

# Yrittäjähenkiset kansainväliset järjestöt ja poliittisen talouden oikeus<sup>1</sup>

Ukri Soirila

**Tiivistelmä** – Perinteisen ajattelutavan mukaan kansainvälisten järjestöjen on katsottu olevan vuorovaikutussuhteessa lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa toteuttaen niiden puolesta mandaattinsa mukaisia teknisiä tehtäviä. Lisäksi kansainvälisten järjestöjen on uskottu toimivan julkisessa intressissä ihmiskunnan hyväksi. Tämän artikkelin keskiössä oleva kehityskulku, kansainvälisten järjestöjen lisääntynyt yrittäjähenkisyys, kuitenkin haastaa nämä oletukset. Kun kansainväliset järjestöt keskittyvät myymään tuotteita ja palveluita, hakeutumaan kumppanuussuhteisiin yritysten kanssa ja lähestymään globaaleja ongelmia markkinalähtöisten ratkaisumallien kautta, ne ajautuvat monimutkaisiin vuorovaikutussuhteisiin monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa ja toimivat toisinaan enemmän markkinoiden ja tuottojen ohjaamina kuin ”puhtaasti” julkisessa intressissä. Artikkelissa esitetään, että siinä missä tämä kehityskulku vaikuttaa vaikeasti selitettävältä kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, sitä on hedelmällisempää tutkia poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta. Tästä näkökulmasta kansainväliset järjestöt näyttävät monitahoisina toimijoina, jotka toimivat osana monimutkaista poliittista ja taloudellista kenttää – sekä sen ohjaamina että sitä säädellen. Lisäksi näkökulma auttaa hahmottamaan kansainvälisten järjestöjen toimien vaikutuksia ihmisten elämään ympäri maailman.

Asiasanat: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, kansainväliset järjestöt, markkinamuotoilu, poliittinen talous, yrittäjähenkisyys



## 1. Johdanto

Vuonna 2022 uutisoitiin pienen ja enimmäkseen tuntemattoman Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alaisen toimiston skandaalista.<sup>2</sup> United Nations Office for Project Services (UNOPS) perustettiin vuonna 1995 Kööpenhaminaan tarjoamaan hankepalveluita muille YK:n alaisille järjestöille ja jäsenvaltiolle. Poiketen lähes kaikista muista kansainvälisistä järjestöistä se ei saa lainkaan rahoitusta jäsenmaksujen kautta, vaan saa kaiken tulonsa myymällä palveluita. Viime vuosikymmenen puolivälissä se alkoi keräämään hankkeidensa avulla yhä suurempaa ylijäämää ja päätti vuonna 2016 – YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden ja Agenda 2030:n innoittamana, mutta mandaattiaan uhmaten – ryhtyä kestävä kehitystä tukevaan sijoitustoimintaan yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa. Tätä varten se perusti vuonna 2021 Sustainable Investments in Infrastructure and Innovation (S3i) -hankettaan koordinoivan haaratoimiston Helsinkiin.

UNOPS:in sijoitustoiminta oli kuitenkin saatettu alulle jo ennen S3i-toimiston perustamista UNOPS:in silloisen johtajan, norjalaisen *Grete Faremon*, ja S3i-toimiston tulevan johtajan, *Vitaly Vansheilboimin*, tavattua englantilaisen miljardööri liikemiehen, *David Kendrickin*, juhlassa New Yorkissa. Valtaosa S3i-toimiston sijoituksista meni tavalla tai toisella – yleensä singaporelaisen Sustainable Housings Solution Holdings -yrityksen kautta – Kendrickin omistamiin yritysten hankkeisiin, joiden tavoitteena oli muun muassa rakentaa asuntoja Ghanaan ja

<sup>1</sup> Artikkelin on kirjoitettu osana PRIVIGO-hanketta, jonka on rahoittanut European Research Council (rahoitus 883417).

<sup>2</sup> New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/05/07/world/americas/un-loan-project-services.html> (vierailtu 15.5.2022); YLE, Näin Suomi joutui YK-skandaalin keskelle, <https://yle.fi/a/3-12463340> (vierailtu 5.6.2022)

tukea muita kestävään kehitykseen liittyviä hankkeita. Osa sijoituksista meni myös Kendrickin tyttären We Are the Oceans -hankkeeseen.<sup>3</sup>

Skandaali oli valmis, kun joitain vuosia myöhemmin UNOPS yritti (toistaiseksi ilman menestystä) periä sijoituksensa takaisin johtuen siitä, että asuntoja ei ollut rakennettu Ghanaan, eivätkä muutkaan Kendrickin yritysten hankkeet olleet edenneet. We Are the Oceans -hankkeen oli tuottanut lähinnä suomalaisen peliyhtiön Rovion tekemän The Big Catch -internetpelin ja *Joss Stonen* kirjoittaman (ja Faremon YK:n tapahtumassa esittämän) laulun.<sup>4</sup> Suomi jäädytti rahoituksensa S3i-toimistolle, Vanshelboim erotettiin ja myöhemmin myös Faremo jätti tehtävänsä.

UNOPS:in tapaus on paitsi mehukas skandaali myös äärimmäinen esimerkki tämän artikkelin keskiössä olevasta kehityskulusta, eli kansainvälisten järjestöjen lisääntyvistä liiketoimista ja yrittäjähenkisyydestä. Yhä useammat kansainväliset järjestöt myyvät tuotteita ja palveluita. Järjestöt myös hakeutuvat enenevässä määrin erilaisiin kumppanuussuhteisiin yritysten kanssa. Jotkut järjestöt myös lähestyvät mandaattinsa kuuluvia globaaleja ongelmia markkinoiden kautta pyrkien esimerkiksi kanavoimaan yksityisiä sijoituksia kestäväan kehityksen hankkeisiin tai luomaan markkinoita tavoitteidensa kannalta välttämättömille tuotteille.

Vaikka useimmat järjestöt eivät ole edenneet yrittäjähenkisyydessään UNOPS:in tasolle, eikä niiden toimintaan liity skandaaleja, on kehityskulku kuitenkin mielenkiintoinen, sillä se haastaa monia kansainvälisten järjestöjen oikeuden taustalla vaikuttavia olettamia. Kansainvälisten järjestöjen keskeisen ajattelumallin, niin sanotun functionalismin, mukaan kansainväliset järjestöt ovat vuorovaikutussuhteessa lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa toteuttaen niiden puolesta mandaattinsa mukaisia teknisiä tehtäviä.<sup>5</sup> Kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisen lähestymistavan näkökulmasta kansainvälisten järjestöjen liiketoimet ja yrittäjähenkisyys vaikuttavat siis lähinnä vaikeasti selitettäviltä poikkeuksilta oikeudenalan peruseriaatteisiin ja -oletamiin. Tämä saattaa olla myös syy siihen, miksei kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä ole käsitelty tähän mennessä lähes ollenkaan kansainvälisten järjestöjen oikeutta koskevassa kirjallisuudessa.

Tämän artikkelin johtava väite on, että siinä missä kansainvälisten järjestöjen liiketoimia koskeva kehityskulku vaikuttaa käsittämättömältä ja vaikeasti hallittavalta perinteisestä kansainvälisten järjestöjen oikeuden näkökulmasta, siitä tulee paremmin ymmärrettävä, kun sitä lähestytään poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta, osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Artikkelissa esitetään, että tällaisen lähestymistavan kautta järjestöt näyttävät paljon monitahoisempina toimijoina kuin alan perinteinen lähestymistapa antaisi odottaa. Poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta käy ilmi, että järjestöt ovat vuorovaikutuksessa myös monien muiden toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa, että niiden toimintaa ohjaavat monimutkaiset poliittiset ja taloudelliset rakenteet, ja että niiden toimien vaikutukset ulottuvat paljon pidemmälle kuin jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Artikkelin pyrkii siis erikoisnumeron teeman mukaisesti tarjoamaan esimerkin siitä, miten tuttuun aiheeseen voi löytää uuden näkökulman, kun sitä pohdii yhteiskunnallisen muutoksen, talouden ja politiikan kautta.

3 New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/05/07/world/americas/un-loan-project-services.html> (vierailtu 15.5.2022).

4 Ibid.

5 Klabbers 2015; Klabbers 2018.

Artikkelissa esitellään ensin perinteisen ja poliittisen talouden oikeuden lähestymistavat kansainvälisten järjestöjen oikeuteen ja verrataan niitä toisiinsa. Tämän jälkeen artikkelissa sovelletaan jälkimmäistä lähestymistapaa kansainvälisten järjestöjen kasvavan yrittäjähenkisyyden kehityskulkuun. Tältä osin artikkelissa tutkitaan kolmea ilmiötä, joita voidaan pitää saman kehityskulun eri ilmenemismuotoina: kansainvälisten järjestöjen liiketoimia; järjestöjen lisääntyviä ja yhä tiiviimpiä kumppanuuksia yritysten kanssa; ja järjestöjen tapaa lähestyä niiden mandaattiin liittyviä globaaleja haasteita markkinalähtöisten ratkaisujen kuten yhdistelmärahituksen ja markkinamuotoilun kautta. Artikkelin viimeisessä luvussa vedetään yhteen keskeiset teemat ja esitellään lyhyesti muita tapoja, joilla kansainväliset järjestöt osallistuvat poliittiseen talouteen.

Johdannon lopuksi on hyvä vielä huomauttaa artikkelin metodologisista rajoitteista. Artikkelissa viitataan useisiin kansainvälisiin järjestöihin ja käytetään niitä esimerkkeinä kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyydestä. Esimerkkeiksi ovat valikoituneet erityisen osuvat tapaukset, vaikkakin esimerkkeinä on pyritty käyttämään mahdollisimman laajasti eri järjestöjä. Tarkasteltaviksi kehityskuluiksi on valittu ne, joiden on katsottu parhaiten kuvaavan kansainvälisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä. Aineiston perusteella ei siis voi tehdä kaikkia kansainvälisiä järjestöjä tai konteksteja koskevia yleistyksiä. Kuvattavat kehityskulut ovat kuitenkin mahdollisesta rajallisuudestaan huolimatta merkittäviä, ottaen huomioon, että kansainvälisten järjestöjen on perinteisesti uskottu toteuttavan teknisiä tehtäviä jäsenvaltioidensa puolesta, puhtaasti julkisen intressin nimissä, ja että edes yksittäisten järjestöjen yrittäjähenkisyyttä ei ole huomioitu juuri ollenkaan alan kirjallisuudessa.

