

## Suomalaisen kehityspolitiikan uusia tuulia: tapauksena Southern Africa Innovation Support Programme

IRENE MEHTÄLÄ

*Maantieteen ja geologian laitos, Turun yliopisto<sup>1</sup>*

Tässä katsauksessa tutkin Suomen ulkoministeriön toteuttamaa kehityspolitiikkaa, jonka tavoitteena on innovaatiotoiminnan tukeminen kohdemaissa. Selvitän innovaatiotoimintaa tukevan kehitysyhteistyön lähtökohdat sekä miten innovaatiojärjestelmiä rakennetaan osana sitä. Käytän esimerkkinäni suomalaisten eteläiseen Afrikkaan kohdistamaa ohjelmaa Southern Africa Innovation Support Programme (SAIS). Lopuksi pohdin kehityspolitiikan ja innovaatiojärjestelmien suhteita ja tutkimusteemoja.

Köyhyys ja eriarvoisuus ovat maailmanlaajuisia ongelmia. Elintasokuilun lisäksi enemmän ja vähemmän kehittyneitä maita erottaa osaamiskuilu. Se on syy ja seuraus valtaviin ja kasvaviin eroihin hyvinvoinnissa. Nobel-palkitun taloustieteilijän Amartya Senin (1999) määritelmä kehityksestä sopii hyvin osamista korostavaan kehitysjateluun. Siinä todellisten vapauksien (*real freedoms*) laajeneminen nähdään kehitystoiminnan päämääränä sekä tärkeimpänä keinona vähemmän kehittyneitä maita voimauttavaan, eli niiden kapasiteettia lisäävään kehitykseen. Todelliset vapaudet riippuvat muun muassa yksilön sosiaalisesta asemasta, taloudellisista tekijöistä, poliittisesta tilanteesta ja kansalaisyhteisistä.

Kehitysyhteistyö on yksi keino, jolla todellisiin vapauksiin ja niiden taustatekijöihin voidaan yrittää vaikuttaa. Nykyaikaisen kehitysyhteistyön alkuna pidetään Marshall Plan -ohjelmaa, jonka Yhdysvallat käynnisti toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1947 (esim. Sagasti & Alcalde 1999; Rist 2009: 69–70). Siitä alkaen kehitysideologiat ja -strategiat ovat muovautuneet käsi kädessä heijastellen maailmanlaajuisia trendejä. Kehitysyhteistyö on vähitellen muuttunut infrastruktuurin kehittämisestä ja rakenteellisista sopeuttamisohjelmista kohti ihmisoikeuksia painottavaa kehitystoimintaa. Selkeästi avunsaaja–avunantaja-asetelmasta on siirrytty kohti tasavertaisempia yhteistyömuotoja (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 2003: 40). Kumppanuuden taso vaihtelee toiminnan ja osapuolien suhteen (Siitonen 2005: 18–19; Koponen & Seppänen 2007: 337). Vähemmän kehittyneiden maiden voimauttamisessa on tärkeää, että irtaudutaan mielikuvasta, jossa ne ovat kehitysavun passiivisia vastaanottajia.

Globalisaation ja tietoyhteiskuntakehityksen myötä innovaatiot ja innovaatiojärjestelmät ovat nousseet kehityksen tärkeiksi moottoreiksi. Innovaatio on teknologinen, organisatorinen tai yhteiskunnallinen uudistus, joka johtaa kilpailukyvyyn paranemiseen (Lievonen & Lemola 2004: 30). Bengt-Åke Lundvall (2007) selittää innovaatioiden synnyt kahden mallin kautta. Toinen niistä pohjaa tieteeseen, teknologiaan ja innovaatioon (*science, technology and innovation, STI*) ja toinen tekemiseen, käyttöön ja vuorovaikutukseen (*doing, using, interacting, DUI*). Mallit täydentävät toisiaan, mutta DUI-mallilla on erityisasema vähemmän kehittyneissä maissa, joissa tiede ja tutkimus eivät ole yleensä kovin kehittyneitä.

Toimiva innovaatiojärjestelmä on kestävä ja talouskehityksen perusta (Edquist 1997; Johnson & Lundvall 2003; Lievonen & Lemola 2004; Lundvall ym. 2009). Laajan määritelmän mukaan innovaatiojärjestelmän muodostavat kaikki toimijat, jotka vaikuttavat innovaatioiden kehittämiseen, jalostamiseen, leviämiseen ja käyttöön (Edquist 2005: 182). Näkökulma korostaa toimijoiden välisen yhteistyön sekä oppimisen merkitystä innovaatioprosesseissa. Laaja määritelmä sopii DUI-malliin, joka korostaa ruohonjuuritasoa innovaatioiden syntymisprosessissa. Innovaatiojärjestelmän idea on lähtöisin Globaalista Pohjoisesta, mutta sen sovelluksia on alettu tutkia ja kokeilla myös muualla.

