

Kehityspolitiikan ruohonjuurella

Kansalaisjärjestöt Suomen kehitysyhteistyössä 1974–2010

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta

Historia- ja maantieteiden laitos

Yleisen historian pro gradu -tutkielma

Katja Hintikainen, 161215

Toukokuu 2011

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, TUTKIMUSTIEDOTE

Tekijä: Katja Hintikainen

Opiskelijanumero: 161215

Tutkielman nimi: Kehityspolitiikan ruohonjuurella, kansalaisjärjestöt Suomen kehitysyhteistyössä 1974–2010

Tiedekunta/oppiaine: yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta, yleinen historia

Sivumäärä: 102 + 5 liitettä

Aika ja paikka: toukokuu 2011, Helsinki

Pro gradu -tutkielma käsittelee kansalaisjärjestöjen roolia ja asemaa Suomen kehitysyhteistyössä 1974–2010. Tarkoituksena on selvittää, millainen rooli suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on ollut Suomen valtion tekemässä kehitysyhteistyössä. Miten ja miksi valtion ja järjestöjen yhteistyö on syntynyt ja millaisia muutoksia siinä on tapahtunut vuosikymmenien aikana? Aloitan tarkasteluni 1960-luvulta, jolloin Suomen valtiollinen kehitysapu etsi muotoaan. 1970-luvulla kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö sen osana vakiintuivat osaksi Suomen ulkopolitiikka. Samaan aikaan kansalaisjärjestöt alkoivat saada säännöllistä rahoitusta valtion taholta kehitysyhteistyöhankkeisiinsa. Eräänlainen käännekohta tapahtui 1980- ja 1990-lukujen taitteessa, jolloin kehityspolitiikassa tapahtui muutoksia niin säästökuurin kuin kehitysajattelun uudistumisen myötä. Nämä muutokset vaikuttivat myös kehitysyhteistyön sisältöihin. Uudella vuosituhannella järjestöjen toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet uudet rahoitusmuodot sekä Suomen linkittyminen yhä vahvemmin globalisoituvaan maailmaan. Tarkastelu ulottuu näihin päiviin saakka ja lopuksi kurkistetaan kansalaisjärjestöjen yhteistyön tulevaisuudennäkymiin kehitysyhteistyön saralla.

Suomen valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön muotoutumista tarkastellaan ulkoasianministeriön kehityspoliittisten mietintöjen, ohjelmien ja periaatepäätösten sekä kehitysyhteistyön vuosikertomusten kautta. Komiteamietinnöissä pohditaan Suomen kehitysyhteistyön toimintaperiaatteita ja toteuttamismuotoja sekä hallinnollista järjestämistä julkisen kehitysyhteistyön syntyvaiheessa 1960- ja 1970-luvuilla. Kehityspoliittiset mietinnöt ja ohjelmat luovat raamit suomalaiselle kehitysyhteistyölle ja niiden avulla pyritään saamaan kuvan siitä, kuinka järjestöt eri aikoina sijoitetaan suomalaisen kehitysyhteistyön kenttään. Vuosikertomuksista puolestaan selviää vuosittaiset tilastot kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä. Jotta tutkimuksessa tavoitetaan käytännön taso, aineistoa täydentävät viiden kansalaisjärjestötyön konkarin haastattelut. Puoli strukturoitujen teemahaastattelujen kautta saadaan kuva kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön muuttumisesta ja kehittymisestä käytännön tasolla.

Kansalaisjärjestöt ovat olleet mukana suomalaisessa kehitysyhteistyössä alusta saakka ja toteuttaneet julkisin varoin kehitysyhteistyöhankkeitaan kehitysmaissa ja lisänneet tiedotustoiminnallaan suomalaisten tietoa kehitysmaista. Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhdetta on kuitenkin tutkittu kovin vähän. Tutkimus osoittaa, kuinka kansalaisjärjestöt otettiin aktiivisesti mukaan toteuttamaan julkista kehitysyhteistyötä. Yhteistyön myötä valtion odotukset kansalaisjärjestöjä kohtaan kehityksen edistäjinä ja kehityskysymysten esille tuojina kotimaassa ovat lisääntyneet. Samaan aikaan myös kansalaisjärjestöille ohjattu rahoitus on kasvanut. Valtion ja kansalaisjärjestöjen suhde onkin kehittynyt varovaisesta yhteistyöstä tiiviiksi keskinäisriippuvuussuhteeksi. Tutkimus tarjoaa myös yhden näkökulman julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen välisiin suhteisiin.