## 2. Perinteinen vs. poliittisen talouden oikeuden lähestymistapa kansainvälisiin järjestöihin

Kansainvälisten järjestöjen oikeus ja sitä koskeva teoreettinen ajattelu perustuu hyvin pitkälti niin kutsutun funktionalismin varaan. Poiketen osittain sen merkityksestä filosofiassa, sosiologiassa, tai muussa oikeustieteessä, kansainvälisten järjestöjen kontekstissa funktionalismilla tarkoitetaan pääpiirteissään teoreettista viitekehystä, jonka mukaan kansainväliset järjestöt on perustettu toteuttamaan teknisiä tehtäviä jäsenvaltioidensa puolesta. Funktionalismi on kansainvälisten järjestöjen oikeuden teoria, joka ei kuitenkaan keskity niinkään oikeuteen, vaan kansainvälisiin järjestöihin ja ennen kaikkea niiden suhteeseen jäsenvaltioihinsa. Sen on ollut tarkoitus kuvata kansainvälisten järjestöjen toimintaa, joskin väitän, ettei se onnistu tehtävässään (ainakaan enää). Samanaikaisesti sillä on kuitenkin myös normatiivinen ulottuvuus, sillä se rakentuu vahvasti ideaalityyppien varaan, vaikuttaa alan sääntöjen taustalla ja muokkaa (puutteistaan huolimatta) alan tutkijoiden ajattelua.<sup>6</sup>

Funktionalismi kansainvälisten järjestöjen yhteydessä on pohjimmiltaan päämies–agentti-teoria, jossa päämiehenä toimivat järjestöjen jäsenvaltiot yhdessä kollektiivisena päämiehenä ja agenttina on järjestö.<sup>7</sup> Tästä syystä kansainvälisillä järjestöillä on perinteisen ajattelutavan mukaan ajateltu olevan (oikeudellisia) suhteita lähinnä jäsenvaltioidensa kanssa. Lisäksi funktionalis-

6 Ks. tarkemmin Klabbers 2015.

7 Ibid.

min taustalla vaikuttaa ajatus, että järjestöt toimivat julkisen intressin nimissä, ihmiskunnan hyväksi.<sup>8</sup>

Vaikka harva kansainvälisten järjestöjen parissa työskentelevä tosiasiallisesti ajattelee kansainvälisten järjestöjen täyttävän nämä kriteerit ja olevan niiden rajoittamia kaikessa päivittäisessä toiminnassaan, funktionalismi kuitenkin ohjaa edelleen kansainvälisten järjestöjen toimintaa ja sitä koskevaa tutkimusta. Ennen kaikkea se piilee kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisten sääntöjen ja periaatteiden taustalla. YK:n Kansainvälinen tuomioistuin (ICJ) omaksui funktionalismin perusajatuksen kansainvälisten järjestöjen oikeuden kannalta klassisessa neuvoo-antavassa *Reparation for Injuries* -lausunnossaan todetessaan, että kansainvälisillä järjestöillä on oletettava olevan kaikki sellaiset valtuudet, jotka ovat välttämättömiä, jotta järjestöt voivat toteuttaa tehtävänsä.<sup>9</sup> Ehkä paras esimerkki funktionalismin vaikutuksesta on kuitenkin kansainvälisten järjestöjen immuniteetit. Koska kansainvälisten järjestöjen on uskottu toimivan yhteisen hyvän nimissä jäsenvaltioidensa kollektiivin puolesta, niiden on uskottu tarvitsevan laajat (käytännössä lähes absoluuttiset) immuniteetit yksittäisten jäsenvaltioiden vaikuttamisyrityksiä vastaan. Niitä vastaan on siis lähes mahdotonta nostaa tapauksia kansallisissa tuomioistuimissa (eivätkä ne voi olla ICJ:n riitatapausten riidanratkaisumenettelyn osapuolina).<sup>10</sup>

Kuten monen muunkin kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisen säännön myös immuniteettien soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi käytännössä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että tosiasiallisesti lähes kaikki kansainväliset järjestöt ovat kansakäymisessä monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa. Monista tuntuu ymmärrettävästi epäreilulta, etteivät haitalliset voi saattaa kansainvälisiä järjestöjä oikeudellisesti vastuuseen, kun ne aiheuttavat koleraepidemian heidän maassaan.<sup>11</sup> Tai ettei ghanalaisilla vähävaraisilla ole vastaavaa mahdollisuutta, kun UNOPS:in heille lupaamia asuntoja ei rakennetakaan. Tai että yksityisellä yrityksellä on hyvin rajalliset oikeuskeinot käytössään, jos UNOPS tai joku muu kansainvälinen järjestö lipeää sille lupaamistaan sijoituksista tai jos järjestön myymässä palvelussa tai tuotteessa on jotain vikaa (joskin suuret yritykset yleensä sopivat järjestöjen kanssa väliesmenettelystä hankesopimuksissaan).

Funktionalismi ei siis kuvaa – ainakaan enää nykypäivänä – useimpien kansainvälisten järjestöjen toimintaa kovinkaan hyvin. *Jan Klabbersin* mukaan funktionalismia onkin parempi kutsua nykyään ideologiaksi kuin teoriaksi.<sup>12</sup> Tämä onkin sopiva kuvaus ottaen huomioon, että *Slavoj Žižekin* mukaan ideologia on jotain, mihin ihmiset eivät tosiasiallisesti usko, mutta mitä he silti jatkuvasti toteuttavat tai toistavat.<sup>13</sup>

Kuten jo immuniteettiesimerkistä käy ilmi, funktionalismin puutteet näyttäytyvät erityisen vahvasti kansainvälisten järjestöjen liiketoimien ja yrittäjähenkisyyden taustaa vasten. Liike-elämähenkiset kansainväliset järjestöt ovat kansakäymisessä monien muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa. UNOPS esimerkiksi myy palveluitaan muille kansainvälisille järjestöille, Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO) myy immateriaalioikeuspalveluitaan

8 Claude 1964.

9 International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, ICJ Reports (1949), s. 174.

10 Reinisch – Weber 2004; Ryngaert 2010.

11 Daugirdas 2019.

12 Klabbers 2019.

13 Žižek 1989.

yksityisille yrityksille, ja monet kansainväliset järjestöt myyvät julkaisuja ja tuotteita yksityishenkilöille. Myydessään palveluitaan yksittäisille valtioille ja muille toimijoille kansainväliset järjestöt haastavat myös sen ajatuksen, että ne toimisivat aina kollektiivisen päämiehen puolesta. Itse asiassa toisinaan ne ylittävät mandaattinsa etsiessään hyviä markkinamahdollisuuksia, kuten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) alkaessaan markkinoida itseään humanitaarisena järjestönä. Jos yksi valtio ostaa suuria määriä kalliita palveluita järjestöltä, sillä on käytännössä enemmän valtaa suhteessa järjestöön kuin muilla jäsenvaltioilla. Lisäksi tuloja havittelevat kansainväliset järjestöt eivät välttämättä toimi puhtaasti julkisen edun nimissä tai ihmiskunnan hyväksi, vaan niitä ohjaavat myös markkinaperiaatteet.

Funktionalismista kumpuavien teorioiden kyky ymmärtää kansainvälisten järjestöjen kasvavaa liike-elämähenkisyttä on siis rajallinen, sillä kehityskulku vaikuttaa lähinnä sarjalta poikkeuksia funktionalismin perusolettamiin. Esitänkin siis, että kansainvälisten järjestöjen toimintaa voi tältä osin olla hedelmällisempää tutkia poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta.

”Poliittinen talous” on hieman hankala termi, sillä sitä käytetään kirjallisuudessa hyvin eri tarkoituksissa.<sup>14</sup> Tässä artikkelissa poliittisella taloudella viitataan yleisesti siihen yhdysvaltalaisen Law and Political Economy -liikkeen keskeiseen ajatukseen, että talous ja politiikka ovat yhteen kietoutuneita ja oikeuden konstruoimia.<sup>15</sup> Yksityiskohtaisemmalla tasolla lainaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden lähestymistavan Jan Klabbersin viimeaikaisesta tutkimuksesta.<sup>16</sup>

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden ei tule keskittyä talousoikeuteen tai globaalista taloudesta vastaaviin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Maailman kauppajärjestöön (WTO) tai Kansainväliseen valuuttarahastoon (IMF), vaan sen tulee perustua siihen ajatukseen, että poliittisella päätöksenteolla on taloudellisia vaikutuksia ja että taloudellinen päätöksenteko ei voi koskaan olla politiikasta vapaata. Sekä poliittinen että taloudellinen päätöksenteko ovat lisäksi oikeuden mahdollistamaa, muokkaamaa ja rajoittamaa. Sopimukset vaativat sopimusoikeutta, omistusoikeudet mahdollistavat ja rajoittavat poliittisia ja taloudellisia ratkaisuja jne. Kansainväliset järjestöt ovat myös oikeuden kyllästämiä toimijoita, joilla on tarkat säännöt siitä, miten ja minkä prosessien mukaan päätöksiä tehdään, kuka saa osallistua päätöksentekoon, millaiset kysymykset ovat järjestön mandaatin alaisia ja kuka saa toimeenpanna niitä. Näiden sääntöjen taustalla on myös laajempia periaatteita, kuten vaikkapa implied powers -doktriini. Kaikki nämä säännöt ja teoriat ohjaavat kansainvälisten järjestöjen toimintaa ja mahdollistavat sen. Lisäksi markkinat ovat oikeuden tuottamia. Oikeus sääntelee muun muassa mitä tuotteita ja palveluita (tai aikanaan henkilöitä) saa ostaa ja myydä, ketkä saavat toimia markkinoilla ja minkä sääntöjen mukaan, sekä mitä tuotteita ja palveluita saa markkinoida kuluttajille.<sup>17</sup>

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden lähestymistavan tulee siis keskittyä: oikeudellisten sääntöjen, periaatteiden ja prosessien perustavanlaatui-

14 Kjaer 2020.

15 Britton-Purdy et al. 2020.

16 Klabbers 2023.

17 Ibid., s. 92–94.

seen merkitykseen kansainvälisten järjestöjen toiminnassa ja päätöksenteossa; näiden sääntöjen ja periaatteiden taustalla vaikuttaviin olettamiin; sekä siihen, miten säännöt ja periaatteet ovat talouden ja politiikan muovaamia ja miten kansainvälisten järjestöjen päätöksillä on poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi lähestymistavan tulee huomioida, että kansainvälisten järjestöjen oikeuden kannalta keskeisiä toimijoita on paljon muitakin kuin järjestöjen jäsenvaltiot. Myös muun muassa yksityishenkilöt, yksityinen sektori, eri kansanryhmät ja järjestöjen työntekijät ovat tärkeitä.<sup>18</sup>

*David Kennedyn* mukaan rajat ylittävän oikeuden jakaminen siisteihin oikeudenaloihin – kuten kansainväliseen yksityisoikeuteen, oikeusvertailuun ja kansainväliseen julkisoikeuteen (ja sen sisällä esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen oikeuteen) – sekä se ajatus, että sääntely johtaa hyvin järjestyneeseen hallintoon ja hallintaan, vaikeuttavat sen ymmärtämistä, miten oikeutta todella käytetään globaalissa poliittisessa taloudessa ja millaisia lopputuloksia se tuottaa.<sup>19</sup> Vaihtamalla kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisen näkökulman poliittisen talouden oikeuden näkökulmaan tämä artikkeli pyrkii siis näkemään kansainvälisten järjestöjen liiketoimia ja yrittäjähenkisyyttä koskevat oikeudelliset järjestelyt pikemminkin strategisina valintoina ja niitä ympäröivien poliittisen talouden rakenteiden lopputuloksina kuin rakennuskivinä siististi kehittyvässä oikeusjärjestyksessä (tai poikkeuksina siihen).

Artikkelin seuraavissa luvuissa poliittisen talouden oikeuden näkökulmaa sovelletaan kolmeen kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen liittyvään kehityskulkuun: kansainvälisten järjestöjen kasvavaan markkinatoimintaan, niiden lisääntyviin kumppanuuksiin yritysten kanssa ja niiden kasvavaan innokkuuteen lähestyä ongelmia markkinavetoisten ratkaisujen kautta. Tavoitteena on paitsi antaa kuva siitä, millainen oikeuden poliittisen talouden lähestymistapa mahdollisesti on käytännössä, myös avata enemmän kansainvälisten järjestöjen lisääntyvää yrittäjähenkisyyttä ja sen kautta osallistua tämän erikoisnumeron aiheena olevaan oikeuden poliittista taloutta koskevaan keskusteluun.

