös opposition kansanedustajat harmittelivat järjestöjen ja Finnfundin vastakkainasettelua. Vastakkainasetteludiskurssi siis hyödynnettiin eri eduskuntaryhmissä, mutta puheenvuoroissaan edustajat kuvasivat vastakkainasettelun alkulähteen eri tavoin riippuen siitä, kuuluuko puhuja hallituksen vai opposition edustajiin.

”Tässä varmaan kukaan ei ole väittänyt, edustaja Kanerva, että Finnfundin työ olisi jotenkin vähempiarvoista, mutta tällä hetkellä sitä vastakkainasettelua, mitä on tehty myös meidän erittäin arvokkaiden kansalaisjärjestöjen välillä, on vaikea ymmärtää. Molempia tarvitaan tässä maailmassa, mutta on myönnettävä, että myös meidän kansalaisjärjestömme ovat tehneet erinomaista työtä, ja sen työn puolittaminen tuntuu hyvin surulliselta.” Nasima Razmyar, sdp (PTK 83)

Metakeskustelu vastakkainasettelun aloittamisesta kuvaa mielestäni osuvasti hallituksen ja opposition näkökulmaeroja ja liittyy osin välttämättömyysdiskurssiin. Hallitus näki

kehitysyhteistyöleikkaukset välttämättöminä ja tulkitsi Finnfundin lisärahoituksen valtion menokehityksen ulkopuoliseksi rahaksi – ei siis kuluksi valtion budjetissa. Sen sijaan oppositiossa Finnfundille myönnetyn lisärahoituksen tulkittiin olevan pois muista kehitysyhteistyövaroista, erityisesti järjestöiltä ja moninkeskisestä kehitysyhteistyöstä. Opposition kansanedustajat kuitenkin itse vahvistivat vastakkainasettelua nostamalla nämä kaksi kehitysyhteistyön rahoitusväylää rinnakkain.

Järjestöjen ja yksityisen sektorin vastakkainasetteludiskurssi vallitsee läpi koko tämän tutkimuksen aineiston. Järjestöjen kehitysyhteistyörahoitukseen etsittiin puheenvuoroissa vaihtoehtoja myös muilta keinoin – vaihtoehtoisiksi leikkauskohteiksi ehdotettiin esimerkiksi autoveroa. Täysistuntojen edetessä keskustelu kuitenkin vakiintui asetelmaan, jossa järjestörahoituksen ”kohtuullistamiseksi” hallituksen tulisi siirtää osa Finnfundille esitetystä rahoituksesta ulkoministeriön hallinnonalan sisäisillä siirroilla ”takaisin” järjestöjen rahoitusosuuteen.

6.1.8. 0,7-diskurssi

Suomi on saavuttanut tavoitteidensa mukaisen 0,7 prosentin kehitysyhteistyömäärärahatason ainoastaan kerran – vuonna 1991. Tämän jälkeen 0,7-tavoite on toistunut hallitusohjelmissa ja kehityspoliittisissa toimenpideohjelmissa, mutta konkreettisia suunnitelmia tavoitteen saavuttamisesta ei ole esitelty. Sipilän hallituksen päättämät leikkaukset katkaisivat kehitysyhteistyömäärärahaosuuden kasvaneen trendin, mutta siitä huolimatta Sipilän hallitus ilmaisi hallitusohjelmassaan 0,7-tason säilyvän ”pidemmän aikavälin tavoitteena” (Sipilä I 2015, 33).

Eduskuntakeskustelussa 0,7-tavoite näkyi jaettuna tavoitteena, johon vakuuttivat pyrkivänsä niin hallituksen kuin oppositioinkin edustajat. Ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana toiminut Antti Kaikkonen (kesk) ilmaisi tavoitetilän näin:

”Ja on hyvä muistaa, että tästäkin taka-askeleesta huolimatta pidetään se tavoite siellä 0,7:ssä, ja toivottavasti joku kaunis päivä siihen vielä päästään, vaikka se nyt eteenpäin siirtyy.” Antti Kaikkonen, kesk (PTK 43)

Myös muut hallituspuolueiden edustajat pyrkivät ilmaisemaan 0,7-tavoitteeseen sitoutumista. Muun muassa ministeri Toivakka (kok) muistutti 0,7-tavoitteen olevan kirjattu hallitusohjelmaan. Näissä hallituksen puolelta käytetyissä puheenvuoroissa 0,7-tavoite kuitenkin yleensä asetettiin alisteiseksi Suomen valtiontalouden kuntoon saamiselle: edustajien ajatuksena on, että ensin on saatava valtiontalouden tila korjattua, ja vasta tämän jälkeen on mahdollista nostaa kehitysyhteistyöhön käytettyä määrärahatasoa.

”0,7 on meidän tavoitteemme edelleenkin. Se on kirjattu hallitusohjelmaan, ja kun tästä taloustilanteesta päästään eteenpäin, on tärkeää, että mennään eteenpäin, kuten edellisenkin talouskriisin jälkeen 90-luvulla päästiin. Tämä on ehdottomasti asia, johon olen sitoutunut.” Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka, kok (PTK 43)

Hallituspuolueiden puheenvuoroihin 0,7-diskurssissa liittyi kansanedustajien ja jopa ministerin henkilökohtaisen sitoutumisen nostaminen esiin. Edustajat käyttivät näkökulmana pääasiallisesti joko Suomen/hallituksen tai yksittäisen edustajan sitoutumista. Tästä poikkeuksena oli keskustan kansanedustaja Marisanna Jarva, joka nosti esiin puolueensa sitoutumisen 0,7-tavoitteeseen pitkällä aikavälillä.

”Itsekin pidän tosi tärkeänä sitä, että tämä 0,7:n tavoite pysyy tavoitteena myös tulevaisuudessa ja näitten valitettavien leikkausten jälkeen siirretään katsetta eteenpäin.” Saara-Sofia Sirén, kok (PTK 43)

”Arvoisa puhemies! Meillä on ollut puhetta tästä YK:sta tulleesta suosituksesta, että tämä 0,7 prosentin osuus bruttokansantuotteesta käytetään tähän kehitysyhteistyöhön. Suomihan on todella valtiona sitoutunut tähän tavoitteeseen — ikävä kyllä siihen on takapakkia tullut myös edellisten hallitusten aikana. Keskustan selvä tavoite on myös siinä, että kun saamme taloustilanteen paremmaksi, niin meidän tulee mennä sitä kohti, että me voimme osallistua tämän 0,7 prosentin tavoitteen mukaisesti sitten kehitysyhteistyöhön jatkossa.” Marisanna Jarva, kesk (PTK 83)

Opposition kansanedustajien puheenvuoroissa 0,7-tavoitteeseen haluttiin pyrkiä hallituksen tavoitteen asettelua pontevammin. Kansanedustajat kritisoivat hallitusta kansainvälisen sitoumuksensa pettämisestä sekä siitä, ettei uutta aikarajaa tai suunnitelmaa 0,7-tason saavuttamiseksi oltu luotu.