Sisälllys

1 Johdanto.....	4
1.1 Suomalaisen kehitysyhteistyön alkuvaiheet.....	4
1.2 Kansalaisjärjestöt kehitysyhteistyössä	6
1.3 Tutkimuskysymys ja lähteet.....	7
1.3.1 Haastateltavat	10
1.4 Tutkimusperinne.....	11
2 Yhteyksien luominen.....	18
2.1 Osaksi kansainvälistä yhteisöä	18
2.2 Kehitysyhteistyökeskustelu kabineteista kaduille.....	20
2.2 Kansalaisjärjestöt porttina kansainvälisyyteen.....	23
2.3 Valtio vakinaistaa kansalaisjärjestöjen tuen.....	25
3 Mahdollisuuksia ja tiukempaa kuria	29
3.1 Kansalaisjärjestöjen vuosikymmen	29
3.2 Toimintaedellytysten vahvistaminen.....	35
3.3 Järjestöjen yhteistyö tiivistyy	38
3.4 Kiristynvä kontrolli	42
3.5 Mielikuvat kansalaisjärjestöjen valttina	47
4 Kansalaisjärjestöjen ja valtion muuttuva suhde	49
4.1 Kehitysyhteistyö suurennuslasin alla	49
4.2 Kasvukauden katkera loppu	53
4.3 Uusi yhteistyö.....	58
4.4 Kehityksen uudet avaimet	65
5 Kansalaisjärjestöt ja uuden vuosituhannen haasteet	68
5.1 Globalisoituvä maailma ja Suomen kehitysyhteistyö	68
5.2 Kehitysyhteistyön urakoitsijoita ja itsenäisiä vaikuttajia	74
5.3 Kilpailu rahoituksesta.....	80
5.4 Kansalaisjärjestöjen tulevaisuudennäkymiä.....	85
6 Johtopäätökset	90
Lähteet	98
Kirjallisuus	100
Liitteet.....	104

1 Johdanto

1.1 Suomalaisen kehitysyhteistyön alkuvaiheet

Suomalaisen kehitysyhteistyön juuret ovat 1800-luvulla alkaneessa lähetystyössä. Kirkollisella kehitysyhteistyöllä ja uskonnollisilla järjestöillä on edelleen iso merkitys suomalaisen kehityskaaliikkeen kokonaisuudessa. Laajempi kehityskaaliike alkoi Suomessa heräillä vasta toisen maailmansodan jälkeen. Suomalaisen keskuudessa syntyi 1960-luvulla toimintaa ja liikehdintää nälkäavun ja kehitysmaiden köyhien puolesta. Osa tästä liikkeestä toimii yhä ainakin oman määritelmänsä mukaan puhtaasti humanitaarisen ja epäpoliittisen avun puolesta, osa politisoitui tai on kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamisen myötä ammattimaistunut.¹

Yleisesti ajatellaan, että julkisen keskustelun paineella ja kansalaismielipiteellä ei ollut juurikaan vaikutusta Suomen valtion kehityskaapolitiikan syntyyn ja järjestäytymiseen. Kehityskaapolitiikkaa luotiin Suomen kansainvälisiä suhteita silmälläpitäen, ja kehitysyhteistyössä nähtiin lähinnä mahdollisuus profiloitua Länsi-Eurooppaan kuuluvana Pohjoismaana ja tapana pönkittää Suomen asemaa kansainvälisillä areenoilla.²