### 3. Kansainväliset järjestöt tuotteiden ja palveluiden myyjinä

Yhä useammat kansainväliset järjestöt myyvät tuotteita ja palveluita. Tämä ei ole täysin uusi kehityskulku. Monet järjestöt ovat jo pitkään myyneet julkaisuja ja matkamuittoja ja YK:n lastenrahasto (UNICEF) tuli aikanaan kuuluisaksi postikorttikampanjastaan. Toisinaan palveluiden myyntiä on myös vaikeaa erottaa järjestöjen ”tavallisesta” toiminnasta. Näin on esimerkiksi, kun järjestöt tarjoavat teknisen yhteistyön palveluita, eli tarjoavat mandaattiinsa kuuluvaa asiantuntemusta sitä tarvitseville yksittäisille jäsenvaltioille tai hankkeille, esimerkkinä toimikoot vaikka Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) auttamassa jäsenvaltioita hyödyntämään ydinteknologiaa paikallisessa kontekstissa tai Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) kehittämässä uuden lentokentän turvallisuutta. Nämä ovat kuitenkin maksettuja palveluita, jotka niitä tarvitsevat valtiot ”ostavat” tekemällä vapaaehtoisen maksun yleensä järjestön tätä tarkoitusta varten perustamaan teknisen yhteistyön rahastoon (joskin toisinaan toinen valtio, järjestö tai muu toimija sponsoroi yhteistyötä maksamalla sen kohdevaltion puolesta). Suurin

<sup>18</sup> Ibid., s. 94–95.

osa järjestön näin saamasta tulosta menee suoraan teknisen yhteistyön hankkeen kulujen kattamiseen, mutta osa siitä menee yleiskustannusmaksuina järjestön muun toiminnan tukemiseen.

Vaikka tällaiset ”perinteiset” kansainvälisten järjestöjen liiketoimet eivät ole uusi kehityskulku, ne ovat lisääntyneet merkittävästi 1990-luvun lopulta lähtien, jolloin esimerkiksi ICAO alkoi keskittyä yhä enemmän teknisen yhteistyön hankkeisiinsa.<sup>20</sup> Tältä osin on huomattava, että kehityskulku osuu yksin sen kanssa, kun *Kofi Annan* nousi YK:n pääsihteeriksi ja alkoi muokata YK:ta merkittävästi, mukaan lukien lisäämällä sen yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Palaan tähän kehityskulkuun myöhemmin.

Vielä mielenkiintoisempaa on, että kansainväliset järjestöt ovat myös löytäneet uusia tapoja myydä tuotteita ja palveluita. Maailman ruokaohjelman (WFP) alaisuudessa toimiva YK:n humanitaarinen lentopalvelu (UNHAS) myy humanitaarisille julkisille ja yksityisille järjestöille lentoja kriisialueille ja muihin kohteisiin, joihin yksityiset lentoyhtiöt eivät lennä.<sup>21</sup> Euroopan keskipitkien sääennusteiden keskus (ECMWF) tarjoaa sääennusteita ilmaiseksi jäsenvaltioilleen, mutta myös myy niitä yksityisille toimijoille, kuten televisioyhtiöille.<sup>22</sup> Maailman turistikärjestö (UNWTO) myy koulutusta yksityisille turismiyrittäjille.<sup>23</sup> Maailman tullijärjestö (WCO) ja Maailman postiliitto (UPU) myyvät ohjelmistoja yrityksille.<sup>24</sup> Usein kansainvälisten järjestöjen liiketoimistaan saamat tuotot ovat suhteellisen pieniä verrattuna jäsenvaltioiden jäsenmaksuihin, mutta toisinaan järjestöt tekevät merkittävää tuottoa tällaisilla toimilla. Maailman postiliiton liiketoimet tuottavat esimerkiksi noin kolmanneksen sen jäsenmaksujen määrästä,<sup>25</sup> kun taas WIPO saa melkein kaiken ja Euroopan patenttinvirasto (EPO) kaiken tulonsa myymällä immateriaalioikeuksien hakemiseen liittyviä palveluita.<sup>26</sup>

Kuten edellisessä osiossa todettiin, kansainvälisten järjestöjen liiketoimia on vaikeaa kuvata tai analysoida hyödyllisellä tavalla funktionalistisesta näkökulmasta. Funktionalistiseen teoriaan ei sovi se ajatus, että kansainväliset järjestöt ryhtyvät liiketoimiin muiden järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa. Samoin se, että kansainväliset järjestöt tavoittelevat tuottoisia hankkeita (mahdollisesti tehtävänsä maksimoivien vaihtoehtojen sijaan), haastaa funktionalismin perusajatuksia. Näin myös se, että eniten maksavat ”asiakkaat” – olivat ne sitten yksityisiä jäsenvaltioita, muita järjestöjä tai yksityisiä toimijoita – pääsevät käytännössä vaikuttamaan kansainvälisten järjestöjen toimintaan mahdollisesti jopa enemmän kuin niiden jäsenvaltiot yhdessä kollektiivisena päämiehenä. Täten funktionalistisesta näkökulmasta kansainvälisten järjestöjen liiketoimet vaikuttavat vain vaikeasti ymmärrettäviltä poikkeuksilta kansainvälisten järjestöjen tavanomaiseen toimintaan.

19 Kennedy 2020.

20 ICAO, Financial Statement and Reports of the External Auditor for the Financial Year Ended 31 December 2018, ICAO Doc 10129 (2019), 3.39-3.40. Ks. myös Note 5.3.

21 <https://www.wfp.org/unhas> (vierailtu 28.10.2024); FAO Finance Committee, Report of the External Auditor on air transport services, 2020, NC753/e, para. 53, Annex IV.

22 <https://www.ecmwf.int/en/forecasts/accessing-forecasts> (vierailtu 28.10.2024).

23 <https://www.unwto-tourismacademy.edu/> (vierailtu 28.10.2024).

24 <https://www.wcotradetools.org/en> (vierailtu 28.10.2024); <https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Finance/dfiEtatsFinanciers2020En.pdf>, Note 20 (vierailtu 25.1.2022).

25 <https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Finance/dfiEtatsFinanciers2020En.pdf>, Note 20 (vierailtu 25.1.2022)

26 Schermers – Blokker 2018, § 1061.

Kansainvälisten järjestöjen lisääntyviä liiketoimia on kuitenkin helpompi kuvata ja ymmärtää, kun sitä tarkastelee poliittisen talouden näkökulmasta. Kuten edellä todettiin, Klabbersin mukaan poliittisen oikeuden näkökulman tulee ensinnäkin huomioida talouden ja politiikan rakenteellinen vaikutus kansainvälisten järjestöjen toimintaan. Jos keskitytään kansainvälisten järjestöjen liiketoimien taustalla mahdollisesti vaikuttaviin taloudellisiin realiteetteihin, on huomattava, että jäsenvaltioiden rahoitus useimmille kansainvälisille järjestöille on junnannut viime vuosikymmenet paikallaan (tai joissain tapauksissa jopa pienentynyt) samalla kun niiden oletetaan ratkovan yhä useampia tai laajempia globaaleja haasteita.<sup>27</sup> Olisi luontevaa olettaa, että tästä johtuva krooninen resurssipula on ohjannut järjestöjä etsimään uusia tulonlähteitä. Lisäksi jäsenmaksujen osittainen korvaaminen muilla tulonlähteillä myös lisää järjestöjen vapautta ja autonomiaa jäsenvaltioistaan. Tämä jälkimmäinenkin näkökulma jäisi huomaamatta, jos aihetta tarkasteltaisiin kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, mutta nousee esiin, jos näkökulma vaihdetaan laajempia toimijaverkkoja huomioivaan ja kansainvälisiä järjestöjä ja niiden henkilökuntaa osittain autonomisina (joskin jäsenvaltioiden intressit huomioivina) toimijoina lähestyvään kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulmaan.<sup>28</sup>

Erinomainen esimerkki kansainvälisestä järjestöstä, joka etsii markkinamahdollisuuksia lähes yrityksen tavoin, on Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM). IOM myy jäsenvaltioille erilaisia maahanmuuttoon liittyviä palveluita, kuten viisumin prosessointipalveluita, rajavaltiopalveluita ja siirtolaisten palautukseen liittyviä palveluita.<sup>29</sup> Räättälöiden palvelunsa ”asiakkaansa” toiveiden mukaan IOM markkinoi itseään järjestönä, joka ”saa asioita tapahtumaan”. Viime vuosina IOM on tullut myös tunnetuksi siitä, että se jatkuvasti ”brändää” itseään sen mukaan, missä se näkee kysyntää palveluilleen, usein ryhtyen avoimeen kilpailuun muita järjestöjä tai jopa yksityisiä yrityksiä vastaan. 2000-luvun aikana se on muun muassa pyrkinyt esittämään itsensä humanitaarisena järjestönä ja alkanut toimia ennen kaikkea kriisialueilla huomattuaan humanitaarisessa toiminnassa tuottavan markkinaraon.<sup>30</sup>

Jos taas keskitytään poliittisiin näkökulmiin – ja niiden yhteyteen talouteen – on ensinnäkin huomattava, että valtioilla on tapana rahoittaa niitä järjestöjä, jotka ajavat tehokkaimmin niiden intressejä, joiden johto jakaa niiden maailmankatsomuksen, tai jotka suoraan hyödyttävät niitä esimerkiksi taloudellisesti. Yhdysvallat on esimerkiksi joiltain osin suosinut spesifimpiä terveysjärjestöjä, kuten UNAIDS:ia Maailman terveysjärjestön (WHO) sijaan, koska katsoo saavansa tehokkaammin ajettua omia intressejään niiden kautta.<sup>31</sup> Poliitikka vaikuttaa kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen myös sillä tavoin, että rahoituspäätöksiä tehdessään monet valtiot suosivat yrittäjähenkisempiä, itsestään dynaamisen ja tehokkaan kuvan antavia järjestöjä.

Klabbersin mukaan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulman tulee huomioida oikeuden, politiikan ja talouden pintatason lisäksi myös niiden taustalla vaikuttavat ajattelumallit. Myös tämä avaa mielenkiintoisen näkökulman kansainvälisten järjestö-

<sup>27</sup> Graham 2015.

<sup>28</sup> Monisyisestä lähestymistavasta kansainvälisten järjestöjen toimintaan ks. Barnett – Finnemore 2004.

<sup>29</sup> Klabbers 2019.

<sup>30</sup> Bradley 2020.

<sup>31</sup> Bull – McNeill 2007, s. 86.



jen liiketoimiin. 1980-luvun lopulta ja etenkin 2000-luvulta lähtien yksi merkittävä ajattelumalli julkisen sektorin toiminnassa on ollut uusi julkisjohtamisen oppi (new public management).<sup>32</sup> Uuden julkisjohtamisen opin mukaan julkisten toimijoiden on mukauduttava kapitalismin uusiin muotoihin ja globalisaatioon muuttamalla tehokkaammiksi ja tuottavammiksi. Tämän ne voivat saavuttaa ottamalla oppia yksityisen sektorin toiminta- ja johtamismalleista. Vaikka uusi julkisjohtamisen oppi on laaja termi, joka sisältää eri lähestymistapoja, sen yleisiä elementtejä ovat esimerkiksi julkisten toimijoiden yrittäjähenkisyyden korostaminen, järjestöjen ja niiden työntekijöiden tuottavuuden jatkuva mittaaminen, julkisten toimijoiden kilpailuttaminen keskenään, aikaisemmin puhtaasti julkisten palveluiden tarjoaminen elinkaarimallin ja tilaaja-tuottajamallin kautta, palveluiden myynti niiden tarjoamisen sijaan ja julkisten palveluiden kuluttajien brändäys asiakkaiksi.<sup>33</sup>