Innovaatiot, innovaatiojärjestelmät ja kehitysyhteistyö kohtaavat tietoon ja osaamiseen perustuvassa kehitysyhteistyössä, jossa tuetaan vähemmän kehittyneiden maita niin, että ne pystyvät itsenäisesti kohentamaan elintasoaan ja pääsevät irti riippuvuudesta apuun (Malik 2002). Tietoa ja osaamista tukevaa kehitysyhteistyötä sekä innovaatiojärjestelmiä yhdistävät tekijät löytyvät oppimisproesseista ja kapasiteetin lisäämisestä eli voimauttamisesta. Tietoa ja osaamista tukevan kehitysyhteistyön on havaittu hyödyttävän pitkällä aikavälillä kaikkia osapuolia (Benarroch & Gaisford 2004) sekä vähentävän maailmanlaajuisia eriarvoisuutta (Malone & Yohe 2002).

Suomi on yksi innovaatioita tukevan kehitysyhteistyön pioneereista. Ensimmäiset kehitysyhteistyön innovaatiohankkeet toteutettiin 2000-luvun alkuvuosina. Ulkoministeriössä ei ole innovaatiosektoria, mutta innovaatioihin perustuva yhteistyö on vakiinnuttamassa asemansa kehitysyhteistyössä. Tähän liittyy myös suuri vähem-

<sup>1</sup> E-mail: <irene.mehtala@gmail.com>

män kehittyneistä maista kumpuava kysyntä. Eteläisessä Afrikassa toteutettava SAIS on esimerkki uudesta suomalaisesta kehitysyhteistyöstä, jossa kehitykseen pyritään tukemalla innovaatioita ja innovaatiojärjestelmiä. SAIS tarjoaa mahdollisuuden tarkastella innovaatiojärjestelmien toimivuutta kehitysyhteistyön työkaluna.

### Aineisto ja menetelmät

Tutkimusaineisto koostuu ulkoministeriön kehityspoliittisista linjauksista sekä asiantuntijoiden teemahaastattelusta. Analysoimalla vuosien 1990–2012 kehityspoliittiset linjaukset (*Kehitysyhteistyön... 1996; Operationalisation... 2001; Kehityspoliittinen... 2004, 2007; Tietoyhteiskuntaan... 2005; Suomen... 2012*) sain selville kehityspoliittiset muutokset, jotka pohjustivat polkua innovaatioita tukevaan suomalaiseen kehitysyhteistyöhön. Selvitin asiantuntijoiden haastatteluilla heidän näkemyksiään innovaatioita tukevasta kehitysyhteistyöstä. Tein yhdeksän teemahaastattelua 8.–22. helmikuuta 2013. Lisäksi tutustuin yhteen Lauri Hoolin aiemmin tekemään haastatteluun (ks. Hooli tässä numerossa). Haastateltavia valitsin ulkoministeriöstä ja sen ulkopuolelta tunnistamalla keskeiset henkilöt, joiden avulla löysin uusia haastateltavia.

Linjaukset ja haastattelut analysoin sisällönanalyysillä (Kygäs & Vanhanen 1999). Aluksi pelkistin aineistoa aihepiiriin kannalta merkityksellisiin teemoihin (Krippendorff 2004: 85). Tunnistin, luokittelin ja vertailin innovaatioihin, osaamiseen ja tietoyhteiskuntaan liittyvät tekstiosiot. Haastatteluaineiston teemoittelin tutkimuskysymysten perusteella. Päätutkimuskysymyksiin pohdin, (1) onko innovaatiojärjestelmien rakentaminen hyvä kehitysyhteistyön työkalu; ja (2) miten SAIS-ohjelma toteuttaa innovaatioihin perustuvaa kehitysyhteistyötä käytännössä. Teemoittelin haastatteluaineiston tutkimuskysymysten perusteella, minkä jälkeen etsin teksti- ja haastatteluaineistoista yhteneväisyyksiä ja eroja. Halusin selvittää, miten innovaatio- ja innovaatiojärjestelmä-käsitteet ymmärretään ulkoministeriössä, mitkä ovat suomalaisen innovaatioyhteistyön lähtökohdat sekä miten innovaatiojärjestelmiä rakennetaan käytännössä kehitysyhteistyön kautta. Lopuksi pohdin, johtaako innovaatiojärjestelmien rakentaminen kehitykseen kehitysmaissa. Etsin aineistosta yhteneväisyyksiä ja eroja.

### Innovaatiotoimintaa tukevan kehitysyhteistyön muodostuminen

Innovaatioita tukevan kehitysyhteistyön syntymistä tarkastellaan kehityspolitiikan asiakirjojen ja asian-

tuntijahaastattelujen perusteella. Tutkiessani kehitysyhteistyön syntymistä kehityspolitiikan asiakirjojen ja asiantuntijahaastattelun perusteella havaitsin, että innovaatiotoimintaa ei ole juuri perusteltu, eikä ulkoministeriössä ole yhteisesti määritelty innovaation ja innovaatiojärjestelmän käsitteitä. Myös haastateltavat totesivat, että suomalainen kehityspolitiikka on osaksi huonosti artikulointua. Suomalainen kehityspolitiikka on noudattanut kansainvälisiä trendejä. Vielä 1970- ja 1980-luvuilla kehitysyhteistyötä toteutettiin Suomen tarjontaedellytyksiin perustuen. Osaamista vietiin vähemmän kehittyneisiin maihin asiantuntija- ja laiteavun muodossa. Tämän kehitysyhteistyön tehottomuus johti uudenlaisen kehityspolitiikan luomiseen 1990-luvulla.