”Arvoisa rouva puhemies! Lopuksi on todettava, että hallitus on hokenut leikkausten olevan vain väliaikaista: koska meillä on taloudellisesti vaikeaa, me joudumme tekemään näitä ikäviä päätöksiä. Minä todella odotan hallitukselta nähtäväksi sitä tiekarttaa, jolla kehitysyhteistyön varat nostetaan aiemmalle tasolle ja lopulta siihen 0,7:ään, mihin mekin olemme myös sitoutuneet. Näillä valtavilla niin sanotuilla väliaikaisilla leikkauksilla saadaan aikaan niin peruuttamatonta vahinkoa, että on vaikeata palata takaisinpäin. Toivottavasti hallitus päättää olla tekemättä niitä alun perinkään, mutta nyt kun olette päättäneet, niin korjatkaa niitä edes jossain vaiheessa.” Nasima Razmyar, sdp (PTK 83)

0,7-diskurssissa kehitysyhteistyömäärärahojen tavoitetasoon liitettiin myös käsityksiä globaalista vastuunkannosta ja jopa velvollisuudesta.

”Arvoisa puhemies! Kun olin nuori, niin yksi syy, minkä takia lähdin politiikkaan, oli se, että halusin pelastaa maailman, ja vielä on vähän samaa vikaa. Ja silloin ajattelin, että oli tosi hienoa, että olimme sopineet maailmassa yhdessä, että kannamme vastuuta 0,7 prosentilla siitä, että tuemme myöskin kaikkein köyhimpiä maita. Ja mielestäni on tosi surullista, että aikuiset eivät pysty tähän samaan kuin mitä suurin osa nuorista ajattelee. 0,35 prosenttia, se on se arvo, minkä ajattelemme kaikkein köyhimpien maiden lasten ja ihmisten arvon olevan.” Eva Biaudet, rkp (PTK 43)

Vaikka sitoutuminen 0,7-tavoitteeseen yhdistikin kansanedustajia yli hallitus–oppositio-ajan, keskustelussa nousi esiin myös 0,7-tavoitteen kyseenalaistavaa puhetta. Vahvimmin 0,7-tavoitetta ja siihen liittyntä diskurssia kritisoi perussuomalaisten kansanedustaja Simon Elo, joka kuvasi 0,7-tavoitetta puolustavia opposition puolueita ”uskonnollisessa hurmiossa” toimiviksi. Elon mukaan tavoite ei perustu mihinkään ja Suomi voisi irtautua sen tavoittelusta.

”Toisaalta sellainen puoli ulkoministeriön hallinnonalassa ja tässä talousarvioesityksessä, joka ei varmasti vasemmisto-oppositiota miellytä, on tietysti kehitysapuun tarkoitettujen määrärahojen merkittävä leikkaus. Vielä vuonna 2014 kehitysyhteistyömenojen osuus oli 0,6 prosenttia bruttokansantulosta, ensi vuonna 0,38. Vasemmisto-oppositio hokee suorastaan uskonnollisessa hurmiossa maagista 0,7 prosentin lukua, vaikka eivät varmaan itsekään oikein tiedä, mistä tämä luku edes tulee. Se luku saa minun puolestani jäädä historian lehdelle, koska oleellista on se, mihin sitä rahaa käytetään, millaisilla perusteilla, ei joku tällainen aika lailla hatusta temmattu prosenttiluku.” Simon Elo, ps (PTK 83)

0,7-tavoitteella on erittäin vahva asema kansanedustajien puheissa. Elon kritiikki jää marginaaliseksi, kun muiden puolueiden kansanedustajat pyrkivät kilpailemaan sitoutumisestaan määrärahasotavoitteeseen. 0,7-diskurssi ilmenee aineistossa lähellä maine kärsii -diskurssia sekä arvovalintadiskursseja, joissa molemmissa painottuu kehitysyhteistyön ja -politiikan altruistiset piirteet ja käsitys globaalista vastuunkannosta. 0,7-tavoite eroaa näistä kahdesta edellä mainitusta diskurssista ennen kaikkea siksi, että sen käyttäjiä löytyy merkittävästi laajemmin puoluerajat ylittäen ja hallituksen sekä opposition puolelta, kun taas arvovalinta- ja maine kärsii -diskurssit ilmenivät ennen kaikkea oppositiokansanedustajien puheissa.

6.2. Heikot diskurssit

6.2.1 Arvovalintadiskurssi

Kehitysyhteistyöleikkauksia kritisoivien kansanedustajien puheenvuoroissa esiintyi toistuvasti diskurssi, jossa kehitysyhteistyömäärärahoihin tehdyissä muutoksissa on kyse arvovalinnoista. Tämä arvovalintadiskurssi liittyy tiiviisti kohtuuttomuusdiskurssiin: molemmat kohdentuivat leikkausten vastustamiseen ja hallituksen määrärahapäätösten arvosteluun. Sekä arvovalinta- että kohtuuttomuusdiskursseissa edustajat tuovat esiin vaihtoehtoisia leikkauskohteita ja/tai leikkauksien tarpeettomuutta. Esimerkiksi vihreiden ensimmäisen kauden kansanedustaja Touko Aalto kutsui kehitysyhteistyöleikkauksia poliittiseksi arvovalintakysymykseksi.

”Ja tiedättekö te, mitä komission alijäämämenettely tarkoittaa? Se ei tarkoita sitä, että komissio päättää meidän puolestamme asioita. Meidän pitää raportoida asioista eteenpäin. Moni muukin maa on ollut tässä systeemissä mukana. Eli toisin sanoen tämä [kehitysyhteistyöleikkausten] porrastus olisi täysin mahdollinen. Tämä on vain ja ainoastaan poliittinen arvovalintakysymys. Te voitte tehdä toisin, jos te tahdotte tehdä toisin, ja tämä on fakta.” Touko Aalto, vihr (PTK 43)

Arvovalintadiskurssia käyttivät etenkin sosialidemokraattisen puolueen kansanedustajat. He kritisoivat sekä kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia että määrärahoissa tehtyjä painotuksia – Finnfundin saamia lisäpanostuksia samaan aikaan kun järjestöiltä leikattiin merkittävä osuus rahoituksesta.

”Ministeri, te olette tehneet poliittisen arvovalinnan. Minusta olisi reilua ja rehellistä myös myöntää se, ei mennä sen selän taakse, että on pakko tehdä leikkauksia. On vaikea taloustilanne, pitää tehdä säästöjä, mutta te olette tehneet budjetin sisällä arvovalintoja. Te olette päättäneet alentaa autoveroa sen sijaan, että olisitte pitäneet kehitysyhteistyömäärärahan ennallaan.” Jutta Urpilainen, sd, (PTK 43)

”Arvoisa rouva puhemies! On totta, että julkisen, yksityisen ja järjestöjen yhteistyö on se, millä on kehitysyhteistyötä tehty ja tehdään tulevaisuudessakin. Nyt sitä painotusta tietenkin joka puolella mietitään, miten se tulee olemaan. Mutta kyllähän se painotuksena tuntuu kummalliselle, että Finnfund ei halunnut eikä anonut koskaan tällaista rahamäärää ja sille kolminkertaisesti sitä halutaan antaa, kun sitä vastoin järjestölle, joka voisi selvittää, miten suomalainen yritys tuolla toimii ihmisoikeuksien tai ympäristön vastaisesti, ei anneta rahoitusta enää ollenkaan. Tässä on kuitenkin tämmöisiä arvovalintoja.” Sirpa Paatero, sd, (PTK 43)

Tässä diskurssissa korostuivat kehityspolitiikan normatiiviset piirteet. Kehitysyhteistyön ja -politiikan perustana nähdään olevan Suomen vastuu ja velvollisuus auttaa kehittymättömpiä maita, yhteiskuntia ja yksilöitä. Leikkaukset osoittavat arvovalintadiskurssissa

6.2.2 Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssi

Kuten edellä kävi ilmi, pakolaiskriisi vaikutti myös kehitysyhteistyöleikkauksista käytyyn eduskuntakeskusteluun. Osa kansanedustajista esitti näkemyksiä kehitysyhteistyöstä juuri pakolaiskriisin kaltaisen tilanteen ehkäisytapana (kts. luku 6.1.6). Täysistuntokeskustelussa käytettiin kuitenkin myös puheenvuoroja, joissa kehitysyhteistyö ja -politiikka näyttäytyivät tehottomina, tuloksettomina tai muulla tavoin täysin turhina.