Termi uuden julkisjohtamisen oppi vakiintui 1990-luvulla, mutta siinä yhdistyivät monet managerialistiset ajattelumallit, jotka olivat levinneet ympäri länsimaita edellisten vuosikymmenten aikana ennen kaikkea kansainvälisten konsulttifirmojen, kuten McKinseyn, Price Waterhousen ja KPMG:n, levittäminä.<sup>34</sup> Niiden menestystä auttoi myös uusliberalismin nimeen vannovien poliittisen johtajien, kuten *Margaret Thatcherin* ja *Ronald Reaganin* nousu valtaan. Kun uuden julkisjohtamisen opeista tuli valtavirtaa, ne alkoivat muokata myös kansainvälisten järjestöjen toimintaa – niin jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien paineesta kuin oppia yliopistoissa ja aiemmassa työelämässä saaneiden johtajien ja työntekijöiden kautta. Myös konsulttifirmat olivat jälleen avainasemassa, sillä ne saarnasivat uuden julkishallinnon oppeja, kun kansainväliset järjestöt ja niiden jäsenvaltiot palkkasivat ne auttamaan järjestöjen uudistamisreformissa.<sup>35</sup>

UNOPS:in tapaus on hyvä esimerkki siitä, miten kansainvälisiä järjestöjä on pyritty muokkaamaan yritysten kaltaisiksi. Vaikka UNOPS on luotu myymään palveluita, sen yrittäjähenkisyys lisääntyi merkittävästi Grete Faremon noustua sen johtajaksi vuonna 2014. Aiemmin muun muassa Microsoftilla työskennellyt ja ministerin tehtävissä tiiviisti yksityisen sektorin kanssa yhteistyötä tehnyt Faremo totesi Harvard Business Review'n haastattelussa, että hän haluaa johtaa UNOPS:ia kuin yritystä.<sup>36</sup> Faremon aikakaudella UNOPS lakkasi arvioimasta hankkeita julkisen intressin näkökulmasta ja alkoi keskittyä niiden tuottomahdollisuuksiin.<sup>37</sup> Faremo pyrki myös tekemään UNOPS:ista tehokkaan, ketterän ja ”raivoisan kilpailukykyisen” toimijan.<sup>38</sup>

UNOPS ei ole tältä osin ainutlaatuinen esimerkki. Enemmän tai vähemmän uuden julkisjohtamisen opin mukaisia reformeja on varsinkin järjestöjen sisäisen organisoinnin ja toiminnan suhteen toteutettu vuosituhannenvaihteen molemmin puolin esimerkiksi Maailman ter-

32 Gruening 2001.

33 Geri 2001, s. 448; Diefenbach 2009.

34 Saint-Martin 2004.

35 Geri 2001.

36 Harvard Business Review, <https://hbr.org/2019/05/the-executive-director-of-a-un-agency-on-running-it-like-a-business> (vierailtu 15.1.2022).

37 UNOPS, Third-party review of the effectiveness of the UNOPS oversight mechanisms for Sustainable Investments in infrastructure and Innovation (S3i), KPMG Oy Ab, 28.1.2022, s. 5, 16.

38 Harvard Business Review, <https://hbr.org/2019/05/the-executive-director-of-a-un-agency-on-running-it-like-a-business> (vierailtu 15.1.2022).

veysjärjestössä (WHO),<sup>39</sup> Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO),<sup>40</sup> Kansainvälisessä siirtolaisuusjärjestössä (IOM),<sup>41</sup> YK:n kehitysohjelmassa (UNDP),<sup>42</sup> Maailmanpankissa,<sup>43</sup> ja Maailman postiliitossa (UPU).<sup>44</sup>

Kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden *oikeuden* lähestymistapa ei saa kuitenkaan ohittaa oikeuden merkitystä, vaikka se haastaakin joitain kansainvälisten järjestöjen oikeuden keskeisiä oletuksia ja periaatteita. Kuten Klabbers korostaa, oikeus paitsi konstruoi politiikkaa ja taloutta, myös mahdollistaa ja rajoittaa kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Myös kansainvälisten järjestöjen liiketoiminta on siten oikeuden kyllästämiä. Järjestöjen liiketoimet ja markkinat ovat ensinnäkin mahdollisia vain, koska ne ovat oikeuden konstruoimia omistusoikeuksien ja muiden oikeudellisten käsitteiden ja niitä tukevien sääntöjen kautta. Järjestöt myös tekevät liiketoimensa ”sisäisesti” mahdollisiksi muokkaamalla sääntöjään – kansainvälisten järjestöjen oikeuden säätämien prosessien mukaisesti.

Joissain tapauksissa järjestöille on annettu valtuudet myydä tuotteita ja palveluja jo niiden perustamissopimuksissa. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön perustamissopimuksen 1(1)(c) artikla esimerkiksi valtuuttaa järjestön tarjoamaan jäsenvaltion pyynnöstä sille maahanmuuttoon liittyviä palveluita. Useammin valtuus on kuitenkin johdettu perustamissopimuksen yleisistä säännöistä ja vahvistettu alemman tasoisella sääntelyllä tai luotu kokonaan ilman perustamissopimusta. Maailman postiliiton perustamissopimus toteaa 1 artiklassaan ainoastaan, että viraston tarkoituksiin kuuluu postipalveluiden kehittäminen ja että sen tulee tarjota jäsenvaltioilleen teknistä apua. Järjestö ryhtyi siis myymään tuotteita ja teknisen yhteistyön palveluita hyvin pitkälti *ad hoc* -pohjalta, kunnes järjestön kongressi päätti täyttää tämän oikeudellisen aukon määräämällä sen hallintoneuvoston selvittämään asiaa. Neuvoston ehdotuksen pohjalta kongressi lisäsi järjestön yleissääntöihin ja taloudellisiin sääntöihin artiklat, jotka sääntelevät suoraan tuotteiden ja palveluiden myyntiä.<sup>45</sup> Muun muassa julkaisuja myyvän Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) perustamissopimus ei mainitse lainkaan tuotteiden myyntiä tai sitä varten muodostettua kaupankäyntirahastoa, vaan rahaston luomisesta päätettiin periaatteellisella tasolla järjestön neuvostossa vuonna 2008<sup>46</sup> ja se perustettiin järjestön yleiskokouksen päätöksellä vuotta myöhemmin.<sup>47</sup>

Kansainväliset järjestöt muodostavat taloudelliset suhteensa muhin toimijoihin yleensä sopimusten kautta. UNOPS on esimerkiksi antanut taloudellisessa asetuksessaan 7.02 johtajalleen valtuudet solmia sopimuksia, jotka ovat välttämättömiä UNOPS:in tehtävien toteuttamiseksi, kun taas asetus 7.04 määrää, että UNOPS:in tarjoamista palveluista sovitaan muodostamalla hankesopimus sen asiakkaiden kanssa. Asetusta täsmentävä sääntö 107 määrää lisäksi, että tällaisten sopimusten tulee sisältää säännöksiä muun muassa sopimuksen osapuolten

39 Chorev 2013; Lerer – Matzopoulos 2001.

40 Standing 2008.

41 Bradley 2020, s. 35–39.

42 Murphy 2006, s. 297–305.

43 Sinclair 2017, s. 267–278.

44 Kilfoyle – Richardson 2015.

45 Commentary to Article 152 of the UPU General Regulations, Constitution and General Regulations Manual with Commentary by the UPU International Bureau, 2018. Kyseiset säännökset ovat yleissääntöjen artikla 152 ja taloudellisten sääntöjen artiklat 21(2)(a) ja 26(3)(b) sekä ennen kaikkea Annex 2.

46 IMO Council, 101st session, C 101/D 10-14 November 2008.

47 IMO Assembly Resolution A.1014(20), 26th Session, Agenda item 17(d), A 26/Res.1014, Adopted on 2 December 2009.

oikeuksista ja velvollisuuksista, hankkeen päättämisestä, riitojen sovittelusta ja YK:n ja UNOPS:in immuniteeteista.

Vaikka kansainväliset järjestöt poikkeavat siis niitä koskevan oikeudenalan perusolettamista ryhtyessään liiketoimiin, ne käyttävät silti oikeutta näissä toimissaan. Oikeus paitsi luo puitteet järjestöjen liiketapahtumille myös tarjoaa välineen, jonka avulla kansainväliset järjestöt pystyvät reagoimaan poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Kaiken kaikkiaan poliittisen talouden oikeuden näkökulma kansainvälisten järjestöjen liiketoimiin osoittaa siis, miten oikeus, politiikka ja talous ovat monimutkaisessa vuorovaikutussuhteessa keskenään. Tätä kautta se pystyy myös selittämään näitä liiketoimia huomattavasti oikeudenalan perinteistä lähestymistapaa paremmin. Ennen kaikkea oikeuden poliittisen talouden lähestymistapa pystyy osoittamaan, miten kansainvälisten järjestöjen liiketoimet ovat syntyneet strategisten valintojen lopputuloksina tietyssä poliittisessa, ideologisessa ja taloudellisessa ympäristössä, osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta.

## 4. Kansainväliset järjestöt yrityskumppaneina

Toinen kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkisyyteen liittyvä kehityskulku viime vuosilta on järjestöjen lisääntyneet kumppanuussuhteet yritysten kanssa. Tällaiset kumppanuussuhteet saavat hyvin erilaisia muotoja ja vaihtelevat Maailman ruokaohjelman kumppanuuksista Michael Korsin, Pepsin ja Balenciagan kanssa aina Maailman ilmatieteen järjestön (WMO) kumppanuuksiin teknologiayritysten, kuten Alibaban, Googlen, IBM:n ja Microsoftin kanssa.<sup>48</sup>

On myös huomattava, että tällaiset kumppanuussuhteet ovat alkaneet muuttaa muotoaan. Siinä missä kumppanuuksissa oli aiemmin kyse yritysten tuesta järjestöille, nykyään järjestöt ja yritykset mainostavat tekevänsä tiiviimpää yhteistyötä toistensa kanssa. Kumppanuussuhteiden pioneeri UNICEF on tästä hyvä esimerkki. Vuoteen 1997 asti UNICEF:in julkaisut ja raportit puhuivat ”alliansseista” yksityisen sektorin kanssa. Tämä termi oli laaja, mutta suurin osa alliansseista liittyi UNICEF:in resurssien kasvattamiseen ja filantropiaan. Vuodesta 1997 (sen yksityisen sektorin jaoston perustamisesta asti) UNICEF on sitä vastoin pyrkinyt muodostamaan strategisia kumppanuuksia, jotka hyödyntävät yritysten ydinosaamista, ja joissa UNICEF ja yritykset toimivat rinta rinnan lasten hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>49</sup>

UNICEF:in mallin mukaan kansainväliset järjestöt ja yritykset etsivät yhä enenevässä määrin aihepiirejä ja tavoitteita, joissa niiden ”businessmallit” osuvat yhteen. Maailman turismijärjestö (UNWTO) esimerkiksi tekee yhteistyötä Googlen kanssa nostaakseen digitaalisen teknologian valtioiden turismistrategioiden keskiöön.<sup>50</sup> Kansainvälinen uusiutuvan energian järjestö (IRENA) puolestaan tekee tiivistä yhteistyötä uusiutuvan energian alan yritysten kanssa<sup>51</sup>,

48 <https://www.wfpusa.org/organizations/michael-kors-usa-inc/> (vierailtu 7.5.2023); <https://www.pepsico.com/sustainability/Philanthropy> (vierailtu 3.4.2022); <https://www.balenciaga.com/en-us/search?q=wfp> (vierailtu 8.5.2023); <https://wmo.int/media/news/private-sector-and-big-tech-rally-behind-early-warnings-all> (vierailtu 3.7.2024); <https://wmo.int/activities/early-warnings-all/wmo-and-early-warnings-all-initiative> (vierailtu 3.7.2024).

49 Andonova 2017, s. 150–151.

50 <https://www.unwto.org/unwto-acceleration-programme> (vierailtu 7.5.2023).