Nykymuotoisen kansainvälisen kehityskaajattelun ja kehitysyhteistyön juuret juontavat 1900-luvun puoliväliin. Ajattelu maailman jakautumisesta kehittyneeseen pohjoiseen ja kehittymättömään etelään katsotaan alkaneen Yhdysvaltain presidentin Harry S. Trumanin puheesta 1949. Puheessaan Truman ensi kertaa toi esiin termin *alikehitys* ja laittoi alulle uuden tavan käsittää maailma. Aiemmin käsitystä oli hallinnut kolonisaation muodostaman jako, jossa maailmaa muodostui isäntämaista ja kolonisoiduista alusmaita. Trumanin puheen myötä miljoonista maailman ihmisistä tuli alikehittyneitä ja apuun oikeutettuja sen sijaan että olisivat tulleet määritellyksi kotimaansa, mantereen tai kielen perusteella.³ Aiemmin lähinnä vain entiset siirtomaavallat olivat osallistuneet alusmaidensa kehittämiseen, rakentaneet infrastruktuuria ja modernisoineet siirtomaa-alueitaan. Truman tuli kuitenkin puheensa myötä aloittaneeksi Yhdysvaltojen kehityskaavun. Muidenkin maiden kuin entisten siirtomaavalttojen

¹ Salonen, Rekola 2005, 6–8.

² Koponen 1999, 5–6; Siitonen 2005, 310–316.

³ Rist 2008, 69–79.

tuloa mukaan kehitysapuun voidaan pitää virstanpylväänä kansainvälisessä kehitysajattelussa ja kehitysyhteistyössä, samoin kansainvälisten organisaatioiden, kuten YK:n ja Maailmanpankin huomion kääntymistä Euroopasta kohti kehitysmaita.⁴

Truman vetosi puheessaan kristillisiin ja demokraattisiin arvoihin sekä yhteiseen vastuuseen kaikkien ihmisten mahdollisuudesta saavuttaa länsimaiden elintaso. Alikehittyneiden maiden ihmiset nähtiin nälän ja sairauksien uhreina, joita oli niin etiikan kuin koko ihmiskunnan yhteisen edun vuoksi autettava nousemaan kurjuudesta. Alikehittyneiden alueiden avustamisesta kehityksen tielle tuli kristillisen maailman yhteinen arvo, josta oli melko mahdotonta sanoutua irti, vaikka keinoista kiisteltiin.⁵ Trumanin puhe sisälsi kehitysajattelun perusidean, jonka mukaan tietoisella ja hyvää tarkoittavalla kehityksinterventiolla voidaan saada aikaan toivottavaa yhteiskunnallista kehitystä.⁶

Suomessa kiinnostus kehitysmaihin ja kansainväliseen yhteistyöhön julkisessa keskustelussa ja kansan parissa heräsi vasta 1960-luvun loppupuolella, ja laajempaa aktiivisuutta syntyi reilu kymmenen vuotta myöhemmin. Ajatus varojen antamisesta kehitysyhteistyöhön hyväksyttiin melko sävyisästi, tosin myös vailla suurempaa innostusta.⁷ Suomen valtion kehitysyhteistyön alkuna voidaan pitää asiaa käsittelevän komitean perustamista 1963. Kahden valtion välistä kehitysyhteistyötä oli kuitenkin tehty jo 1950-luvulla, ja pieniä summia oli lahjoitettu YK:n kehitysyhteistyöprojekteihin, mutta systemaattinen kehitysyhteistyöpolitiikka alkoi vasta 1960-luvulla ja asettui pikkuhiljaa osaksi ulkopolitiikkaa. Vuonna 1965 perustettiin ulkoasiainministeriön alaisuuteen kehitysyhteistyötoimisto ja seitsemän vuotta myöhemmin toimistoa laajennettiin ulkoasiainministeriön osastoksi. Näin suomalaisen kehitysyhteistyön alkutaipaleella luotiin hallinnollinen ja taloudellinen pohja avulle.⁸

Alkuvaiheessa Suomen kehitysyhteistyömäärärahat olivat vaatimattomat ja kaukana YK:n asettamasta suosituksesta, 0,7 %:n osuudesta bruttokansantulosta. Kehitysyhteistyömäärärahat kohosivat kuitenkin tasaista tahtia aina 1990-luvulle saakka, ja jo 1970 tavoitteeksi asetettiin

⁴ Koponen 2007, 60–62.