Innovaatiopolitiikan asiantuntija Tarmo Lemolan mukaan Suomi on nykyään yksi aktiivisimmista innovaatioita tukevaa kehitysyhteistyötä toteuttavista maista. Tällä on selvät juuret tietoyhteiskunnan kehittämisessä. Tietoyhteiskuntapolitiikkaa alettiin toteuttaa 2000-luvun alussa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) tietoyhteiskuntaa käsittelevien WSIS-huippukokousten (World Summit on the Information Society) myötä. Oikein käytettynä tietotekniikka hyödyttää kehitystä. Tietoyhteiskunta on saanut rinnalleen osaamisyhteiskunnan käsitteen. Osaamisyhteiskunnassa osaaminen ja innovaatiot korostuvat, ja innovaatiojärjestelmien kehittäminen on olennainen osa kehitysyhteistyötä.

Ensimmäinen maininta tietoyhteiskunnan kehitysyhteistyöstä on Suomessa vuoden 2004 *Kehityspoliittisessa ohjelmassa*. Suomi tukee vähemmän kehittyneitä maita talouskasvua edistävän toimintaympäristön luomisessa. Tuen edellytyksiksi mainitaan yhteiskunnan toimivat ja vakaat perusrakenteet, infrastruktuuri sekä mahdollisuudet kehittää tuotantotekniikkaa ja tuotteiden laatua. Nämä ovat myös toimivan innovaatiojärjestelmän edellytyksiä. Yhteistyötä ohjaavina tekijöinä ulkoministeriö painottaa suomalaista lisäarvoa ja paikallisia lähtökohtia. Tietoyhteiskunnan ja tieto- ja viestintäteknologian kehittämisellä luodaan uusia ja ”innovatiivisia” yhteistyömuotoja täyttämään kehitysyhteistyön tavoitteet. Suomi kaventaa digitaaliuudistusta ja kehittää vähemmän kehittyneille maille sopivaa teknologiaa yksityisen sektorin kanssa.

Vuonna 2005 ilmestynyt *Tietoyhteiskuntaan sekä tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvän kehityspolitiikan linjaus* määrittelee tarkemmin periaatteet, tavoitteet ja toimintatavat. Tietoyhteiskuntapolitiikan tärkeys kehitystoiminnassa tuodaan esille Suomen oman menestystarinan kautta. Suomen oma historia taustoittaa sitä, miksi Suomi haluaa ja pystyy toteuttamaan tämänkaltaista

kehitysyhteistyötä. Keskeisimmäksi päämääräksi nostetaan YK:n vuosituhatjulistusta myönteillen äärimmäisen köyhyyden vähentäminen. Köyhyyden taustalla on taloudellisten mahdollisuuksien puuttumisen lisäksi erityisesti tiedonpuute: eriarvoisuutta lisäävät epätasaiset mahdollisuudet saada tietoa, kehittyä ja oppia. Digitaalisen kuilun lisäksi tunnistetaan kuilu tiedon, osaamisen ja hyvinvoinnin suhteen. Tietoyhteiskunnan ja tietoa- ja viestintäteknologian kehittäminen ovat työkaluja yleisten kehityspäämäärien tavoittamiseksi, vaikka tietotekniikan kehitys ei ole päämäärä sinänsä. Kehitysyhteistyötä toteutetaan tuomalla tieto- ja viestintäteknologiaa kaikkiin kehityspolitiikan sektoreihin, luomalla tietoyhteiskunnan rakenteita, osallistamalla kansainväliseen tietoyhteiskuntakeskusteluun ja monitoroimalla kehitystoimintaa yhteistyömaissa. Tietoyhteiskunnan edellytysten luominen on yhteydessä innovaatiojärjestelmien rakentamiseen vähemmän kehittyneissä maissa. Tämä linjaus mainitaan ensimmäistä kertaa suoraan ulkoministeriön linjauksessa (*Tietoyhteiskuntaan...* 2005: 15): ”Tässä linjauksessa käytetty kestävä tietoyhteiskunnan kehittymisen viitekehys voidaan nähdä myös keskeisenä osana kansallista innovaatiojärjestelmää.” Ulkoministeriön tietoyhteiskunta- ja innovaatiopolitiikan neuvonantajan Jyrki Pulkkinen mukaan vuoden 2005 linjausta tehtäessä köyhyyttä vähentävänä tekijänä nähtiin talouskasvu, jota haluttiin edistää uusien teknologioiden avulla.