51 Blokker 2016, s. 25.

UNIDO kehittää kehitysmaiden informaatioteknologiaa yhteistyössä Microsoftin ja Hewlett-Packardin kanssa<sup>52</sup> ja Maailman postiliitto tekee yhteistyötä Mastercardin kanssa lisätäkseen e-maksuja ja muita innovatiivisia maksuratkaisuja syrjäseutujen postipalveluissa.<sup>53</sup> Nämä hankkeet paitsi toteuttavat järjestöjen tavoitteita myös tarjoavat tuottoisia mahdollisuuksia niitä toteuttaville yrityksille.

Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisistä kumppanuuksista on siis tullut uusi ratkaisumalli globaalien ongelmien ratkaisemiseksi.<sup>54</sup> Tämä kehityskulku on merkittävä kansainvälisten järjestöjen kasvavan yrittäjähenkisyyden kannalta, sillä etsiessään hankkeita, joissa järjestöjen ja yritysten strategiset tavoitteet ja toimintamallit kohtaavat, ja sopeutuessaan työskenteleeseen yritysten kanssa, kansainväliset järjestöt oppivat ”näkemään kuin yritys”.<sup>55</sup>

Tätäkin kehityskulkua on vaikea kuvata funktionalismista kumpuavasta perinteisestä kansainvälisten järjestöjen oikeuden näkökulmasta tai sovittaa yhteen siihen liittyvien olettamien kanssa. Jos funktionalistinen näkökulma viedään äärimmilleen, se olettaa tietynlaisen tyhjiön kansainvälisen järjestön ja sen jäsenvaltioiden ympärille. Kumppanuudet kolmansien toimijoiden – ja vieläpä yksityisten toimijoiden – kanssa on vaikea sovittaa tähän kuvaan. Lisäksi tällaiset kumppanuudet haastavat sen olettaman, että kansainväliset järjestöt ovat puhtaasti kollektiivisen päämiehensä (jäsenvaltioiden) hallinnassa, toteuttaen teknisiä tehtäviä niiden puolesta. Varsinkin nykyaikaisissa strategisissa kumppanuuksissa, joissa kansainväliset järjestöt ja yritykset sovittavat toimintaansa yhteen, järjestöt tekevät monenlaisia kompromisseja yritysten kaupallisten tavoitteiden ja omien tavoitteidensa välillä, eivätkä siten välttämättä toimi täysin päämiehensä ohjauksessa.

Myös kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisiä kumppanuuksia on hedelmällisempää kuvata kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta. Kuvauksen voi tällä kertaa aloittaa politiikan ja ideologian kautta. Kumppanuudet ovat alkaneet lisääntyä ja muuttaa muotoaan tiettyssä historiallisessa kontekstissa. Kofi Annanista tuli YK:n pääsihteeri vuonna 1997 hetkellä, jolloin Neuvostoliitto oli kaatunut joitain vuosia aiemmin, kehitysmaiden etuja ajanut New International Economic Order -liike oli kuihtunut, uusliberalismista oli tullut johtava globaali ideologia, ja ylikansallisten yritysten valta oli kasvussa. Jo Annanin edeltäjä *Boutros-Ghali* oli alkanut ajaa muutosta kohti ”uutta” YK:ta muun muassa lakkauttamalla liian yrityskriittiseksi katsotun United Nations Center on Transnational Corporations -keskuksen.<sup>56</sup> Taloustieteilä ja hallintoa opiskellut Annan halusi viedä YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyön uudelle tasolle uskoen, että tällaisella yhteistyöllä oli mahdollisuus tehdä taloudellisissa vaikeuksissa olleesta ja uskottavuuspulasta kärsineestä YK:sta taas relevantti järjestö. Annan myös näki yksityisen sektorin positiivisena voimana, joka auttoi tekemään hallinnosta läpinäkyvämpää, demokraattisempaa ja vastuullisempaa.<sup>57</sup>

52 <https://www.unido.org/news/unido-and-private-sector> (vierailtu 3.4.2022); <https://www.eni.com/en-IT/just-transition/unido-public-private-co-operation.html> (vierailtu 3.4.2022).

53 <https://www.upu.int/en/News/2021/7/UPU-and-Mastercard-partner-to-promote-digital-transformation-of-postal-services> (vierailtu 7.5.2023).

54 Adams – Martens 2015, s. 110.

55 Vrt. Scott 1999.

56 Eskelinen – Ylönen 2020.

57 Annan 1998, s. 133.

Annan aloitti siis ”hiljaisen vallankumouksen”, jonka tavoitteena oli lisätä merkittävästi YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja uudistaa YK:n hallintoa, tehden siitä ”ketteremmän” ja ”kustannustehokkaamman” toimijan.<sup>58</sup> Esiteltyään hankettansa Maailman talousfoorumissa ja lobattuaan sitä eri yhteyksissä Annan sai houkuteltua yhdysvaltalaisen mediamogulin *Ted Turnerin* antamaan YK:lle miljardin dollarin lahjoituksen, joka käytettiin perustamaan YK:n ja yksityisen sektorin yhteistyötä tukevat UN Foundation ja UN Fund for International Partnerships (UNFIP). Pian Annan perusti myös UN Global Compact -ohjelman, jonka tavoitteena on saada yritykset sitoutumaan vastuullisen toiminnan periaatteisiin, mutta joka on myös tarjonnut suuryrityksille ja niiden johtajille väylän osallistua YK:n toimintaan.<sup>59</sup>

Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten kumppanuuksien tukeminen jatkui Annanin pääsihteerikaudella ja sen jälkeen sarjalla YK:n yleiskokouksen lausuntoja ja UNFIP:in markkinointityöllä. Ratkaisevin hetki kumppanuuksien kannalta tuli kuitenkin vuonna 2015, kun kumppanuudet otettiin keskeiseksi osaksi YK:n kestävä kehityksen tavoitteita, joiden tavoite 17 keskittyi kumppanuuksiin tavoitteiden implementoinnissa. Myös tavoitteiden rahoittamiseen keskittynyt Addis Ababa Action Agenda korosti kumppanuuksien merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa.<sup>60</sup> Kestävä kehityksen tavoitteiden myötä kansainvälisten järjestöjen ja yritysten väliset kumppanuudet ovat lisääntyneet merkittävästi ja niiden symbolinen ja poliittinen arvo järjestöille on kasvanut.<sup>61</sup>

Poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta nämä poliittiset ja ideologiset näkökohdat on jälleen tärkeää sovittaa yhteen myös taloudellisten näkökantojen kanssa. Ideologia muokkaa rahoituspäätöksiä ja materiaaliset seikat muokkaavat ajattelutapoja. Resurssipula oli yksi syy, miksi Annan lähti kehittämään YK:ta yritysmyönteisempään suuntaan, kun taas yksittäisten järjestöjen resurssipula ohjaa niitä ryhtymään yhteistyöhön yritysten kanssa. Tämä heijastelee myös sitä merkittävää yhteiskunnallista muutosta, että yrityksillä on yhä suuremmat resurssit verrattuna julkisiin toimijoihin ja yhä suurempi halu osallistua globaaliin hallintaan.

Nämä kaikki elementit vaikuttivat esimerkiksi GAVI, the Vaccine Alliance -järjestön perustamiseen. GAVI on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestö (public-private partnership), jonka tehtävä on varmistaa rokotteiden saatavuus kehitysmaissa. GAVI luotiin Maailman terveysjärjestön johdolla *Gro Harlem Brundtlandin* pääjohtajakaudella. Brundtlandista tuli Maailman terveysjärjestön johtaja hetkellä, jolloin sen rahoitus ja uskottavuus oli pohjamudissa, koska länsimaat näkivät sen liian byrokraattisena ja globaalin etelän johtamana järjestönä, ja jolloin valtiot kuten Yhdysvallat olivat siirtäneet tukensa uusille, ”dynaamisemmille” toimijoille, kuten UNAIDS:ille. Brundtland lähti uudistamaan Maailman terveysjärjestöä ja näki kumppanuuksissa yksityisen sektorin kanssa mahdollisuuden tehdä järjestöstä dynaamisempi rahoittajien ja jäsenvaltioiden silmissä. GAVI:sta tulikin järjestön uusi lippulaivahanke. Juuri rokotteet valikoituivat Maailman terveysjärjestön polttopisteeksi hetkellä, jolloin bioteknologinen vallankumous oli paitsi mahdollistanut uudenlaisten rokotteiden kehittämisen myös korostanut entisestään suurten lääkeyritysten asemaa, sillä vain niillä oli halua tai mahdollisuus

58 Ibid., s. 128. Ks. myös Gurstein – Klee 1996.

59 Adams – Martens 2015, s. 41–42.

60 Andonova 2017.

61 Bull – McNeill 2019.

investoida kalliiseen rokotteiden kehittämisprosessiin, kun taas julkisen sektorin rahoilla tuettiin pääosin perustutkimusta. GAVI:sta tulikin aivan uudenlainen järjestö, jossa yksityisen sektorin edustajille annettiin paikkoja järjestön päättäviin elimiin ja joka keskittyi tarjoamaan yksityisille yrityksille kannustimia tuottaa kehitysmaiden tarvitsemia rokotteita sen sijaan, että ne keskittyisivät perinteisesti tuottavammiksi katsottuihin länsimaiden tarvitsemiin rokotteisiin.<sup>62</sup> Merkittävä rooli GAVI:n muovaamisessa oli myös Bill and Melinda Gates Foundation -yhdistyksellä, josta oli tullut maailman suurimpiin valtioihin verrattava globaalinen terveyden tukija ja joka priorisoi vahvasti markkinalähtöisiä ja yksityisen sektorin kanssa toteutettavia ratkaisumalleja.<sup>63</sup>

GAVI-esimerkki viittaa myös erääseen toiseen järjestöä kohti kumppanuuksia ajaneeseen muutokseen niiden poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössä. Kumppanuuksista yritysten kanssa on tullut tärkeitä kansainvälisille järjestöille myös sen tähden, koska teknologian asema on entisestään korostunut yhteiskunnissamme, samalla kun niitä koskeva tietotaito ja resurssit ovat keskittyneet yhä enemmän suurten teknologiayritysten käsiin.<sup>64</sup> Järjestöjen on siis ryhdyttävä kumppanuuksiin teknologiayritysten kanssa saavuttaakseen tehokkaammin tehtävänsä ja vaikuttaakseen ajankohtaisemmilta ja dynaamisemmilta toimijoilta. Teknologiayritykset taas ovat löytäneet järjestöistä hyvän mahdollisuuden tavoittaa uusia dataväestöjä, testata teknologiaansa uusissa konteksteissa ja osallistua globaaliin hallintaan.

Kansainvälisten järjestöjen ja teknologiayritysten kumppanuudet kattavatkin nykyään lähes kaikki kuviteltavissa olevat globaalien hallinnan alueet. Muutamia esimerkkejä ovat FAO:n kumppanuus Googlen kanssa Earth System -nimellä tunnetun massadatatyökalun kehittämiseksi;<sup>65</sup> Maailman ilmatieteen laitoksen kumppanuus useiden teknologiayhtiöiden kanssa äärimmäisiä sääoloja koskevan varoitusjärjestelmän luomiseksi;<sup>66</sup> ja Frontexin kumppanuus Hawkeye 360 -yrityksen kanssa laivojen paikantamiseksi Välimerellä.<sup>67</sup>

Ehkä osittain tällaisten kumppanuuksien johdosta järjestöjen edustajat ovat alkaneet käyttää Silicon Valley -jargonia.<sup>68</sup> UNHCR:n edustaja kertoi muun muassa *Mirva Madianoun* haastattelussa järjestön kehittäneen pakolaissovelluksen, koska se halusi ”pelillistää” suhteensa pakolaisiin ja osoittaa olevansa yhtä innovatiivinen kuin yksityiset teknologiayritykset ja siten ”häiritsijä” (disruptor) eikä ”häiritty”.<sup>69</sup> ”Innovaatiosta” onkin tullut erityinen trendi kansainvälisten järjestöjen keskuudessa,<sup>70</sup> ja monet järjestöt ovat perustaneet erilaisia innovaatiokeskuksia.<sup>71</sup>

62 Bull – McNeill 2007, s. 86–92.

63 Linsey Megeoy, *No Such Thing As a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy* (Reprint edition, Verso Books 2016); Gwilym David Blunt, ‘The Gates Foundation, Global Health and Domination: A Republican Critique of Transnational Philanthropy’ (2022) 98 *International Affairs* 2039.