⁵ Rist 2008, 69–79.

⁶ Koponen 2007, 60–62.

⁷ Arto 2005, 25–26; Koponen 1999, 5–6; Siitonen 2005, 310–316.

⁸ Koponen 1998, 1; Koponen 1999, 4–5.

kansainvälinen suositus. Tavoite saavutettiin ja jopa ylitettiin 1990, kun Suomen kehitysyhteistyövarat ylittivät hetkellisesti maagisen 0,7 rajan ja olivat jopa 0,8 % bruttokansantuotteesta. Lamakausi leikkasi määrärahoja jo seuraavana vuonna, ja vuonna 1994 määrärahat ylsivät enää 0,31 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Syöksykierre osui pohjaansa vuonna 1994, mutta säästötoimet jatkuivat koko 1990-luvun eivätkä varat nousseet merkittävästi. Suomen kehitysyhteistyötä onkin luonnehdittu poikkeuksellisen suhdanneriippuvaiseksi, ja kehitysavun määrä jatkuvasti laahannut muiden Pohjoismaiden perässä.⁹

Vuosina 1995–2001 kehitysyhteistyön määrärahat kasvoivat vuosittain hitaasti tai kohtalaisesti. 0,7 %:n tavoite jäi kuitenkin kaukaiseksi, prosenttiosuus bruttokansantuotteesta sahasi sitkeästi edestakaisin 0,31–0,33 %:n välillä. Varojen absoluuttinen määrä kuitenkin kasvoi, mutta prosenttiosuus laahasi jäljessä, koska kansantalouden keskimääräinen kasvuvauhti oli melko joutuisaa.¹⁰ (Liite 1 ja 2.) Tänä päivänä Suomen kehitysyhteistyön määrärahat ovat edelleen noin puolet tavoitteesta, ja hallituksen budjettineuvottelujen yhteydessä varojen korotuksesta väännetään kättä kansalaisjärjestöjen pyrkiessä puhumaan kehitysyhteistyövarojen puolesta. Hallituksen visio 0,7 prosentin tasosta vuonna 2010 jäi toteutumatta ja seuraava tavoitevuosi on asetettu vuoteen 2015.¹¹

1.2 Kansalaisjärjestöt kehitysyhteistyössä

Ministeriöt olivat jo 1960- ja 1970-lukujen taitteessa myöntäneet rahaa oman alansa piirissä toimiville kansalaisjärjestöille yksittäisiin kehitysyhteistyöhankkeisiin. Kirkon lähetysjärjestöjen aloitteesta ryhdyttiin tunnustelemaan tuen vakinaistamisen mahdollisuuksia. Valtion rahoitustuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle otettiin käyttöön vuonna 1974, jolloin jaettiin 300 000 markkaa kymmenelle kehitysyhteistyöhankkeitaan aloittelevalle järjestölle.¹²

⁹ Artto 2005, 28, 46; Koponen 1998, 1–3.

¹⁰ Artto 2005, 49–50.

¹¹ Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 17.

¹² Salonen, Rekola 2005, 7–8.

Kansalaisjärjestöjen tuki on kasvanut tasaisesti. Kun vuonna 1974 tukea myönnettiin kymmenelle hankkeelle, oli vuonna 1983 tuettuja hankkeita jo 59. Vuonna 2003 valtio tuki jo 151 järjestöä myöntämällä määrärahoja 450 hankkeeseen, joita toteutettiin 73 maassa.¹³ Kansalaisjärjestöille ohjatun rahan prosentuaalinen osuus julkisista kehitysyhteistyövaroista nousi vuonna 2000 10 %:iin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kansalaisjärjestöjen osuus kehitysyhteistyövaroista on vaihdellut 11–13%:n välillä, mikä tarkoittaa noin 80 miljoonaa euroa.¹⁴ (Liite 3 ja 4.)