”Arvoisa rouva puhemies! Joskus kuulee väitteitä, että nyt tämä käsillä oleva pakolaiskriisikin johtuisi siitä, että Suomi on leikannut kehitysapua tai leikkaamassa kehitysapua. No, eihän se tietenkään siitä johdu vaan esimerkiksi siitä, että meidän aiemmat ulkoministerimme eivät ole solmineet palautussopimusta Irakin ja Somalian kanssa, kuten ministeri Soini tällä hetkellä juuri on tekemässä. — Hyvä, että kerroit häneltäkin terveiset.

Mutta nyt tästä kehitysavusta. On ihan oikein, että siitäkin leikataan, kun kaikesta leikataan. Niin muuten leikkasi edellinenkin hallitus. Siellä oli RKP:tä ja vihreätä ja demaria mukana.” Juho Eerola, ps (PTK 43)

Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssissa puheenvuoroissa ilmenivät erilaiset esimerkit epäonnistuneista kehitysyhteistyöprojekteista tai kohdemaista, joissa kehitystä ei puhujien mukaan ole (riittävästi) ilmentynyt avusta huolimatta. Tämä diskurssi liittyi kokonaisuudessaan perussuomalaisii, sillä vaikka myös muiden kansanedustajien puheenvuoroissa saatettiin viitata tarpeeseen tehostaa kehitysyhteistyötä tai kehitysyhteistyössä todettiin olevan myös haasteita, ainoat kansanedustajat, jotka käyttivät puheessaan täysin kriittistä puhetapaa, olivat perussuomalaisesta eduskuntaryhmästä. On syytä kuitenkin huomioida, että koko perussuomalaisten edustajajoukko ei hyödyntänyt kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssia, vaan diskurssi henkilöityy ennen kaikkea muutamaan kansanedustajaan, jotka tämän alaluvun tyyppiesimerkeissäkkin ovat edustettuina.

Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssi eroaa esimerkiksi vähemmällä enemmän -diskurssista kritiikin vahvuutensa sekä kokonaisvaltaisemman kritiikkinsä puolesta. Tässä diskurssissa kansanedustajat eivät koe tarpeelliseksi tuoda esiin tukea kehityspolitiikalle tai millekään kehitysyhteistyötä tekeville toimijoille, vaan puhe keskittyy täysin kritiikkiin ja epäonnistumisten esiin nostamiseen.

Perussuomalaisten kansanedustaja Teuvo Hakkarainen osallistui keskusteluun kehitysyhteistyömäärärahoista esittämällä useasti esimerkkejä kehitysyhteistyön epäonnistumisista. Hakkaraisen puheessa kehitysyhteistyö näyttäytyi tehottomalta, tuloksettomalta ja jopa korruptoituneelta, sillä ”prosentti menee perille siitä”. Hakkarainen toteaaikin kehitysyhteistyöleikkausten johtuvan juuri työn tuloksettomuudesta.

”Arvoisa rouva puhemies! Mitä tulee tuohon kehitysapuun, niin eräskin tutkimus oli sellainen, että prosentti menee perille siitä. Olikohan se nimeltään Korhonen — jos joku muu, niin korjataan sitten — joka sanoi, että täysin turhaa työtä, että se menee sellaisille ihmisille, jotka sitä eivät tarvitse, poppaukkojen kattiloihin, ja lihovat siellä ja ajavat valkoisilla maastureilla niin, että poro pyörii viidakossa. Ei se auta sitä todellista hätää kärsivää. Ajatelkaa sitä naista, joka siellä on: karpäset pyörivät ympärillä, pikkuinen lihava lapsi sylissä, semmoinen vesivatsa, ei se saa sitä apua. Sen takia tästä leikataan pois.” Teuvo Hakkarainen, ps (PTK 81)

Hakkaraisen puheenvuoroissa tehottomuusdiskurssi linkittyi edustajan omiin kokemuksiin kehitysyhteistyöstä. Hän kuvasi kehitysyhteistyön toimimattomuutta useissa eri kohteissa ympäri maailmaa. Kehitysyhteistyö ei toimi -diskurssille tyypilliseen tapaan Hakkaraisen kehitysyhteistyöhön liittämät sanavalinnat ovat huomattavasti muita diskursseja värikkäämpiä ja tarinallisempia virallisen kielenkäytön sijaan.

”Arvoisa rouva puhemies! Tuosta kehitysavusta, minkä takia sitä leikataan. Minulla on siitä kokemusta. Olin Nicaraguassa laittamassa paikallisia sahoja, ja siellä oli semmoinen tilanne, että kehitysapua vietiin sinne. Mikä oli kohde? Siellä meni siihen aikaan näitä työläispataljoonia vuoria ylös ja alas punaliput kourassa. He olivat viemässä sinne lähinnä sirppitalkoita ja tätä ideologiaansa. Kun Neuvostoliitto sitten hajosi, lähti pois sieltä, ne koneet ja kaikki ovat jääneet — ne neuvostoaikaiset koneet — sinne huoltamatta romuiksi. He tarvitsivat sitä apua. Missä se humanismi nyt on, kun he tarvitsivat muutakin kuin niitä punalippuja ja ideologiaa? He tarvitsivat ruokaa ihan tosissaan siellä. Ei niitä kavereita näy siellä hillumassa ja marssimassa enää, kun ideologia lähti. Tässä on se ongelma, että ne kehitysapurahat menevät väärin paikkoihin.” Teuvo Hakkarainen, ps (PTK 83)

Tässä diskurssissa kansanedustajat käyttivät silmiinpistävän paljon kehitysyhteistyöstä termiä *kehitysapu*. Kehitysyhteistyön parissa toimivien tahojen joukossa pelkästä kehitysavusta (*development aid*) puhuminen on nähty pitkään vanhentuneena, liian yksipuolisena ja jopa holhoavana tapana. Sen sijaan yleensä pyritään puhumaan kehitysyhteistyöstä (*development co-operation*), joka korostaa toiminnan yhteistyöluonnetta ja vahvistaa kohdemaiden toimijoiden omistajuutta ja aktiivista osallisuutta toiminnasta. Kehitysavussa puhutaan avun antajista ja

avunsaajista tai vastaanottajista, kun taas kehitysyhteistyössä käytetään termiä kumppani. (Kts. esim. Stokke 2009.)

Se, että kansanedustajat tässä diskurssissa puhuvat juuri kehitysavusta, voi johtua ainakin muutamista seikoista. Ensinnäkin kysymyksessä voi olla tietoinen valinta korostaa kehitysavun vanhentuneita toimintamalleja ja ajatustapoja. Toisekseen kehitysapu-termin käyttäminen voi kertoa siitä, että kyseiset edustajat eivät mahdollisesti ole tietoisia alalla tapahtuneesta termikeskustelusta tai perehtyneitä eri termeihin liittyviin konnotaatioihin.