64 Khanal et al. 2024.

65 <https://reliefweb.int/report/world/google-and-fao-launch-new-big-data-tool-all> (vierailtu 17.12.2022).

66 <https://wmo.int/media/news/private-sector-and-big-tech-rally-behind-early-warnings-all> (vierailtu 3.7.2024); <https://wmo.int/activities/early-warnings-all/wmo-and-early-warnings-all-initiative> (vierailtu 3.7.2024).

67 <https://digit.site36.net/2022/06/26/maritime-surveillance-spy-satellites-in-frontex-operation/> (vierailtu 21.10.2022).

68 Scott-Smith 2016.

69 Madianou 2019.

70 Scott-Smith 2016.

71 Ks. esim. <https://innovation.wfp.org/about-us> (vierailtu 5.7.2024); <https://www.interpol.int/How-we-work/Innovation/INTERPOL-Innovation-Centre> (vierailtu 5.7.2024).

Lopuksi kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden on jälleen huomioitava oikeuden merkitys kumppanuuksien taustalla. Kuten kansainvälisten järjestöjen liiketoimittain, myös kansainvälisten järjestöjen ja yritysten kumppanuudet ovat oikeuden rajoittamia ja mahdollistamia, vaikkakin sovellettavat oikeuslähteet eroavat usein merkittävästi kansainvälisen oikeuden tyyppillisistä lähteistä, kuten valtiosopimuksista ja tapaoikeudesta. Kumppanuuksilla ei tyyppillisesti ole itsenäisen oikeushenkilön asemaa, ja poikkeukset tähän sääntöön ovat yleensä oikeushenkilöitä kansallisen, eivät kansainvälisen oikeuden nojalla (esimerkiksi GAVI on oikeushenkilö Sveitsin oikeuden mukaan).<sup>72</sup> Oikeudellisesti säädellyt kumppanuudet on joskus solmittu yksityisoikeudellisella sopimuksella järjestön ja yrityksen välillä, mutta tyyppillisemmin ne on perustettu erilaisilla oikeudellisesti harmaalla alueella olevilla aiesopimuksilla (memorandum of understanding, letter of intent jne).<sup>73</sup> Näissäkin tapauksissa kumppanuudet kuitenkin usein aktualisoidaan joukolla spesifimpiä sopimuksia, joista jokaisella sovitaan kumppanuuksien erityiskysymyksistä, kuten datan omistuksesta, vastuun jakautumisesta tai työvoiman käyttöä koskevista kysymyksistä. Sopimuksilla sovitaan usein myös toimivaltaan ja lainvalintaan liittyvistä kysymyksistä.<sup>74</sup>

Järjestöillä on harvemmin jäsenvaltioiden asettamia sitovia säännöksiä kumppanuuksia koskien, mutta ne ovat alkaneet muodostaa sisäisiä soft law -tyyppisiä ohjeita siitä, millaisten yksityisten toimijoiden kanssa muodostaa kumppanuuksia ja miten. Perusteellisin tällainen ohje on Maailman terveysjärjestöllä ja sen onkin arvioitu toimivan mallina muille kansainvälisille järjestöille. WHO:n Framework of Engagement with Non-State Actors (FENSA) hyväksyttiin sen johtavan elimen, Maailman terveyskokouksen, päätöslauselmalla WHA 69.10 vuonna 2016. FENSA identifioi monia kumppanuuksiin liittyviä riskejä ja loi prosessin niiden arvioimiseksi ja hallinnoimiseksi. Lisäksi se loi ei-valtiollisten toimijoiden rekisterin, rahoitusta koskevia sääntöjä ja kumppanuuksien implementointi- ja raportointiprosessin – joskin kritikoiden mukaan se jätti terveysjärjestön sihteeristölle liikaa harkinnanvaraa.<sup>75</sup>

Myös kumppanuuksien tapauksessa oikeus on siis vahvasti läsnä, mutta tässäkin tapauksessa järjestöt eivät sovelta kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisiä oikeuslähteitä tai toimi sen perusolettamien mukaan. Pikemminkin ne soveltavat luovasti eri oikeudenalojen, mukaan lukien yksityisoikeuden, tarjoamia työkaluja, sopeutuen niitä ympäröivän oikeudellisen, poliittisen, taloudellisen ja ideologisen ympäristön vaatimuksiin. Ne käyttävät siis oikeutta strategisesti, joskin monimutkaisten rakenteiden ohjaamina.

## 5. Kansainväliset järjestöt ja markkinalähtöiset ratkaisumallit

Vuimeinen tässä artikkelissa käsiteltävä kansainvälisten järjestöjen kasvavaan yrittäjähenkilöyteen liittyvä kehityskulku on, että järjestöt lähestyvät mandaattiinsa kuuluvia tehtäviä yhä enenevässä määrin markkinalähtöisten ratkaisumallien kautta. Kaksi hyvää esimerkkiä ovat siirtymä suorasta valtiolle tarjottavasta kehitystuesta yhdistelmärahoitukseen (blended finance) ja

72 Boisson de Chazournes – Nollkaemper 2016, s. 14–15.

73 FAO, 2022 Annual Report on Private Sector Engagement, 2023, s. 2.

74 Johns 2023, s. 194.

75 Berman 2021, s. 251.

siirtymä järjestöjen tukemista julkisista hankinnoista markkinamuotoiluun (market-shaping). Sekä yhdistelmärahoituksen että markkinamuotoilun taustalla on sama perusajatus, eli se, että julkisia rahoja voidaan käyttää tehokkaammin, kun niitä käytetään suoran kehitysavun sijaan houkuttelemaan yksityisiä toimijoita ryhtymään kestäväen kehityksen kannalta hyödyllisiin toimiin.

Yhdistelmärahoituksessa on kyse toiminnasta, jossa yksityisiä sijoittajia kannustetaan julkisten varojen avulla sijoittamaan julkisen intressin mukaisiin hankkeisiin – tässä tapauksessa kestäväen kehityksen hankkeisiin. Yhdistelmärahoituksen taustalla vaikuttava oletus on, että kestäväen kehityksen hankkeet ovat yksityisten sijoittajien mielestä liian riskialttuita ja julkisten toimijoiden on siten tehtävä niistä sijoittajille houkuttelevampia rajoittamalla niiden riskitekijöitä. Täten julkisia varoja käytetään esimerkiksi tarjoamaan vakuuksia, tukia tai teknistä apua yksityisille sijoituksille, tai muokkaamaan kestäväen kehityksen hanketta sijoittajaystävällisempään suuntaan. Toisinaan järjestöt myös sijoittavat yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa.<sup>76</sup>

Markkinamuotoilussa taas on kyse toimista, joilla kehitysmaiden markkinoita muokataan julkisin varoin ja yrityksille luodaan kannustimia tai tarjotaan vakuuksia, jotta ne alkaisivat tuottaa kehitysmaiden tarvitsemia tuotteita ja veisivät niitä kehitysmaiden markkinoille.<sup>77</sup> Useimmiten kyse on humanitaaristen järjestöjen tavoitteiden kannalta keskeisistä tuotteista, kuten rokotteista ja lääkkeistä. Koska kehitysmaiden väestöllä on usein heikko ostovoima ja ne tarvitsevat hiukan erilaisia tuotteita kuin rikkaampien valtioiden väestöt, monet lääkefirmat ovat karttaneet kehitysmaiden markkinoita ja keskittyneet tuotteisiin, joiden markkinat ovat rikkaammissa valtioissa.<sup>78</sup>

Funktionalismista kumpuavien lähestymistapojen on vaikea kuvata markkinalähtöisten ratkaisumallien lisääntymistä kansainvälisten järjestöjen parissa. Syyt ovat pitkälti samoja kuin artikkelin aiemmissa luvuissa kuvatut. Myös markkinalähtöisten ratkaisumallien tapauksessa kansainväliset järjestöt toimivat yksityisten toimijoiden kanssa päämies–agentti-suhteen ulkopuolella. Lisäksi liiallinen markkinalähtöisyys saattaa johtaa ristiriitoihin kansainvälisten järjestöjen mandaattien ja valtuuksien kanssa haastaen päämies–agentti-suhteen myös tätä kautta. Kun järjestöt lähestyvät globaaleja ongelmia markkinoiden näkökulmasta ja pohtivat julkisen intressin lisäksi myös hankkeiden tuottavuuteen ja taloudellisiin riskeihin liittyviä kysymyksiä, niiden on opittava ”näkemään” kuin sijoittajat ja yritykset. Kriitikoiden mukaan siirtymä yhdistelmärahoitukseen ja markkinamuotoiluun onkin johtanut kehityskulkuun, jossa taloudellisesti korkeimman riskin sisältävät, mutta kehitysvaikutukseltaan korkeimmat hankkeet jäävät syrjään järjestöjen keskittyessä riskittömämpiin mutta vaikutuksiltaan maltillisempiin hankkeisiin.<sup>79</sup> Lisäksi kriitikot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että yhdistelmärahoitus ja markkinamuotoilu eivät tosiasiaassa vähennä riskejä, vaan ainoastaan siirtävät ne yksityisiltä sijoittajilta ja yrityksiltä kansainvälisille järjestöille ja kehityksmaille maksimoiden samalla sijoittajien ja yritysten tuotot.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Bayliss – Van Waeyenberge 2018, s. 581–583.

<sup>77</sup> USAID 2014, s. 9-14.

<sup>78</sup> Herlin – Pazirandeh 2012, s. 415-416.

<sup>79</sup> Babb – Kentikelenis 2021; Bayliss – Van Waeyenberge 2018.

<sup>80</sup> Rowden 2019, s. 14; Van Waeyenberge 2015, s. 29–35.