Kansalaisjärjestöjen tehtävänä on pidetty kansalaisten tietoisuuden lisäämistä ja mielipidevaikuttamista, ja niin järjestöille alettiin myöntää myös tiedotustukea. Näin haluttiin tukea järjestöjen kehitysyhteistyötä ja kehityskysymyksiä koskevaa tiedotustoimintaa Suomessa. Tiedotustuesta on muodostunut järjestöille merkittävä väline kotimaan toimintaan. Sen avulla on toteutettu kampanjoita, tempauksia ja tuotettu materiaalia, joiden avulla on lisätty kehityskysymysten näkyvyyttä suomalaisessa yhteiskunnassa ja tuotu kehitysmaiden todellisuutta suomalaisten tietoisuuteen.¹⁵

1.3 Tutkimuskysymys ja lähteet

Tarkoitukseni on selvittää, millainen rooli suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on ollut Suomen valtion tekemässä kehitysyhteistyössä. Miten ja miksi valtion ja järjestöjen yhteistyö on syntynyt ja millaisia muutoksia siinä on tapahtunut? Aloitan tarkasteluni 1960-luvulta, jolloin Suomen valtiollinen kehitysapu etsi muotoaan. 1970-luvulla kehityspolitiikka ja kehitysapujen osana vakiintuivat osaksi Suomen ulkopolitiikka. Samaan aikaan myös kansalaisjärjestöt alkoivat saada säännöllistä rahoitusta valtion taholta kehitysyhteistyöprojekteihinsa. Eräänlainen käännekohta tapahtui 1980– ja 1990-lukujen taitteessa, jolloin kehityspolitiikassa tapahtui muutoksia niin säästökuurin kuin kehitysjärjestelmän uudistumisen myötä. Nämä muutokset vaikuttivat myös kehitysyhteistyön käytäntöihin. Uudella vuosikymmenellä järjestöjen toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet uudet rahoitusmuodot sekä Suomen linkittyminen yhä vahvemmin globalisoituvaan maailmaan. Uloitan tarkasteluni näihin päiviin

¹³ Salonen, Rekola 2005, 7–8.

¹⁴ Onali 2005, 22.

¹⁵ Salonen, Rekola 2005, 7–10.

saakka ja lopuksi kurkistan myös Suomen valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön tulevaisuudennäkymiin.

Työssäni käytän termiä kehitysyhteistyö kuvaamaan kehitysyhteistyövaroin rahoitettua toimintaa kehitysmaiden ihmisten aseman kohentamiseksi. Kehitysyhteistyön alkutaipaleella oli yleisempää puhua kehitysavusta, mutta myöhemmin termi on vaihtunut kehitysyhteistyöksi. Selvyden vuoksi pyrin käyttämään työssäni lähinnä kehitysyhteistyö termiä. Kehityspolitiikalla sen sijaan tarkoitetaan laajempaa poliittista näkemystä, jonka mukaan kehityspolitiikan piiriin kuuluvat kaikki ne päätökset, jotka vaikuttavat kehitysmaihin. Kehityspolitiikan piiriin kuuluvat muun muassa kansainväliset kauppasopimukset sekä kansainväliset ympäristö- ja ilmastotoimet. Taustalla vaikuttavat yleiset käsitykset kehityksestä. Kehitysyhteistyö on osa Suomen kehityspolitiikkaa.

Kansalaisjärjestöillä sekä lähetysjärjestöjä että uskonnollisesti sitoutumattomia kansalaisjärjestöjä tarkoitan työssäni. Kehitysyhteistyön saralla toimivien järjestöjen kirjo on laaja. Joukkoon mahtuu pieniä täysin vapaaehtoisvoimin toimivia järjestöjä sekä suuria, kansainvälisiä, ammatillisesti toimivia järjestöjä. Yhteistä järjestöille on se, että ne ovat toteuttaneet kehitysyhteistyöhankkeita tai kehitysmaatiedotusta ja -viestintää sekä osallistuneet kehityspolitiikasta käytyyn keskusteluun Suomessa.