Kehitysapu-termin korostunutta käyttöä esiintyi muiden diskurssien yhteydessä RKP:n kansanedustajien puheenvuoroissa. Nämä RKP:n puheenvuorot eroavat tuloksettomuusdiskurssista myönteisellä suhtautumisellaan kehitysyhteistyöhön. Voidaankin kenties olettaa, että RKP:n yhteydessä kehitysapu-termin käyttö selittynee ensisijaisesti kielisyillä: RKP:n kaikki puheenvuorojen käyttäjät ovat suomenruotsalaisia ja tällöin suomenkielisten termien valinnat eivät välttämättä ole yhtä tietoisia ratkaisuja kuin äidinkielenään suomenkielisillä kansanedustajilla.

6.2.3 Painopistediskurssi

Kuten luvussa 4.1. todettiin, Suomen kehityspoliittikkaa on viime vuosikymmeninä ohjattu ennen kaikkea vaalikauden kestäväillä kehityspoliittisilla toimenpideohjelmilla tai muilla vastaavilla politiikkadokumenteilla. Kehityspoliittisella toimikunnalla on ollut ja on merkittävä asema kehityspoliittisen keskustelun areenana ja toimikunta osallistuu kehityspoliittikkaa ohjaavien dokumenttien valmisteluun. Suomen kehityspoliitikassa on edeltävinä hallituskausina keskitytty tiettyihin teemallisiin painopistealueisiin. Esimerkiksi vuoden 2012 kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa painopisteiksi määriteltiin ”1) ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta, 2) osallistava ja työllistävä vihreä talous, 3) luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu sekä 4) inhimillinen kehitys” (Ulkoministeriö 2012).

Eduskunnan keskustellessa kehitysyhteistyömäärärahojen kohtalosta yhtenä diskurssina ilmeni painopisteisiin liittyvä diskurssi. Tässä diskurssissa kansanedustajat tarkastelivat kehitysyhteistyötä ja -määrärahakehitystä julkisen kehitysyhteistyön painopisteiden kautta. He ottivat kantaa parhaiksi kokemiinsa painopisteisiin ja nostivat esiin Suomen tekemää kehitysyhteistyötä sen painopistealueisiin liittyvien tulosten tai tavoitteiden avulla.

”Arvoisa puhemies! Tyttöjen koulutus on keskeisessä asemassa hyvinvoinnin edistämiseksi, köyhyyden torjumiseksi ja väestönkasvun hillitsemiseksi. Koulutuksen avulla vahvistetaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa sekä naisten mahdollisuuksia

päättää itse omasta elämästään ja osallistua yhteiskunnan päätöksentekoon. Hyödyt tästä heijastuvat laajasti kehitysmaiden yhteisöihin ja yhteiskuntiin.

Naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen onkin hallituksen yksi keskeinen kehityspolitiikan painopiste. Se on aivan oikea linjaus, kun haetaan vaikuttavuutta. Suomalainen koulujärjestelmä ja opettajankoulutus puolestaan ovat maailman huippuluokkaa. Kysynkin ministerin näkemystä siihen, miten suomalainen koulutusosaaminen hyödynnetään nykyistä paremmin kehitysyhteistyössä ja millaisia suunnitelmia hallituksella tähän on.” Sofia Vikman, kok (PTK 43)

Kuten muissakin harvinaisemmissa diskursseissa, painopistediskurssin merkitys koko kehityspoliittiselle keskustelulle näyttää aineistossa jäävän pieneksi. Esimerkiksi edellä mainittu Sofia Vikmanin (kok) painopistediskurssia edustava puheenvuoro jäi keskustelussa lähes täysin vaille kommentteja tai vasta-argumentteja.

Painopistediskurssissa kansanedustajat yhdistivät kehitysyhteistyöhön erityisesti koulutukseen sekä naiseen ja tyttöihin liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi kokoomuksen kansanedustaja Jukka Kopra tarkasteli kehitysyhteistyömäärärahoja painopisteiden muutoksen kautta. Hänen mukaansa resurssien niukentumisen yhteydessä pitäisi entistä vahvemmin keskittyä tiettyihin painopisteisiin, joista Kopra itse ehdottaa koulutukseen, erityisesti tyttöjen ja naisten kohdalla, panostamista.

”Minusta, kun ollaan niukkojen resurssien kanssa tekemisissä, tulee miettiä tarkkaan, kuinka ne käytetään. Ja ainakin tuolla yritystoiminnassa on hyvin tapana se, että fokusoidaan todella tarkkaan ja keskitytään johonkin yhteen asiaan, joka osataan, ja tehdään se sitten mahdollisimman hyvin. Kyllä minusta tämä suomalainen koulutus on laadukasta. Erityisesti, kun seuraa tilannetta kehitysmaissa ja lukee eri raportteja, niin vaikuttamalla tyttöjen ja naisten lukutaitoon voitaisiin saada aikaan merkittäviä vaikutuksia. Ja näinpä esitänkin pohdittavaksi sitä vaihtoehtoa, että entistä enemmän keskittäisimme kehitysyhteistyövarojamme siihen, että rakennetaan kouluja sillä painopisteellä, että naiset ja tytöt opetetaan lukemaan kautta maailman.” Jukka Kopra, kok (PTK 83)

6.2.4 Yksityisen sektorin merkitystä korostava diskurssi

Yksityisen sektorin merkitystä korostava diskurssi ilmeni aineistossa tiiviissä yhteydessä vastakkainasetteludiskurssin kanssa – molemmissa käsiteltiin Finnfundia ja sen roolia kehitysyhteistyössä. Yksityisen sektorin merkitystä korostavaan diskurssiin kuuluvissa puheenvuoroissa kehitysyhteistyölle nähdään uudistumistarpeita, johon juuri yksityisen sektorin toimijoilla ja toimintaperiaatteilla olisi parhaat edellytykset vastata. Yksityistä sektoria korostavan diskurssin yhteydessä korostuvat kehitysmaiden tarpeet yritystoiminnalle, työllisyyden parantamiselle ja investoinneille.

Kehityspoliittisen painopisteen siirtäminen aiempaa enemmän yritysten puolelle näkyi painotuksena ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakan puheenvuoroissa.

”Sitten tässä oli muutenkin yksityisen sektorin osallisuudesta kysymyksiä. Haluan sanoa, että se on globaali trendi. Kun YK:ssa päätimme viime viikolla kestävän kehityksen tavoitteista, niin hyvin vahva viesti näiden tavoitteiden sisällä on se, että näistä erittäin kunnianhimoisista tavoitteista ei selvitä vuoteen 2030 mennessä, ellei yksityinen raha osallistu tähän. Tämä on hyvin tärkeää myös Suomessa ymmärtää, että me tarvitsemme verovarojen rinnalle myös yksityistä sektoria.” Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka, kok (PTK 43)

Myös Toivakan puoluetoveri Kai Mykkänen¹³ (kok) käytti puheenvuorossaan tilaa yksityisen sektorin merkityksen ja tilauksen korostamiselle.