Vuoden 2007 *Kehityspoliittinen ohjelma* korostaa talouskehitystä köyhyyden vähentämisessä. Ohjelmassa todetaan, että ”tietoon, osaamiseen ja innovaatioihin perustuva kehitys on kestävää sekä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti että luonnon- ja taloudellisesti” (*Kehityspoliittinen...* 2007: 20). Tietotalous on ohjelman mukaan ympäristöystävällistä, koska talouskasvua lisätään kehittämällä aineettomien hyödykkeiden tuotantoa sekä luodaan kestäviä tuotanto- ja toimintamalleja luonnonvaroja hyödyntäville sektoreille. Tietoyhteiskunnan kehittämisen mainitaan johtavan vähemmän kehittyneiden maiden talouden ja yhteiskunnan kehittymiseen. Suomen tulee auttaa näitä maita luomalla paikalliset olot huomioon otta- vana osaamisyhteiskuntastrategia. Ohjelmassa tietoyhteiskuntaan liittyvän kehitysyhteistyön osuus on suppeampi verrattuna aikaisempiin linjauksiin ja kytkökset innovaatiojärjestelmään ovat hatarammat.

Näiden linjausten ja ohjelmien jälkeen on alettu toteuttaa yhteistyötä, jossa innovaatiot ilmenevät osallistavana ja asiakaslähtöisenä innovaatio- toimintana, joita pyritään ulottamaan myös köyhille. Kehitysyhteistyössä pyritään toimimaan osa-

na avunantajayhteisöä ja siirtämään vastuuta kumppanimaalle. Hankeavusta on siirretty kohti sektorikohtaista apua sekä suoraa budjettitukea. Hankkeet ovat entistä suurempia ja ne pyritään kytkemään osaksi vähemmän kehittyneiden maiden kansallisia kehityssuunnitelmia. Nykyinen, vuoden 2012 *Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma* yhdistää innovaatiooperustaisen kehitysyhteistyön vihreään talouteen. Toimenpideohjelma painottaa aiempaa vahvemmin kumppanuutta ja omistajuutta: kehitysyhteistyön tavoitteena on voimauttaa vähemmän kehittyneitä maita, jotta ne pystyvät itse ohjaamaan kehitystään. Inhimillistä pääomaa korostetaan entistä enemmän, mikä näkyy esimerkiksi seuraavissa ilmauksissa: ”tuetaan innovaatioiden ja osaamisen vahvistumista sekä luodaan ihmisarvoista työtä” (*Suomen...* 2012: 6) sekä ”vauraus ja hyvinvointi syntyvät ihmisen osaamisesta ja työstä” (*Suomen...* 2012: 32). Kehityksen taustalla nähdään toimiva tieto- ja osaamisyhteiskunta, innovaatiot sekä kestävä teknologia, joissa paikallinen asiantuntijuus korostuu. Osallistavana ja työllistävänä vihreään talouteen pyritään kehittämällä korkeakoulutus-, tiede-, teknologia- ja innovaatiojärjestelmiä sekä rakentamalla tieto- ja osaamisyhteiskuntaa. Innovaatiot ja innovaatiojärjestelmät nousevat uudestaan esille tärkeänä kehitysyhteistyössä ja osana toimivaa tieto- ja osaamisyhteiskuntaa, mutta eivät edelleenkaan erotu omaksi sektorikseen.

Monet haastateltavat korostivat Nokian merkitystä suomalaisen kehitysyhteistyön muotoutumisessa, liittyi se sitten imagon vahvistamiseen tai siihen, että Nokian myötä Suomen innovaatio-osaaminen on kehittynyt huomasti. Haastatellut nostavat esille kehitysyhteistyöasioista vastanneen ministeri Paavo Väyrysen kauden (2007–2011) poikkeavana ajanjaksona. Silloin kehitysyhteistyötä hallitsi vientipolitiikka, jonka myötä suomalaisen innovaatiojärjestelmän vienti vähemmän kehittyneisiin maihin sekä lisäarvon korostaminen olivat yhteistyön ytimessä.

Innovaatiotoimintaa tukevan kehityspolitiikan haasteita pohtiessaan Valtion teknillisen tutkimuslaitoksen tutkija Hannes Toivanen nosti esille suomalaisen kehitysyhteistyön linjaukset, joissa priorisoidaan köyhimpiä maita yhteistyökumppaneina. Kun näillä mailla alkaa olla todellisia edellytyksiä innovaatio-osaamisen rakentamiseen, yhteistyötä aletaan vähentää. Innovation Partnership Programme -hankkeen (IPP) asiantuntija Tarja Kangaskorte muistuttaa, että Suomi tekee pitkäjänteisesti kehitysyhteistyötä, jonka yhteistyömalleja voivat muut maat hyödyntää.