Tarkastelen Suomen valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön kehittymistä ulkoasianministeriön kehityspoliittisten mietintöjen ja ohjelmien sekä kehitysyhteistyön vuosikertomusten kautta. Ohjelmissa linjataan kehityspolitiikan suuntaviivoja ja erilaisia toteuttamismuotoja. Milloin ja miten kansalaisjärjestöt alkavat näkyä ohjelmissa ja vuosikertomuksissa? Millaisessa roolissa kansalaisjärjestöt nähtiin Suomen kehityspolitiikassa eri aikoina? Lisäksi tarkoitukseni on kartoittaa kansalaisjärjestöprojektien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia. Järjestöille valtion taholta ohjattujen varojen määrä sekä rahoituksensaanninehdot kertovat myös yhteistyön laajuudesta ja merkityksestä.

Kehityspoliittiset mietinnöt ja ohjelmat luovat raamit suomalaiselle kehitysyhteistyölle ja niiden avulla pyrin saamaan kuvan siitä, kuinka järjestöt eri aikoina sijoitetaan suomalaisen kehitysyhteistyön kenttään. Ohjelmat ja muistiot ovat tavallisesti tuotettu virkamiestyönä, mutta niiden laatimiseen on myös vaihtelevasti osallistunut kansalaisjärjestöjen edustajia.

Toinen asiakirjalähteiden joukko ovat kehitysyhteistyön vuosikertomukset. Vuosikertomuksien panos tutkimukseeni on vuosittaiset tilastot kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä sekä niiden piirtämä tapahtumahistoria.

Päästäkseni tutkimuksessani käsiksi käytännön tasolle haastattelen viittä kansalaisjärjestöyön konkaria, jotka ovat työskennelleet suomalaisen kehitysyhteistyön parissa. Puoli strukturoitujen teemahaastattelujen kautta pyrin saamaan kuvan suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön muuttumisesta ja kehittymisestä. Kuinka valtion kanssa tehty yhteistyö rahoituksineen ja arviointeineen sujui ja kuinka onnistuneeksi aktiivit kokivat tämän yhteistyön eri aikoina? Ja toisaalta, miten järjestöaktiivit kokivat muutokset ja kuinka ne vaikuttivat järjestöjen toimintaan. (Liite 5.)

Haastatteluaineiston ollessa kyseessä on huomioitava, mitä menneisyydestä muistetaan sekä mitä menneisyys merkitsee muistelijalle.¹⁶ Tutkimuksessani minua kiinnostaa, miten haastateltavat muistavat järjestötoiminnan ja kehitysyhteistyöhankkeiden toteutuksen. Kuinka he tulkitsevat toiminnan merkityksen ja minkä merkityksen järjestötoimijat antavat valtion tuelle kehitysyhteistyöhankkeiden toteutuksessa.

Haastattelut tarjoavat hyvin henkilökohtaista elämäkerrallista muisteluaineistoa. Järjestötoiminta on iso osa haastateltavien elämää ja osa heidän elämäkulkuaan monien vuosien ajalta. Järjestötoimintaa voidaan ajatella elämänvaiheena tai näiden haastateltavien kohdalla jopa elämäntapana. Erilaiset järjestöt ja niissä toimiminen ovat erottamaton osa haastateltavien elämäkulkua, ja järjestötoiminta ilmentää myös heidän arvomaailmaansa.

Haastattelujen yhteydessä on pidettävä mielessä muistiin ja muistamiseen liittyvät inhimilliset piirteet. Haastatteluaiheeni koskee osittain monen kymmenen vuoden takaisia tapahtumia ja tuntemuksia ja muistin rajoitukset ja myöhempien tapahtumien vaikutus muistamiseen on pyrittävä ottamaan huomioon haastatteluaineistoa käytettäessä. Menneisyyden muistelu ei ole vain kertojan oman elämän tarkastelua, vaan lisäksi historiallisen monia ihmisiä koskeneiden tapahtumien käsittelyä. Muistellessaan kertoja suhteuttaa omaa elämäkulkuaan julkiseen historiaan.¹⁷ Tässä tutkimuksessa haastateltavien lähiyhteisön eli järjestön sisällä ja

¹⁶ Ukkonen 2000, 35.