”Arvoisa puhemies! Tämähän on kurjuuden jakamista ja sinänsä ikävää, mutta tämän keskustelun perusteella kuulostaisi, että kehitys on mennyt taaksepäin. Köyhyydessä kuitenkin onneksi tosiasia on se, että YK:n kehitystavoitteiden mukaisesti meillä on äärimmäisköyhyydessä elävien määrä voimakkaasti supistunut. Jos ajatellaan esimerkiksi Afrikkaa, niin väittäisin, että me olemme siirtyneet nyt semmoiseen vaiheeseen, jossa onneksi sielläkin yrittäjyyttä, uudenlaista taloutta nousee. Itse asiassa väittäisin, että se, että painopistettä esimerkiksi Suomenkin kehitysavussa siirretään nyt yritysyhteistyön, kaupan rahoituksen, Finnfundin suuntaan, voi olla hyvinkin ihan oikea vaihe tässä maailmantilanteessa mennä siihen suuntaan. Uskoisin, että siitä voi olla enemmän hyötyä kuin pelkästään veden kantamisesta kaivoon.” Kai Mykkänen, kok (PTK 43)

Ulkoministeri Soinikin osallistui yksityisen sektorin merkitystä korostavan diskurssin hyödyntämiseen.

”Ja näihin Finnfund-asioihin, joita myöskin oli monessa kohdin: Kyllä se on hyvin tärkeätä, että kehitysmaissa syntyy yritystoimintaa, tulee työllisyyttä. Se on aivan sama asia kuin opetettiin aikoinaan, että älä vie kalaa, opeta kalastamaan. Tässä on aivan sama asia.” Timo Soini, ps (PTK 83)

Suomalaisen kehitysyhteistyön juuret ovat tiiviisti yhteydessä kansalaisyhteiskuntaan ja -järjestöihin. Tästä syystä yksityisen sektorin tarvetta ja kysyntää korostava diskurssi poikkeaa kehityspoliittisen

¹³ Kai Mykkänen (kok) nousi Lenita Toivakan jälkeen kokoomuksen ministeriryhmään 22.06.2016, kun hän sai hoitaakseen ulkomaankauppa- ja kehitysministerin salkun. Tehtävien muutos oli osa kokoomuksen niin sanottua ministerikiertoa, joka käynnistyi Alexander Stubbin hävittyä kesäkuun puoluekokouksessa puolueen puheenjohtajavaalin turkulaiselle Petteri Orpolle (kok). Vaikka muutos ei vielä tämän aineiston syntyhetkellä ollut tiedossa, on Mykkäsen puheenvuorojen tarkastelu erityisen kiinnostavaa juuri siksi, että hänestä tuli alle vuosi tämän keskustelun jälkeen kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri.

keskustelun valtavirrasta. Hallituksen kehityspoliittisessa linjanvedossa yritysten roolia on kuluva vaalikaudella haluttu korostaa, ja sitä heijastavat myös talousarvioesityksessä tehdyt valinnat sekä ministeri Toivakan puheenvuorot täysistunnoissa ja eduskunnan ulkopuolella.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

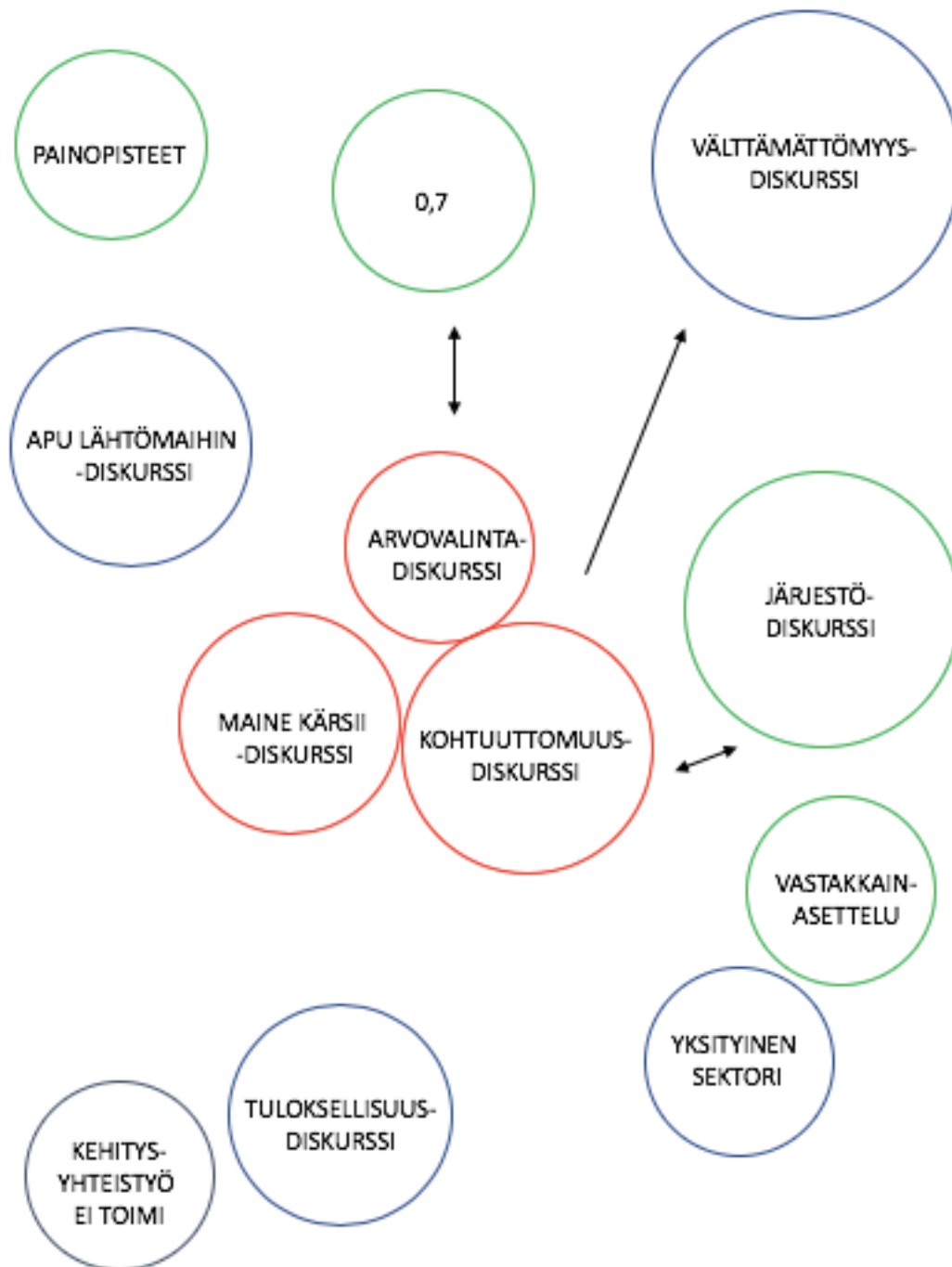
7.1. Pohdinta

Eduskunta keskusteli syksyn 2015 aikana kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista ja kehityspolitiikasta yhteensä seitsemässä hallituksen talousarviota käsittelevässä täysistunnossa. Keskusteluun osallistui kansanedustajia kaikista eduskuntapuolueista, mutta lähes puolet keskusteluun osallistuneista käytti vain yhden puheenvuoron useiden kuukausien ajalle jatkuneessa talousarviokäsittelyssä koskien kehityspolitiikkaa.

Aineiston analyysissä kävi ilmi, että keskustelua hallitsevia vahvoja diskursseja oli yhteensä kahdeksan: *välttämättömyysdiskurssi*, *kohtuuttomuusdiskurssi*, *tuloksellisuusdiskurssi*, *maine kärsii* -diskurssi, *järjestödiskurssi*, *apu lähtömaihin* -diskurssi, *vastakkainasetteludiskurssi* sekä *0,7*-diskurssi. Näiden lisäksi aineistosta oli luokiteltavissa neljä muuta, heikompa diskurssia: *arvovalintadiskurssi*, *kehitysyhteistyö ei toimi* -diskurssi, *painopistediskurssi* sekä *yksityisen sektorin roolia korostava* diskurssi.