Suomalaisen innovaatiotoimintaa tukevan kehityspolitiikan erityisenä piirteenä ovat innovaatio-

järjestelmät. Lemolan mukaan maan innovaatiojärjestelmää kehitetään, kun innovaatiotoimintaa edistävät julkisen ja yksityisen sektorin toimijat kootaan yhteen sekä niiden toimintaa ja keskinäistä vuorovaikutusta parannetaan. Tämä on mahdollista ja tarpeellista kaikissa köyhimmässä maissa. Innovaatiojärjestelmiä kehitetään kansainvälisellä tasolla, kahdenvälisissä hankkeissa sekä sektori-tasolla. Kehittämisessä hyödynnetään samoja työkaluja kuin muissakin kehitysyhteistyömuodoissa. Näitä ovat esimerkiksi rahoitusinstrumentit kansalaisjärjestöille ja yrityksille, institutionaalisen yhteistyön instrumentit, kahdenväliset hankkeet ja suora budjettituki. Uutta yhteistyössä on kaikkien innovaatiojärjestelmän toimijoiden järjestelmällinen yhteen tuominen ja yhteistyön kehittäminen.

Lemolan mukaan innovaatiojärjestelmiä kehittämällä pyritään samanlaisiin tavoitteisiin niin vähemmän kehittyneissä maissa kuin muuallakin. Tavoitteena on lisätä maiden osaamiskapasiteettia ja kykyä ratkoa omia ongelmiaan yhteiskunnan rakenteita ja prosesseja kehittämällä; tehostetaan tuotantoa, parannetaan talouskehitystä sekä edistetään kilpailukykyä luomalla työpaikkoja. Tämä lisää kehitysmaiden toimijoiden ymmärrystä innovaatioiden tärkeydestä talouskehityksessä. Kehittämällä maan poliittisia rakenteita tavoitellaan innovaatioille suotuisaa ympäristöä, jossa innovaatiojärjestelmän toimijat pystyvät vapaasti ja luovasti keskustelemaan keskenään.

Haastattelemani toimihenkilöt totesivat, että innovaatiojärjestelmien ja kehityksen suhdetta on vaikea arvioida, sillä varsinaista todistusaineistoa on vähän. Suomalaisessa kehitysyhteistyössä innovaatiojärjestelmien rakentamisessa ollaan kokeiluvaiheessa, SAIS-hankkeesta vastaava Aki Enkenberg muistuttaa. Vähemmän kehittyneiden maiden olosuhteet asettavat innovaatiojärjestelmien rakentamiselle ja kehittämiselle omat haasteensa. Innovaatiojärjestelmien kehittäminen on hidasta ja vaatii pitkäjänteisyyttä ja kärsivällisyyttä. Pulkkisen mukaan suomalaisia malleja ei voida viedä vähemmän kehittyviin maihin sellaisinaan, vaan toiminta on mukautettava paikallisiin olosuhteisiin ja vähemmän kehittyneen maan tavoitteisiin. Usein näistä maista puuttuu tarvittava kapasiteetti ja niiden institutionaalinen rakenne on puutteellinen innovaatiojärjestelmien kehittämistä ajatellen. TANZICT-hankkeen asiantuntija Tomi Särkioja nostaa esille myös liiketoimintaympäristön haasteet. Korruptio on vakava ongelma ja liiketoiminnan virallistamisen valtavat kustannukset johtavat harmaan talouden kukoistamiseen. Osallistava innovaatioyhteistyö ei välttämättä johda siihen, että köyhimmät pystyisivät heti perus-

tamaan yrityksiä. Ideana on luoda ja kehittää palveluja, jotka ovat köyhien saatavilla ja maksukyvyyn rajoissa. Käyttäjälähtöisissä innovaatioiden yhteistyömalleissa köyhät osallistuvat palveluiden kehittämiseen sekä saavat tulevaisuudessa paikansa markkinoilla aktiivisena toimijana eivätkä pelkäästään kuluttajana. Suorat hyödyt koskevat lähinnä yhteistyön aktiivisia toimijoita.

Innovaatiojärjestelmien rakentamisen haasteet eivät rajoitu vähemmän kehittyneisiin maihin. Ulkoministeriön oma asiantuntijapohja innovaatioihin liittyen on henkilömäärää ajatellen hyvin kapea, eikä varsinaista innovaatiopolitiikkaa ministeriössä ole. Toivason mukaan tämä aiheuttaa haasteita hankkeiden organisoinnissa ja ohjelmallisen kokonaisuuden koordinoinnissa. Osaaminen ja yhteistyöverkostot ovat kriittisiä tekijöitä kehitysyhteistyön onnistumisen kannalta sekä antavassa että vastaanottavassa päässä. Tehokkuus ja laatu kärsivät osaamisen ja yhteistyön puutteesta, myös suomalaisten toimijoiden välillä sekä ministeriön sisällä että sen ulkopuolella.

### **SAIS innovaatioperusteisen kehityspolitiikan esimerkkinä**

Vuosien 2011–2015 aikana toteutettava SAIS on esimerkki uudesta suomalaisesta innovaatiotoimintaa tukevasta kehityspolitiikasta. SAIS-hankkeen taustalla on Etelä-Afrikan kanssa toteutettu COFISA (Cooperation Framework on Innovation Systems between Finland and South Africa), yksi ensimmäisistä ulkoministeriön innovaatiovetoisista kehitysyhteistyöhankkeista. Tieto onnistuneesta hankkeesta kiiri Etelä-Afrikan naapurimaihin, ja SAIS alkoi ulkoministeriön ja avun vastaanottajamaiden yhteisestä kiinnostuksesta.