Myös kansainvälisten järjestöjen siirtymää kohti markkinalähtöisiä ratkaisuja on parempi kuvata kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden näkökulmasta. Jälleen huomio voidaan kiinnittää ensimmäiseksi kehityskulun taustalla vaikuttaviin poliittisiin, taloudellisiin ja ideologisiin seikkoihin. Yksityisten sijoitusten houkuttelemisen kehityshankkeisiin alkoi jo 1988, kun Maailmanpankki loi Multilateral Investment Guarantee Agency -rahoituslaitoksen.<sup>81</sup> YK:n tasolla yksityisten sijoitusten houkuttelusta alettiin puhua viimeistään 2002 Montereyn kehitystyön rahoittamista koskevassa kokouksessa ja se alkoi ottaa tuulta alleen vuoden 2008 globaalien finanssikriisin jälkeen, kun julkiset toimijat kärsivät merkittävistä leikkauksista samaan aikaan, kun yksityiset sijoittajat alkoivat kiinnostua pidempiaikaisista ja mahdollisimman riskittömistä sijoituksista nopeiden voittojen sijaan.<sup>82</sup> Kansainvälisten järjestöjen ja yritysten välisten kumppanuuksien tavoin myös yhdistelmärahoituksen ja markkinamuotoilun lopullinen läpimurto tuli kuitenkin kestäväen kehityksen tavoitteiden, Agenda 2030:n ja Addis Ababa Action Agendan kontekstissa. Kaikkien niiden taustalla vaikuttaa ajatus, että kestäväen kehityksen tavoitteita ei voi saavuttaa vain julkisin varoin, vaan on keskityttävä ”muuttamaan miljardien julkinen kehitysapu triljoonien yksityisiksi sijoituksiksi” ja houkuttelemaan yksityiset toimijat muuten kestäväen kehityksen toteuttamiseen.<sup>83</sup>

Vastuu kestäväen kehityksen tavoitteiden rahoittamisesta on asetettu ennen kaikkea kansainvälisten kehityspankkien, kuten Maailmanpankin, metaforisille hartioille. Kehityspankit toimivat hyvin spesifissä poliittisen talouden kontekstissa. Kestäväen kehityksen tavoitteet ovat lisänneet merkittävästi niihin kohdistettuja odotuksia, mutta niiden rahoitus ei ole kasvanut – pitkälti poliittisista syistä. Jatkuvia leikkauksia myös kansallisella tasolla ajaneet länsimaat eivät ole halunneet lisätä kehityspankkien rahoitusta, mutta ovat samalla estäneet nousevien talousmahtien, kuten Kiinan, yritykset lisätä niiden osuutta pankkien rahoituksessa. Tämä johtuu siitä, että valtion äänestysvoima pankkien päätöksenteossa riippuu valtion niille tarjoamasta rahoituksesta, eivätkä länsimaat ole olleet halukkaita luopumaan omasta vallastaan. Lisäksi pankkien ei-lainaa-ottavat valtiot ovat perinteisesti rajoittaneet pankkien lainan antoa ja pyrkineet ohjaamaan lainaa hankkeisiin, jotka tavalla tai toisella ajavat niiden intressejä. Kaikki nämä seikat ovatkin ohjanneet kehityspankkeja toimimaan yhä enemmän yksityisen sektorin kanssa ja siten lisäämään lainanantokykyään.<sup>84</sup> Samalla ne ovat kuitenkin paitsi tulleet yhä enemmän sidotuiksi yksityisten sijoittajien intresseihin myös lisänneet yksityisten luottoluokituslaitosten (esim. Standard & Poor’s, Moody’s ja Fitch) valtaa itseensä nähden. Koska korkea luottoluokitus vaikuttaa niin paljon sijoittajien toimintaan ja lainansaantiin, sen varmistaminen on alkanut ohjata kehityspankkien toimintaa tavoilla, jotka saattavat toisinaan jopa vaarantaa pankkien tehtävien täysimääräisen toteutumisen tehden luottoluokituslaitoksista kehityspankkien tosiasiallisia säätelijöitä.<sup>85</sup>

Kehityspankit eivät kuitenkaan ole ainoita kansainvälisiä järjestöjä, jotka ovat innostuneet yhdistelmärahoituksesta. EU on ollut yksi yhdistelmärahoituksen pioneereista, kun taas IFAD on onnistunut elvyttämään toimintansa ryhtymällä houkuttelemaan yksityisiä sijoittajia sijoit-

81 Rowden 2019, s. 3.

82 Bayliss – Van Wäyenberge 2018, s. 581–582.

83 World Bank Group, *From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development*, 2015.

84 Humphrey 2023.

85 Humphrey 2017.

tamaan kehitysmaiden maataloussektoriin. Vuonna 2020 IFAD:sta tuli myös ensimmäinen YK:n alainen toimija, joka on hankkinut luottoluokituksen ja siten mahdollistanut sen, että se voi tulevaisuudessa rahoittaa toimintaansa myymällä joukkovelkakirjoja yksityisillä rahoitusmarkkinoilla.<sup>86</sup> Yhdistelmärahoituksesta on tullut suosittua toimintaa myös ympäristö- ja ilmatorahoituksen alalla. Ehkä mielenkiintoisin esimerkki on Global Environment Facilityn ja Maailmanpankin yhteistyössä tarjoama ”sarvikuonovelkakirjana” tunnettu Wildlife Conservation Bond, joka toimii siten, että sijoittajat ostavat velkakirjan ja luopuvat koroista, mutta viiden vuoden kuluttua GEF maksaa niille erittäin tuottoisasti, jos velkakirjan tavoite on toteutettu (esimerkiksi sarvikuonojen kanta on elpynyt tavoitteiden mukaisesti).<sup>87</sup> Lisäksi monet järjestöt ovat tahtoneet tukea kestävästä kehitystä oman sijoitustoimintansa kautta, kuten tapahtui esimerkiksi UNOPS:in tapauksessa.

Yhdistelmärahituksen ja markkinamuotoilun nousua on siis helpompi ymmärtää, kun sitä kuvataan kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden näkökulmasta. Kehityskulun taustalla vaikuttavat samankaltaiset poliittiset, taloudelliset ja ideologiset muutokset kuin kansainvälisten järjestöjen lisääntyvien liiketoimien ja järjestöjen ja yritysten kumppanuuksienkin. Järjestöt painivat riittämättömien resurssien ja paisuneiden odotusten kanssa samalla, kun yritysten resurssit, tietotaito ja vaikutusvalta ovat kasvaneet. Järjestöjen episteeminen ympäristö myös vahvasti tukee markkinalähtöisiä ja yksityistä sektoria hyödyntäviä ratkaisumalleja uuden julkisjohtamisen aikakaudella, jolloin yksityisen sektorin avuja korostetaan jopa YK:n korkeimman tason hankkeissa, kuten kestävästä kehityksen tavoitteissa.

Tässäkään tapauksessa ei kuitenkaan ole syytä unohtaa oikeuden roolia. Kansainvälisten järjestöjen poliittisen talouden oikeuden näkökulma on valmis, kun ymmärretään, että vaikka yhdistelmärahitus ja markkinamuotoilu vaikuttavat olevan kansainvälisten järjestöjen oikeuden (ja yleisemmin kansainvälisen oikeuden) ulkopuolisia ilmiöitä, ne ovat kuitenkin monella tapaa oikeuden mahdollistamia. Kansainväliset rahoitusmarkkinat ovat oikeuden konstruoi- mia ja toimivat oikeudellisten järjestelyiden ja sopimusten kautta.<sup>88</sup> Markkinamuotoilu on mahdollista vain, koska markkinat ovat oikeuden luomia – samalla kun markkinat vaikuttavat oikeussääntöjen muotoutumiseen. Pitkälti markkinamuotoilua varten luotu kansainvälisten järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kumppanuus, GAVI, on muodostettu Sveitsin oikeuden mukaan säädeltynä oikeushenkilönä.<sup>89</sup> UNOPS joutui ongelmiin, kun sopimuksin ja yhteisymmärryspöytäkirjoin muodostettu ja sen sisäisiä sääntöjä koetellut sijoitustoiminta yksityisten yritysten ja sijoittajien kanssa johti lopulta sen mandaatin vastaisiin lopputuloksiin.<sup>90</sup> Kansainvälisten järjestöjen markkinalähtöisten ratkaisujen kontekstissa oikeudella on siis ennen kaikkea mahdollistajan konstruoiva rooli, mutta järjestöt myös käyttävät oikeutta työkaluna luovien – ja joskus kyseenalaisten – ratkaisujen löytämiseen.

<sup>86</sup> Drosses 2022, s. 138–139.

<sup>87</sup> GEF, Innovative bonds are generating new funding for biodiversity <https://www.thegef.org/newsroom/feature-stories/innovative-bonds-are-generating-new-funding-biodiversity> (vierailtu 31.7.2023).

<sup>88</sup> Pistor 2013.

<sup>89</sup> Boisson de Chazournes – Nollkaemper 2016, s. 14–15.

## 6. Lopuksi

Tässä artikkelissa on keskitytty tarkastelemaan kansainvälisten järjestöjen liiketoimia ja yrittäjähenkisyyttä. Artikkelissa on pyritty osoittamaan, että siinä missä nämä toimet vaikuttavat vaikeasti selitettäviltä poikkeuksilta kansainvälisten järjestöjen oikeuden perinteisestä näkökulmasta, niitä on paljon hedelmällisempää tarkastella poliittisen talouden oikeuden kautta. Tästä perspektiivistä kansainväliset järjestöt näyttävät paljon monitahoisempina toimijoina kuin vain niiden kollektiivisen päämiehen ohjaamina agentteina. Poliittisen talouden oikeuden näkökulma paljastaa myös, että kansainväliset järjestöt ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa muidenkin toimijoiden kuin jäsenvaltioidensa kanssa ja että niiden toimintaa ohjaavat monimutkaiset poliittiset ja taloudelliset rakenteet, jotka ovat hyvin pitkälti oikeuden mahdollistamia ja joiden asettamiin haasteisiin kansainväliset järjestöt usein vastaavat oikeudellisesti – joskin oikeutta luovasti ja joustavasti soveltaen ja usein kansainvälisten järjestöjen oikeuden perusolettamista poiketen.

Lisäksi kansainvälisten järjestöjen oikeuden tarkasteleminen poliittisen talouden oikeuden näkökulmasta auttaa pohtimaan kansainvälisten järjestöjen toiminnan vaikutuksia ihmisten ja ryhmien elämiin. UNOPS:in epäonnistunut sijoitustoiminta vaikutti tuhansien ghanalaisten elämään, kun he eivät saaneetkaan kohtuuhintaisia asuntoja. Jos kehityspankki lakkaa rahoittamasta valtiota, koska se pelkää päätöksen vaikuttavan luottoluokitukseensa – kuten on käynyt esimerkiksi Pohjois-Afrikassa arabikevään aikana tai Etelä-Amerikassa talouskriisien aikana – miljoonat, yleensä vähävaraisimmat, kansalaiset kärsivät leikkausohjelmien vaikutuksista. On myös selvää, että kohtuuhintaisten tai ilmaisten rokotteiden ja lääkkeiden saatavuudella on suora vaikutus miljardien kehitysmaiden kansalaisten terveyteen.

Lopuksi on tärkeää korostaa, että tämä artikkeli on soveltanut poliittisen talouden oikeuden näkökulmaa vain hyvin spesifiin kehityskulkuun kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Jan Klabbersin PRIVIGO-hankkeessa tehtävä tutkimus kuitenkin osoittaa, että moni muukin kansainvälisten järjestöjen toiminta on poliittisen talouden kyllästämaa.<sup>91</sup> Kansainväliset järjestöt esimerkiksi säätelevät globaalia taloutta. Monet tunnetuimmat globaalin talouden kannalta keskeiset sopimukset on laadittu kansainvälisten järjestöjen, kuten Maailman kauppajärjestön piirissä, mutta myös monet muut järjestöt, kuten UNCITRAL, laativat globaalin talouden kannalta keskeisiä standardeja ja pelisääntöjä. Näillä säännöillä on suuri taloudellinen merkitys eri tahoille ja niiden säätämiseen osallistuukin laaja joukko eri toimijoita, mukaan lukien yrityksiä.<sup>92</sup>

Säätelyn lisäksi kansainväliset järjestöt valvovat globaalin talouden oikeuden noudattamista ja toimivat riidanratkaisijoina. Maailman kauppajärjestöllä on tältä osin merkittävin asema kansainvälisen kaupan osalta, kun taas Maailman valuuttarahasto valvoo valtioiden raha-

90 UNOPS, Third-party review of the effectiveness of the UNOPS oversight mechanisms for Sustainable Investments in infrastructure and Innovation (S3i), KPMG Oy Ab, 28.1.2022, s. 31-32.

91 <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/intergovernmental-organizations-between-mission-and-market> (vierailtu 5.9.2024). Ks myös Klabbers 2023.

92 Block-Lieb – Halliday 2017.

politiikkaa, ja Maailmanpankin alaisuudessa toimiva International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) tarjoaa väylän ratkoa investointikiistoja.