Nämä aineistosta luokitellut 12 diskurssia on koottu kuvaan 6. Olen pyrkinyt kuvaamaan diskurssien välisiä suhteita ja interdiskursiivisuutta pallojen sijainnin ja nuolikuvioiden avulla. Toisiaan lähellä sijoitetut diskurssit olivat aineistossa jollain tavalla yhteydessä toisiinsa - esimerkiksi kohtuuttomuusdiskurssi ja arvovalintadiskurssi linkittyivät toisiinsa niin puhujien kautta kuin puheenvuoroissakin.

Kuvassa käytetyt värit ilmaisevat diskurssien ilmenemistä suhteessa hallitus–oppositio-jaotteluun. Sellaiset diskurssit, joita hyödynsivät pääasiassa hallituspuolueen edustajat, on merkitty sinisellä kuviolla, ja vastaavasti oppositioon leimautuneet diskurssit on merkitty punaisella värillä. Vihreä väri kuvaa niitä diskursseja, joihin osallistuivat tasaisemmin sekä oppositio että hallituspuolueiden kansanedustajat. Valtaosa diskursseista ilmeni, kuten kuvasta käy ilmi, joko hallituksen tai opposition piirissä. Keskustelun yhteydessä vastapuoli pyrki kritisoimaan ja kyseenalaistamaan niitä vahvoja diskursseja, jotka olivat tunnistettavissa selkeästi hallituksen tai opposition esittämiksi. Hallituksen käyttämä välttämättömyysdiskurssi on tästä kuvaava esimerkki: hallituspuolueiden kansanedustajat kuvasivat leikkausratkaisuja pakollisiksi toimiksi, joita osa edustajista itsekkin kertoi pitävänsä harmillisina. Opposition vastine välttämättömyysdiskurssille oli kohtuuttomuusdiskurssi sekä välttämättömyysdiskurssin vaihtoehdottomuuden kyseenalaistaminen.



Kuva 6. Diskurssit kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista käydyssä eduskuntakeskustelussa syksyllä 2015.

Kevään 2015 eduskuntavaaleilla ja silloin käydyllä talouspoliittisella keskustelulla on selkeästi ollut vaikutusta siihen, millä tavoin kehitysyhteistyöstä ja -määrärahoista puhuttiin eduskunnassa syksyn 2015 aikana. Julkisen talouden tasapainottamisen ja leikkausten tarpeellisuudesta oli vaalien aikaan vahvaa yksimielisyyttä, mutta kohteista ja leikkausten suuruusluokasta kiisteltiin puolueiden kesken. Nämä samat jakolinjat ja näkökulmat esiintyivät myös tämän tutkimuksen aineistossa, kuten muun

muassa välttämättömyysdiskurssista, kohtuuttomuusdiskurssista ja arvovalintadiskurssista voidaan huomata. Fairclough'n teorian mukaisesti sosiokulttuuriset käytänteet ovat vaikuttaneet erilaisten diskurssien muodostumiseen tämän tutkimuksen aineistossa.

Yhtenä tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella, mitkä diskurssit eduskunnan keskustelussa ovat hegemonisia. Tällaisia diskursseja ovat ne, joita kansanedustajat eivät kyseenalaista ja joista vallitsee keskustelussa yleinen yhteisymmärrys. Tällaisia diskursseja löytyi keskustelusta vain vähän, sillä valtaosaa diskursseista kyseenalaistettiin keskustelun aikana tavalla tai toisella. 0,7-tavoite on oikeastaan ainoa diskurssi, joka ei herättänyt (muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta) vastustusta ja johon yhtyivät kansanedustajat yli puoluerajojen. Lisäksi järjestöjen tekemän kehitysyhteistyön tärkeyttä vain harva kansanedustaja kyseenalaisti, joten järjestödiskurssilla voi nähdä olleen ainakin jossain määrin hegemoninen asema keskustelussa. Järjestödiskurssiin kuitenkin liittyi myös järjestöjen rahoituksen leikkauksia kritisoivia puheenvuoroja, joille löytyi vastustusta muun muassa välttämättömyysdiskurssista.

Keskustelu kehitysyhteistyömäärärahoista keskittyi ensisijaisesti määrärahoihin esitettyihin leikkauksiin ja erityisesti kansalais- ja YK-järjestöjen kohtaloon hallituksen talousarvioesityksessä. Tämä oli odotettava tulos, sillä aineistona oli juuri talousarvioesityksestä käyty keskustelu, eli täysistunnoissa kansanedustajien tehtävänä onkin ollut tarkastella nimenomaan talousarvioesitystä ja sen yksityiskohtia, ei niinkään muita kehityspolitiikkaan liittyviä seikkoja. Leikkauspäätöksillä on tietenkin vaikutusta kehityspolitiikan sisältöihin ja niukentuvat resurssit aiheuttavat muutoksia kehityspolitiikan saralla, mikä oikeuttaa kansanedustajat liittämään puheeseensa myös muita kuin taloudellisia näkökulmia. Keskustelun konteksti, eduskunnan täysistuntosalissa käytävä keskustelu talousarvioesityksestä, muodosti kuitenkin keskustelulle institutionaaliset ja kulttuuriset raamit, jotka ohjasivat diskurssien ilmenemistä.

Aineistosta on leikkauksiin keskittymisestä huolimatta havaittavissa myös piirteitä mahdollisista siirtymistä kehityspoliittisessa konsensuksessa. Yksityisen sektorin vahvistumien kehityspolitiikassa näkyy aineistossa muun muassa vastakkainasetteludiskurssin ja yksityisen sektorin merkitystä korostavan diskurssin yhteydessä. Se lienee kehityssuunta, johon ainakin osalla puolueista on kiinnostusta suunnata Suomen kehityspolitiikkaa jatkossakin. Samoin tuloksellisuusdiskurssin yhteydessä esiintyneet näkemykset kehitysyhteistyön aiempaa paremman tehokkuuden ja strategisempien tavoitteiden asettamisen vaatimuksista kertonevat muutoksista Suomen pitkässä kehityspoliittisessa linjassa. Kehitysyhteistyön tuloksista ja varojen käytöstä on toki puhuttu niin kauan kuin kehitysyhteistyötä on julkisesti rahoitettu, mutta jää nähtäväksi, vahvistuuko

kehityspoliittisessa keskustelussa yritysmäisemmän toimintalogiikan tavoittelu jatkossa, kuten muutamat kansanedustajat keskustelussa toivoivat.

7.2. Tulevaisuuden tutkimusmahdollisuuksia

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin eduskunnan käymää talousarviokeskustelua kehityspoliitiikan saralla syksyllä 2015. Vastaavaa diskurssianalyttistä tutkimusta ei juurikaan ole kehityspoliitiikan yhteydessä viime aikoina tehty, mikä johtunee osittain siitä, että kehitysyhteistyö ja -politiikka ovat verrattain marginaalisia keskustelunaiheita eduskunnan asialistalla. Merkittäviä, kuukausia kestäviä kehityspoliittisia kiistoja ei eduskunnassa käydä kovin usein, ja siksi tässä tutkimuksessa hyödynnetty aineisto on ollut kiinnostava analyysin kohde.