SAIS on ensimmäinen hanke, jolla pyritään rakentamaan alueellista innovaatioyhteistyötä eteläisessä Afrikassa. Hankkeessa olivat alun perin mukana Botswana, Namibia ja Mosambik. Sambia liittyi pyynnöstään joukkoon hankesuunnitelun loppuvaiheissa. Hankkeessa työskentelevän Juha Miettisen mukaan vastapuolen kiinnostus ja aktiivisuus ovat olleet tärkeimmät tekijät kumppaneiden valinnassa.

SAIS-hanke on innovaatiojärjestelmän näkökulmasta makroalueellinen välittäjäorganisaatio. Sen tehtävänä on lisätä ja parantaa järjestelmän toimijoiden yhteistyötä sekä kasvattaa toimijoiden kapasiteettia (Sgozs ym. 2011). Tämä tapahtuu tukemalla hankkeen neljää kumppaniorganisaatiota, jotka kansallisina välittäjäorganisaatioina vaikuttavat suoraan maiden kansallisiin innovaatiojärjestelmiin. SAIS:n toiminta on jaettu verkostojen rakentamiseen, innovaatiokoulutukseen,

pilottihankkeisiin ja eteläisen Afrikan yhteistyöfoorumin SADC:n (Southern African Development Community) tukemiseen. Tavoitteina on Botswanan, Namibian, Mosambikin ja Sambian innovaatiojärjestelmien kehittäminen, innovaatio toimijoiden vuorovaikutuksen lisääminen ja parantaminen sekä maiden oman innovaatio rahoitus toiminnan käynnistäminen. Hanke pyrkii myös lisäämään yleistä tietoisuutta innovaatioista ja niiden merkityksestä kehitykseen (SAIS 2012). Maa kohtaisia tavoitteita ei ole eritelty, koska valmisteluvaiheessa ei ole ollut tarkkaa tietoa maiden innovaatiojärjestelmistä. Hankkeen projekteilla on omat kehityspäämääränsä, jotka ovat linjassa laajempien kehitystavoitteiden kanssa. Mietintä nostaa pitkän aikavälin tavoitteeksi alueellisen innovaatioyhteistyön laajentamisen valtaosaan SADC:n maista.

Enkenbergin mukaan suunnitteluvaiheessa päädyttiin siihen, että innovaatio määritellään paikallisesti hankkeen kuluessa. Tärkeintä ei ole innovaation määrittely, vaan se, miten innovaatio toimintaa suunnataan tukemaan kehitystä. Hankkeen tulisi kattaa kaikentyyppiset innovaatiot. Innovaatiojärjestelmä on määriteltävä hankevalmisteluvaiheessa ja se nojaa aiempiin hankkeisiin. Pulkkinen mukaan innovaation ja innovaatiojärjestelmän käsitteiden määrittelemisen käytännössä on tyypillistä suomalaiselle innovaatioita tukevalle kehityspolitiikalle. Esimerkiksi Tansaniassa toteutettava TANZICT-hanketta varten innovaation ja innovaatiojärjestelmän käsitteet on määriteltävä sen projektidokumentissa. Hankkeessa työskennelleen Särkiojan mukaan määritelmiin vaikuttivat etenkin teknologian ja innovaatioiden kehittämisskeskuksen (TEKES) asiantuntijat, jotka olivat mukana hankesuunnittelussa. Määritelmät ovat hankekohtaisia, eikä niitä välttämättä tehdä lainkaan. Tämä on tilanne esimerkiksi Vietnamin toteutettavassa IPP-hankkeessa. Kangaskorte toteaa, ettei valmiita käsitteitä voi viedä suoraan vähemmän kehittyneisiin maihin, vaan määritelmät on rakennettava yhteistyössä vastaanottajamaan kanssa paikalliset lähtökohdat huomioiden.

SAIS-hankkeen ensimmäiset kaksi vuotta (2011–2012) ovat kuluneet yhteistyörakenteen pystyttämiseen, hanketoiminnan suunnittelemiseen ja käynnistämiseen, rekrytointiin sekä innovaatiokulttuurin luomiseen. Tämän jälkeen vuorossa on toteuttaminen eli pilottihankkeiden toimeenpano. Avoimeen projektihakuun voi osallistua kuka tahansa innovaation projekti-idealla. Ideoista parhaat toteutetaan. Hankkeen muotoutumiseen vaikuttavat olennaisesti paikallisten oma kiinnostus, kekseliäisyys ja kapasiteetti. Ajatus kansalaisyhteiskunnan mukaan ottamisesta lähtee

siitä, että suurin osa innovaatioista syntyy käytännössä osallistamisen kautta. Toisaalta takana voi olla myös halu varmistaa, että kehitysyhteistyöllä tuetaan paikallisten mielestä tärkeää ja mielekästä toimintaa. SAIS:n yksi tehtävä on pyrkiä käynnistämään prosesseja ja hankkeita, joita vähemmän kehittyneet maat alkavat itse rahoittaa. Tarkoituksena on varmistaa toiminnan jatkuvuus myös hankkeen loppumisen jälkeen. Keskeisiä teemoja ovat esimerkiksi tiedepuistot, yritys-hautomotoiminta ja uusiutuva energia (SAIS 2012).