Kansainväliset järjestöt myös muokkaavat valtioita. Kansainvälisellä työjärjestöllä (ILO) oli jo maailmansotien välissä keskeinen asema kehitysmaiden ”modernisoinnissa” sen teknisen yhteistyön hankkeiden kautta, kun taas YK:n rauhanturvaaminen on mahdollistanut kehitysmaiden muokkaamisen länsimaiden toivomaan suuntaan maailmansotien jälkeen.<sup>93</sup> Ehkä dramaattisimmat esimerkit ovat kuitenkin rakennesopeutusohjelmat, joita Maailmanpankki ja Maailman valuuttarahasto ovat asettaneet lainojensa ehtoiksi ja jotka ovat merkittävällä tavalla muokanneet valtioita uusliberalismin oppien mukaiseen suuntaan. Myös tässä artikkelissa käsitellyt julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, yksityisten sijoitusten houkuttelevuus ja markkinamuotoilu sisältävät usein vaatimuksia kehitysmaille muokata taloudellista ja oikeudellista sääntelyään.<sup>94</sup>

Lisäksi kansainväliset järjestöt allokoivat resursseja ja täten valitsevat ”voittajia” ja ”häviöitä”. Jos GAVI päättää kannustaa lääkeyrityksiä tuottamaan jotain rokotetta, siihen parhaiten pystyvät yritykset tulevat todennäköisesti tekemään merkittäviä voittoja. Jos UNESCO päättää nimetä kohteen maailmanperintökohteeksi, turismi alueella kasvaa merkittävästi, mikä lisää eri yritysten tuloja. Jos Maailman terveysjärjestö julistaa pandemian, se nostaa joidenkin lääkeyritysten tuloja, mutta mahdollisesti romahduttaa lentoyhtiöitä, hotelleja, tai (kuten sikainfluenssan tapauksessa) jopa eläintalouden sektoreita.<sup>95</sup>

Nämä ovat vain joitain esimerkkejä siitä, miten kansainväliset järjestöt toimivat monimuotoisten oikeudellisten, taloudellisten ja poliittisten rakenteiden kontekstissa. Kansainvälisten järjestöjen oikeuden tutkimuksessa on siis runsaasti tilaa uudelle poliittisen talouden oikeuden tutkimukselle.

Abstract in English

#### ENTREPRENEURIAL INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS LAW

International organizations have been typically assumed to perform technical tasks on behalf of their collective principal, i.e. their member states. International organizations have also been assumed to act in public interest, ‘for the benefit of humankind’. This article focuses on a phenomenon that challenges these assumptions, namely the entrepreneurial activities of international organizations. When international organizations sell goods and services, engage in partnerships with private companies, or approach global problems through market-based solutions, they interact in complex ways with actors beyond their member states and are sometimes guided more by market and profit interest, rather than the public good. This article suggests that whereas this phenomenon is difficult to explain and analyse from the traditional international organizations law perspective, it is more fruitfully examined from a political economy of international organizations law one. From this perspective international organizations can be seen as multifaceted actors that are shaped by an in turn shape a complex constellation of intertwined political and economic relations. The political economy of international organizations law approach also helps to better unveil the impact of routine operation of international organizations to the daily lives of people across the world.

Keywords: entrepreneurship, international organizations; market-shaping; political economy; public-private partnerships

<sup>93</sup> Sinclair 2017.

<sup>94</sup> Babb – Kentikelenis 2021; Rowden 2019; Bayliss – Van Waeyenberge 2018.

<sup>95</sup> Sebastian Machado Ramirez, The WHO and the A1H1 Pandemic: Some Reflections on Third-party Effects of International Decision-making, Tulossa teoksessa Jan Klabbers (toim.) *International Organizations Engaging the World*.

*Lähteet*

- Adams, Barbara – Martens, Jens, Fit for Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the UN. *Global Policy Forum* 2015.
- Annan, Kofi, The Quiet Revolution. *Global Governance* 4 (2) 1998, s. 123–38.
- Babb, Sarah – Kentikelenis, Alexander, Markets Everywhere: The Washington Consensus and the Sociology of Global Institutional Change. *Annual Review of Sociology* 47 (1) 2021, s. 521–41.
- Barnett, Michael – Finnemore, Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press 2004.
- Bayliss, Kate – Van Waeyenberge, Elisa, Unpacking the Public Private Partnership Revival. *The Journal of Development Studies* 54 (4) 2018, s. 577–93.
- Berman, Ayelet, Between Participation and Capture in International Rule-Making: The WHO Framework of Engagement with Non-State Actors. *European Journal of International Law* 32 (1) 2021, s. 227–54.
- Block-Lieb, Susan – Halliday, Terence C., *Global Lawmakers: International Organizations in the Crafting of World Markets*. Cambridge University Press 2017.
- Blunt, Gwilym David, The Gates Foundation, Global Health and Domination: A Republican Critique of Transnational Philanthropy. *International Affairs* 98 (6) 2022, s. 2039–56.
- Bradley, Megan, *The International Organization for Migration: Challenges, Commitments, Complexities*. Routledge 2020.
- Britton-Purdy, Jedediah – Grewal, David Singh – Kapczynski, Amy – Rahman, K. Sabeel, Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal* 129 (6) 2020, s. 1784-1835.
- Bull, Benedicte – McNeill, Desmond, *Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*. Routledge 2007.
- Bull, Benedicte – McNeill, Desmond, From Market Multilateralism to Governance by Goal Setting: SDGs and the Changing Role of Partnerships in a New Global Order. *Business and Politics* 21 (4) 2019, s. 464–86.
- de Chazournes, Laurence Boisson – Nollkaemper, André, Partnerships between International Institutions and Issues of (Shared) Responsibility: Introductory Notes. *International Organizations Law Review* 13 (1) 2016, s. 1–20.
- Chorev, Nitsan, Restructuring Neoliberalism at the World Health Organization. *Review of International Political Economy* 20 (4) 2006, s. 627–66.
- Claude, I. L., *Swords into Plowshares : The Problems and Progress of International Organizations*. University of London Press 1964.
- Daugirdas, Kristina, Reputation and Accountability: Another Look at the United Nations’ Response to the Cholera Epidemic in Haiti?. *International Organizations Law Review* 16 (1) 2019, s. 11–41.
- Diefenbach, Thomas, New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic “Enlightenment”. *Public Administration* 87 (4) 2009, s. 892–909.
- Dreher, Axel – Lang, Valentin F., *The Political Economy of International Organizations*. Teoksessa Congleton, Roger D. – Grofman, Bernard – Voigt, Stefan (toim.), *The Oxford Handbook of Public Choice, Volume 2*. Oxford University Press 2019.
- Droesse, Gerd, International Financial Institutions: Paradigms of Organizational Structures, Funding Structures and Innovative Funding Modalities. *AIB Yearbook of International Law* 4 2022, s. 111–202.
- Eskelinen, Teppo – Ylönen, Matti, The Politics of Explanatory Nationalism and the Evolution of the United Nations Agenda on Multinational Enterprises. *International Organisations Research Journal* 15 (3) 2020, s. 176–201.
- Geri, Laurance R., New Public Management and the Reform of International Organizations. *International Review of Administrative Sciences* 67 (3) 2001, s. 445–60.
- Graham, Erin R., Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance. *International Theory* 7 (1) 2015, s. 162–94.

- Gruening, Gernod, 'Origin and Theoretical Basis of New Public Management'. *International Public Management Journal* 4 (1): 1–25. 2001. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1).
- Gurstein, Michael – Klee, Josef, Towards a Management Renewal of the United Nations—Part I. *Public Administration and Development* 16 (1) 1996, s. 43–56.
- Herlin, Heidi – Pazirandeh, Ala, Nonprofit Organizations Shaping the Market of Supplies. *International Journal of Production Economics* 139 (2) 2012, s. 411–421.
- Humphrey, Chris, He Who Pays the Piper Calls the Tune: Credit Rating Agencies and Multilateral Development Banks. *The Review of International Organizations* 12 (2) 2017, s. 281–306.
- Humphrey, Chris, *Financing the Future: Multilateral Development Banks in the Changing World Order of the 21st Century*. Oxford University Press 2023.
- Johns, Fleur, *#Help: Digital Humanitarianism and the Remaking of International Order*. Oxford University Press 2023.
- Kennedy, David, *Law in Global Political Economy: Now You See It, Now You Don't*. Teoksessa Kjaer Poul F. (toim.), *The Law of Political Economy: Transformation in the Function of Law*, Cambridge University Press 2020.
- Khanal, Shaleen – Zhang, Hongzhou – Tacihagh, Araz, Why and How Is the Power of Big Tech Increasing in the Policy Process? The Case of Generative AI. *Policy and Society* 2024 (e-julkaisu ennen painoa).
- Kilfoyle, Eksa – Richardson, Alan J., Governance and Control in Networks: A Case Study of the Universal Postal Union. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 28 (4) 2015, s. 551–80.
- Kjaer, Poul F. *The Law of Political Economy: An Introduction*. Teoksessa Kjaer, Poul F. (toim.), *The Law of Political Economy: Transformation in the Function of Law*, Cambridge University Press 2020.
- Klabbers, Jan, The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law. *European Journal of International Law* 26 (1) 2015, s. 9–82.
- Klabbers, Jan, What Role for International Organizations in the Promotion of Community Interests? Reflections on the Ideology of Functionalism. Teoksessa Benvenisti, Eyal – Nolte, Georg (toim.), *Community Interests Across International Law*. Oxford University Press 2018.
- Klabbers, Jan, Notes on the Ideology of International Organizations Law: The International Organization for Migration, State-Making, and the Market for Migration'. *Leiden Journal of International Law* 32 (3) 2019, s. 383–400.
- Klabbers, Jan, Towards a Political Economy of International Organizations Law. *International Organizations Law Review* 20 (1) 2023, s. 82–101.
- Lerer, Leonard – Matzopoulos, Richad, "The Worst of Both Worlds": The Management Reform of the World Health Organization. *International Journal of Health Services* 31 (2) 2001, s. 415–38.
- Madianou, Mirca, Technocolonialism: Digital Innovation and Data Practices in the Humanitarian Response to Refugee Crises. *Social Media + Society* 5 (3) 2019, s. 1–13.
- Mcgoey, Linsey, *No Such Thing As a Free Gift: The Gates Foundation and the Price of Philanthropy*. Verso 2016.
- Murphy, Craig, *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Cambridge University Press 2006.
- Pistor, Katharina, A Legal Theory of Finance. *Journal of Comparative Economics* 41 2013, s. 315–330.
- Reinisch, August – Weber, Ulf Andreas, In the Shadow of Waite and Kennedy – The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement'. *International Organizations Law Review* 1 2004, s. 59–110.
- Rowden, Rick, *From the Washington Consensus to the Wall Street Consensus: The Financialization Initiative of the World Bank and Multilateral Development Banks*. Heinrich Böll Stiftung 2019.
- Ryngaert, Cedric, The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends. *International Organizations Law Review* 7 (1) 2010, s. 121–48.
- Saint-Martin, Denis, *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford University Press 2004.
- Schermers, Henry – Blokker, Niels, *International Institutional Law*. BRILL 2018.

Scott-Smith, Tom, Humanitarian Neophilia: The “Innovation Turn” and Its Implications. *Third World Quarterly* 37 (12) 2016, s. 2229–51.

Sinclair, Guy Fiti, *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. The History and Theory of International Law.* Oxford University Press 2017.

Standing, Guy, The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change* 39 (3) 2008, s. 355–84.

USAID, *Healthy Markets for Global Aid, A Market Shaping Primer.* Center for Accelerating Innovation and Impact 2014.

Van Waeyenberge, Elisa, *The Private Turn in Development Finance.* FESSUD Working Paper Series No 140 D6.06 2015.

Vaubel, Roland – Willett, Thomas D. (toim.), *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach.* Westview Press 1991.

Žižek, Slavoj, *The Sublime Object of Ideology.* Verso 1989.