Kuten luvussa 4.1. kävi ilmi, Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen kehitys on ollut melko katkeamattoman nousujohteista viime vuosikymmeninä. Ainoat merkittävät leikkaukset kehitysyhteistyömäärärahoihin on toteutettu vuonna 2015 sekä 1990-luvun alussa, heti 0,7-tavoitteen täytyttyä ensimmäisen ja tähän mennessä ainoan kerran. Jatkotutkimuksen kannalta olisikin kiinnostavaa tarkastella, millaiset diskurssit vallitsivat tuolloin, lähes 25 vuotta aikaisemmin, eduskunnan päättäessä kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksista. Löytyisikö diskursseista vastaavuuksia tässä tutkimuksessa havaittuihin diskursseihin? Haastava valtiontalouden tilanne ainakin yhdistää leikkausten ajankohtia, joten voisi olla oletettavaa, että esimerkiksi välttämättömyysdiskurssia voisi olla havaittavissa myös 1990-luvun aineistossa. Vertailevan tutkimuksen avulla voisimme saada lisäymmärrystä siitä, millaisten näkökulmien kautta kehitysyhteistyöleikkauksia on Suomessa perusteltu ja miksi Suomi ei ole onnistunut sitoumuksistaan huolimatta saavuttamaan pysyvästi 0,7 prosentin määrärahatasoa – toisin kuin pohjoismaiset verrokkimaamme.

Seuraavat eduskuntavaalit käydään huhtikuussa 2019, mikäli tämän tutkimuksen valmistuessa tiedossa ollut aikataulu pysyy muuttumattomana. Vaalit tuottavat politiikan tutkijoille runsaasti uutta hyödynnettävää tutkimusaineistoa, jota vielä ei voi varmuudella ennustaa. Puolueiden vaalimateriaaleista, johtavien poliitikkojen julkisista esiintymisistä tai – vaalien jälkeen – eduskunnan keskusteluaineistoista voisi löytyä potentiaalisia jatkotutkimusaiheita tässä läpi käydylle analyysille.

Tätä kirjoittaessani, kesällä 2018, Suomen valtiontalouden tilasta on jo jonkin aikaa näkynyt positiivissävytteisiä uutisia ja vuosia kestäneestä taantumasta on mitä ilmeisimmin päästy ohi. Taloudellisen tilan kohentuessa vaalikeskusteluissa leikkauksien välttämättömyydestä tuskin enää ollaan yhtä yksimielisiä kuin neljä vuotta aikaisemmin, ja puolueilla lienee intressejä erilaisiin

poliittisiin keskusteluihin leikkauslistoihin keskittymisen sijaan. Kun viimeksi leikkauksista – myös kehitysyhteistyöhön kohdistuen – käytiin kiivasta keskustelua niin eduskunnassa kuin kansalaisyhteiskunnan ja mediankin piirissä, voidaan mielenkiinnolla odottaa, millaisen position suhteessa kehitysyhteistyöhön tai esimerkiksi 0,7-tavoitteeseen seuraava hallitus ottaa. Nähdäänkö ensi vaalikaudella askelmerkkejä kohti 0,7-tavoitetasoa ja jatkuvatko lisäpanostukset yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön? Millaisia muutoksia nähdään kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen osalta? Eduskuntavaalien jälkeen näemme, minkälaisen suhtautumistavan uusi hallitus ottaa kehityspolitiikkaan.

Lähteet

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti. 1994. *Laadullinen tutkimus*. 2., uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Arter, David. 2015. A 'Pivotal Centre Party' Calls the Shots: The 2015 Finnish General Election. *West European Politics*, 38:6. s. 1345–1353.
- Blackledge, Adrian. 2012. Discourse and Power. Teoksessa Gee, James Paul & Michael Handford (toim.). *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. Lontoo: Routledge. s. 616–627.
- Blommaert, Jan & Chris Bulcaen. 2000. Critical Discourse Analysis. *Annual Review of Anthropology*: 29. s. 447–466.
- Borg, Sami. 2012. Johdanto. Teoksessa Borg, Sami (toim.) 2012. *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön julkaisu 16/2012: Selvityksiä ja ohjeita.
- Burr, Vivien. 2003. *Social Constructionism*. Lontoo: Routledge. <http://web.a.ebscohost.com/helios.uta.fi/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzExMTM1MI9fQU41?sid=1851c592-ae3e-4dea-a965-278166acf2c2@sessionmgr4009&vid=0&format=EB&rid=1>
- Fairclough, Isabela & Norman Fairclough. 2012. *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*. Lontoo: Routledge.
- Fairclough, Norman. 1995. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Lontoo: Longman.
- Fairclough, Norman. 1997. *Miten media puhuu*. Tampere: Vastapaino. Alkuper. *Media Discourse* (1995). Suom. Virpi Blom & Kaarina Hazard.
- Fairclough, Norman. 2001. Critical Discourse Analysis as a Method in Social Sciences. Teoksessa Meyer, Michael & Ruth Wodak. *Methods of Critical Discourse Analysis*. Lontoo: SAGE. s.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. Lontoo: Routledge.
- Gates, Scott & Anke Hoeffler. 2014. *Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?* CSAE working paper series. Luettavissa: <<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:7359bec6-16a2-4f25-94fb-bc5bb074feae>>
- Grönlund, Kimmo. 2016. Eduskuntavaalit 2015. Teoksessa Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.). 2016. *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 28/2016. s. 58–75.
- Jokinen, Arja. 1999. Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 1999. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. s. 37–53.
- Jokinen, Arja. 2016. Poliitikkojen puheet puntarissa – Kaupunginvaltuutettujen asunnottomuuspuheiden retoriikka. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 2016. *Diskurssianalyysi – Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino. 179–212.

- Jokinen, Arja & Kirsi Juhila. 2016a. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa: Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 2016. *Diskurssianalyysi – Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino. s. 267–310.
- Jokinen, Arja & Kirsi Juhila. 2016b. Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa: Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 2016. *Diskurssianalyysi – Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino. s. 75–104.
- Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 1999. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 2016. *Diskurssianalyysi – Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Jørgensen, Marianne W. & Louise J. Phillips. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. Lontoo: SAGE Publications.
- Juhila, Kirsi. 1999. Tutkijan positiot. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 1999. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. s. 201–232.
- Juhila, Kirsi & Eero Suoninen. 2016. Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä. Teoksessa: Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 2016. *Diskurssianalyysi – Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino. s. 445–463.
- Kehityspoliittinen toimikunta. 2015. *Kehityspoliittikka käännekohtadassa – Suomen kehityspoliittikan tila 2015*.
- Koponen, Juhani & Lauri Siitonen. 2005. Finland: Aid and Identity. Teoksessa Stokke, Olav & Paul Hoebnik. *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. Lontoo: Routledge. s. 215–241.
- Koponen, Juhani & Maaria Seppänen. 2016. Kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat. Teoksessa Koponen, Juhani, Jari Lanki, Mariko Sato & Anna Kervinen (toim.). 2016. *Kehityksen tutkimus. Johdatus perusteisiin*. Tallinna: Gaudeamus. s. 341–382.
- Mykkänen, Juri. 2016. Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainsitituitiön muutos. Teoksessa Grönlund, Kimmo & Hanna Wass (toim.). 2016. *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 28/2016. s. 224–246.
- Nurmi, Hannu & Lasse Nurmi. 2015. The parliamentary election in Finland April 19, 2015. *Electoral Studies* 40. s. 430–447.
- Phillips, Nelson & Cynthia Hardy. 2002. *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction*. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 50. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pekonen, Kyösti. 2011. *Puhe Eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Pietikäinen, Sari & Anne Mäntynen. 2009. *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Railo, Erkkä & Sini Ruohonen. 2016. Verkon ja rahan vallassa – vaalit 2003–2015. Teoksessa Railo, Erkkä, Mari K. Niemi, Ville Pitkänen & Sini Ruohonen. *Kamppailu vallasta. Eduskuntavaalikampanjat 1945–2015*. Jyväskylä: Docendo Oy. s. 226–314.