SAIS parantaa erityisesti julkisen sektorin ja kansalaisten välistä toimintaa innovaatiojärjestelmien kehittämässä. Innovaatiojärjestelmänä SAIS on yhteydessä DUI-malliin. Järjestelmän toimijoita ovat julkinen sektori, yritykset, tutkimuslaitokset, tutkimusyliopistot ja tutkijat sekä kansalaisyhteiskunta. Taustalla on *triple helix*-malli, jossa innovaatiot syntyvät julkisen sektorin, tiedeyhteisön ja yksityisen sektorin vuorovaikutuksen tuloksena. Siitä on kuitenkin johdettu niin sanottu *multi helix*-malli lisäämällä mukaan kansalaisyhteiskunta. Kehitysvaikutukset näkyvät luultavasti aluksi näiden keskeisten toimijoiden kohdalla. Tätä tasapainotetaan tukemalla myös sellaisia hankkeita ja toimintamalleja, jotka hyödyttävät niitäkin, jotka eivät ole suoraan mukana innovaatiojärjestelmiä kehittävässä toiminnassa. Enkenbergin mukaan varsinaisten tulosten eli pysyvien rakenteellisten parannusten odotetaan näkyvän vuoden 2020 tienoilla, muutama vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Innovaatiojärjestelmän toimijoita tukemalla heidän toimintansa paranee ja tehostuu. Lopulta tämä vaikuttaa koko yhteiskuntaan.

SAIS:n suurin haaste on yhteistyökulttuurin rakentaminen maiden sisällä ja välillä. Maat ovat hyvin erilaisia keskenään sosio-kulttuuristen tekijöiden suhteen. Valmiita yhteistyörakenteita ja luottamuksellisia suhteita oli hankkeen alkutaipaleella varsin vähän. Tämä vaikeutti verkostojen luomista. Alueellisen hankerakenteen muodostaminen on hankalaa paikallisten toimijoiden välisen luottamuksen puutteesta johtuen, vaikka kumppaniorganisaatioiden välillä yhteistyöilmapiiri on poikkeuksellisen hyvä. Hankkeen on pystyttävä osoittamaan ja perustelevaan innovaatio toiminnan merkitys kehityksessä, jotta mukana olevat maat alkaisivat itse kehittää ja rahoittaa omia innovaatiojärjestelmiään sekä alueellista yhteistyötä. Paikallisesti innovaatiokäsitteiden ymmärtäminen on vielä varsin vähäistä ja keskitynyt pienelle joukolle.

## Johtopäätökset

Innovaatiot ja innovaatiojärjestelmät on yleisesti tunnustettu tärkeiksi kehitystekijöiksi. Niiden merkitys korostuu myös vähemmän kehittyneissä maissa. Innovaatiojärjestelmät tuovat kehitykseen liittyviä toimijoita yhteen, voimaannuttavat niitä kehitykseen, ja kohonneen osaamistason myötä laajentavat yksilöiden todellisia vapauksia. Aiempien – lähinnä kehittyneissä maissa saatujen – kokemusten perusteella toimiva innovaatiojärjestelmä parantaa osaamista ja talouskasvua, ja voi auttaa vähemmän kehittyneitä maita irti ulkopuolisen avun tarpeesta.

Suomessa innovaatiopolitiikka ei ole juurtunut ulkoministeriöön vielä kovin syväälle. Innovaatiohankkeita on vähän ja parhaita käytäntöjä vielä etsitään, mutta kiinnostusta innovaatioita tukevaan kehitysyhteistyöhön on. Aihepiirin yhtenäiset linjaukset ja kapasiteetin kasvattaminen ulkoministeriössä auttaisivat saavuttamaan parempia tuloksia. Kokonaisvaltaisempi politiikka vaatii parempaa yhteistyötä sektorien ja ministeriöiden välillä. Yksityisen sektorin mukaan ottaminen yhteistyöhön on myönteinen kestävyyttä lisäävä tekijä.

Suomalaisen innovaatioita tukevan kehitysyhteistyön taustalla olevat sisäiset tekijät muodostuvat ulkoministeriön epäitsekäistä ja itsekkäistä lähtökohdista. Niitä ovat tahto toteuttaa kokonaisvaltaista ja voimauttavaa kehitysyhteistyötä sekä halu vahvistaa Suomen imagoa innovaatioosaajana. Osaaminen mahdollistaa innovaatioyhteistyön toteuttamisen ja ohjaa tekemään sitä. Ulkoisista tekijöistä olennaisia ovat kehitysyhteistyön kansainväliset trendit ja vähemmän kehittyneiden maiden toiveet innovaatioyhteistyöstä. Innovaatiotoimintaa tukeva suomalainen kehityspoliittinen yhteistyö on ollut lupaavaa, mutta nähtäväksi jää, voidaanko SAIS:n kaltaisilla hankkeilla rakentaa innovaatiojärjestelmiä vähemmän kehittyneissä maissa.