- Railo, Erkkä, Mari K. Niemi, Ville Pitkänen & Sini Ruohonen. 2016. *Kamppailu vallasta. Eduskuntavaalikampanjat 1945–2015*. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Selbervik, Hilde & Knut Nygaard. 2006. *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. CMI Reports 2006: 8.
- Stokke, Olav. 2009. *The UN and Development. From Aid to Cooperation*. Bloomington: Indiana University Press.
- Suoninen, Eero. 1999. Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. 1999. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. s. 17–36.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Ulkoministeriö. 2012. *Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012
- Ulkoministeriö. 2015. *Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation. Guidance note*.
- Vainikka, Joni Tuomas. 2016. Finland's Parliamentary Election 2015: Certainty of the Result with Uncertainty of the Outcome. *Regional and Federal Studies* vol. 26:2. s. 269–285.
- Van Dijk, Teun A. 1988. *News As Discourse*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Van Dijk, Teun A. 1997. What is Political Discourse Analysis. Teoksessa Blommaert, Jan & Chris Bulcaen. *Political Linguistics*. Amsterdam: Benjamins. s. 11–52.
- Valtioneuvosto. 2014. *Valtioneuvoston selonteko kehityspoliittikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta*. VNS 5/2014 vp.
- Valtiovarainministeriö. 2015. *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro*. Luettavissa: <http://vm.fi/documents/10623/1096506/Talouspolitiikan+lähtökohdat+2015-2019+-raportti/27db969b-8eef-4312-aaf3-e6258a2e8801>
- VNS 1/2016. *Suomen kehityspoliittikka. Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestäväää kehitystä*. Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016.
- Wodak, Ruth. 2001. What CDA is About. Teoksessa Wodak, Ruth & Michael Meyer. (toim.). *Methods of critical discourse analysis*. Lontoo: SAGE. s. 1–13.
- Wodak, Ruth. 2011. *The Discourse of Politics in Action. Politics As Usual*. Palgrave Macmillan. 2. painos.
- Wodak, Ruth & Michael Meyer (toim.). 2001. *Methods of critical discourse analysis*. Lontoo: SAGE.

Sähköiset lähteet

Engberg-Pedersen, Lars. 2015. The End of Nordic Aid. *Development Today* 12/2015. Luettavissa: http://www.development-today.com/magazine/2015/dt_12/opinion/the_end_of_nordic_aid

Eurodad. 11.4.2017. *New figures show the poorest countries could miss out due to weak aid rules.* Tiedote. Luettavissa: <http://eurodad.org/poorest-countries-could-miss-out-due-to-weak-aid-rules>

Eurostat. 4.3.2016. *Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015.* Luettavissa: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

Formin.fi. 30.6.2015. *Muutoksia kansalaisjärjestöjen tukiin ensi vuodesta alkaen* <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=329271&nodeid=15148&contentlan=1&culture=fi-FI> , tarkastettu 25.9.2017.

Guardian. 5.11.2015. *Sweden considers redirecting 60 % of its aid budget to refugee crisis.* Luettavissa: http://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/05/sweden-could-redirect-60-of-development-aid-funding-to-refugee-crisis?CMP=share_btn_f

Hansen, Morten Emil & Torbjorn Gjefsen. 2015. *End of Nordic Exceptionalism. Part One.* Luettavissa: <https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/utviklingskonf-2015/end-of-nordic-exceptionalism.pdf>

Helsingin Sanomat. 7.9.2015. *Sadat osoittivat mieltään kehitysyhteistyön leikkauksia vastaan – vetoamuksen allekirjoittaneita yli 40 000.* <http://www.hs.fi/kotimaa/a1441590816203>, luettu 27.8.2017.

Kehityspoliittinetoimikunta.fi, <http://kehityspoliittinetoimikunta.fi> tarkastettu 8.6.2018.

Kepa. 2016. *Vähemmällä vähemmän – Miten kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset ovat vaikuttaneet kansalaisjärjestöjen työhön?* Kepan taustaselvitykset 44. Saatavissa http://www.kepa.fi/sites/kepa.fi/tiedostot/julkaisut/kepa-vahemmalla-vahemman_0.pdf , luettu 27.8.2017.

Kepa. 2017. *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö nyt.* Kepan tietoisku 3. Saatavissa <http://www.kepa.fi/sites/kepa.fi/tiedostot/julkaisut/kansalaisjarjestojen-kehitysyhteistyoy-nyt.pdf>, luettu 22.11.2017.

Koponen, Juhani. 2006. Kehitysapu puntarissa. *Ulkopolitiikka*. 3: 2006. Luettavissa http://www.ulkopoliitiikka.fi/article/21/kehitysapu_puntarissa/

Migri. 2016. *2015 Vuosikertomus.* Luettavissa: <http://migri.fi/documents/5202425/6772175/2015%20Vuosikertomus/4b0c97cc-a214-4818-8bf4-9a9beddd577e>

OECD. 2017. *Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip*. Tiedote 11.4.2017. Luettavissa: <http://www.oecd.org/development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>

OECD. 2018. *Official Development Assistance (ODA)*. Luettavissa: <http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>

Pelastetaankehitysyhteistyö.fi, <http://pelastetaankehitysyhteistyö.fi> tarkastettu 27.8.2017.

Perussuomalaiset. 2015. *Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma – pääteemat*. Luettavissa: https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2015/03/ps_ek2015_vaaliohjelma_paateemat.pdf

Santala, Satu. 2018. *Kehitysyhteistyömäärärahat*. Esitys ulkoasiainvaliokunnalle 16.6.2018. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-190323.pdf>

Sipilä I. 2015. *Ratkaisujen Suomi – Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Luettavissa: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Suomen virallinen tilasto (SVT): Eduskuntavaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-6252. 2015, 1. Ehdokkaiden ja valittujen tausta-analyysi eduskuntavaaleissa 2015 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 29.11.2017].
Saantitapa: http://www.stat.fi/til/evaa/2015/evaa_2015_2015-04-30_kat_001_fi.html

Un.org. 9.12.2015. *Secretary-General Urges Finland to Continue Leadership Role in Sustainable Development, Human Rights, during Remarks at Anniversary Event*. Tiedote. Luettavissa: <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm17404.doc.htm>

Valtioneuvosto 5.4.2016. Hallitus sopi julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020. Luettavissa: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-sopi-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2017-2020?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616 , tarkastettu 27.8.2017.

Van Dijk, Teun A. 1993. Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse & Society*, 4(2), s. 249–283. Saatavilla <http://www.discourses.org/OldArticles/Principles%20of%20critical%20discourse%20analysis.pdf>

Tutkimusaineisto

PTK 41/2015 vp 29.9.2015

PTK 43/2015 vp 1.10.2015

PTK 44/2015 vp 2.10.2015

PTK 45/2015 vp 6.10.2015

PTK 59/2015 vp 5.11.2015

PTK 81/2015 vp 14.12.2015

PTK 83/2015 vp. 16.12.2015

PTK 84/2015 vp. 17.12.2015

PTK 85/2015 vp. 18.12.2015