Innovaatiojärjestelmiä ja innovaatioita tukevan kehityspoliittikan tutkimuksen kohteina ovat innovaatiojärjestelmien ja kehityksen väliset suhteet ja innovaatiojärjestelmien soveltuvuus kehitysyhteistyön välineeksi. Tutkijoiden tulee myös pohtia, miksi vähemmän kehittyneet maat haluavat innovaatioihin ja innovaatiojärjestelmiin perustuvaa kehitysyhteistyötä, mitä he haluavat sillä saavuttaa ja mikä on apua antavien ja saavien maiden asema, merkitys ja työnjako innovaatiojärjestelmien rakentamisessa ja hyötyjen jakautumisessa.

## KIRJALLISUUS

- Benarroch, M. & J. Gaisford (2004). Foreign aid, innovation, and technology transfer in a North–South model with learning-by-doing. *Review of Development Economics* 8: 3, 361–378.
- Degnbol-Martinussen, J. & P. Engberg-Pedersen (2003). *Aid*. 319 s. Zed Books, New York.
- Edquist, C. (1997). *Systems of innovation*. 432 s. Pinter Publishers & Cassell Academic, London.
- Edquist, C. (2005). Systems of innovation. Perspectives and challenges. *Teoksessa* Fagerberg, J., D. Mowery & R. Nelson (toim.): *The Oxford handbook of innovation*, 181–208. Oxford University Press, New York.
- Johnson, B. & B. Lundvall (2003). National systems of innovation and economic development. *Teoksessa* Muchie, M., P. Gammeltoft & B. Lundvall (toim.): *Putting Africa first*, 13–28. Aalborg University Press, Aalborg.
- Kehityspoliittinen ohjelma* (2004). 39 s. Ulkoministeriö, Helsinki.
- Kehityspoliittinen ohjelma: kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa* (2007). 38 s. Ulkoministeriö, Helsinki.
- Kehitysyhteistyön periaatepäätös* (1996). 15 s. Ulkoministeriö, Helsinki.
- Koponen, J. & M. Seppänen (2007). Kehitysyhteistyön monet kasvot. *Teoksessa* Koponen, J., J. Lanki & A. Kervinen (toim.): *Kehityskaatutkimus*, 335–363. Gaudeamus, Helsinki.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis*. 2. p. 431 s. Sage, Thousand Oaks.
- Kyngäs, H. & L. Vanhanen (1999). Sisällönanalyysi. *Hoitotiede* 11: 1, 3–12.
- Lievonen, J. & T. Lemola (2004). Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita: tutkimustulosten tulkintaa. *Sisäasiainministeriön julkaisu* 16/2004. 158 s.
- Lundvall, B. (2007). National innovation systems – analytical concept and development tool. *Industry and Innovation* 14: 1, 95–119.
- Lundvall, B., J. Vang, K. Joseph & C. Chaminade (2009). Innovation system research and developing countries. *Teoksessa* Lundvall, B., J. Vang, K. Joseph & C. Chaminade (toim.): *Handbook of innovation systems and developing countries*, 1–30. Edward Elgar, Cheltenham.
- Malik, K. (2002). Towards a normative framework: technical cooperation, capacities and development. *Teoksessa* Fukuda-Parr, S., C. Lopes & K. Malik (toim.): *Capacity for development*, 23–42. Earthscan, Lontoo.
- Malone, T. & G. Yohe (2002). Knowledge partnerships for a sustainable, equitable and stable society. *Teoksessa* Carrillo, F. (toim.): *Knowledge-based development*, 368–378. Emerald Group, Bradford.
- Operationalisation of development policy objectives in Finland's international development cooperation* (2001). 22 s. Ulkoministeriö, Helsinki.
- Rist, G. (2009). *The history of development*. 288 s. Academic Foundation, New Delhi.
- Sagasti, F. & G. Alcalde (1999). *Development cooperation in a fractured global order*. 197 s. International Development Research Centre, Ottawa.

- SAIS (2012). Southern Africa Innovation Support Programme. Assessment study. 108 s. Julkaisematon asiakirja.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. 383 s. Knopf, New York.
- Siitonen, L. (2005). Aid and identity policy: small donors and aid regime norms. *Turun yliopiston julkaisuja. Sarja B:* 283. 355 s.
- Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012* (2012). 46 s. Ulkoministeriö, Helsinki.
- Szogs, A., A. Cummings & C. Chaminade (2011). Building systems of innovation in less developed countries: the role of intermediate organizations supporting interactions in Tanzania and El Salvador. *Innovation and Development* 1: 2, 283–302.
- Tietoyhteiskuntaan ja tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvä linjaus* (2005). 12 s. Ulkoministeriö, Helsinki.