¹⁷ Ukkonen 2000, 21.

kansalaisjärjestöjen välillä syntyneet yhteiset käsitykset ja tulkinnat menneestä vaikuttavat muistamisen tapaan. Lisäksi yleisempi historian tulkinta kansalaisjärjestöjen asemasta ja kehitysyhteistyön historiasta Suomessa vaikuttaa haastateltavien muistoihin.

Julkista historiantulkintaa kutsutaan kollektiiviseksi tai sosiaalisesti muistiksi. Kollektiivisella muistilla tarkoitetaan tietyn yhteisön, yhteiskunnallisen ryhmän tai kansakunnan ylläpitämiä tulkintoja menneestä. Yhteisö siis sekä säätelee muistelu- ja muistamistapoja että määrittelee, mitkä asiat ovat muistamisen arvoisia. Tällaiset sosiaalisesti hyväksytyt tulkinnat voivat olla muistinvaraisia, mutta niihin vaikuttavat myös kirjallinen aineisto kuten romaani- ja tutkimuskirjallisuus, lehtiartikkelit sekä elokuvat eli niin kutsuttu julkinen historia. Kollektiivisen muistin olennainen piirre on julkisen tulkinnan kanssa ristiriitaisten näkemysten unohtaminen tai ainakin niistä vaikeneminen. Tästä syystä muistelua on tarkasteltava myös historian tulkintana, ei vain realistisena tapahtumien selostuksena. Vaikka muistelu on henkilökohtaista ja liittyy haastateltavien omaan elämänselontapaan, se on myös kollektiivisen julkisen historian heijastuma.¹⁸

1.3.1 Haastateltavat

Folke Sundman on tehnyt pitkän uran kansainvälisten kehitysasioiden parissa. Hän on toiminut miltei parikymmentä vuotta kehitysasioista kiinnostuneiden kansalaisjärjestöjen kattojärjestön Kepan toiminnanjohtajana, mitä ennen hän on ollut Suomen YK-liiton järjestösihteerinä ja Suomen Rauhanliiton toiminnanjohtajana. Sundman toimi myös ulkoministeri Erkki Tuomiojan erityisavustajana.

Seppo Kalliokoski puolestaan on toiminut seitsemäntoista vuotta lähetystyössä Namibiassa ja on nykyään Suomi-Namibia seuran puheenjohtaja. Suomi-Namibia seura on 1974 perustettu järjestö, joka omilla projekteillaan osallistuu kehitysyhteistyöhön. Kalliokoski on toiminut aktiivisesti myös Suomen Lähetysseurassa. Kalliokoski on myös toiminut vuosia Kepassa, muun muassa hallituksen varapuheenjohtajana ja on edelleen hallituksen jäsen Suomen Lähetysseuran edustajana.

¹⁸ Ukkonen 2000, 21; 35–38.

Maija Riihijärvi–Samuel on toiminut monipuolisesti erilaisissa järjestöissä. Tämän tutkimuksen osalta minua kiinnostavat Riihijärvi–Samuelin kokemukset Marttaliiton kehitysyhteistyöprojektien parissa. Riihijärvi–Samuel on ollut Marttaliiton aktiivisena jäsenenä aloittamassa ja suunnittelemassa järjestön kehitysyhteistyöprojekteja ja toiminut muun muassa järjestön toiminnanjohtajana.

Mikko Lohikoski on toiminut opiskelijanuorison perustamassa kehitysmaaliike Tricontissa 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, Suomen Rauhanpuolustajissa sekä Arabikansojen ystävyysseurassa. Lohikoski on myös työskennellyt Kepassa 1986–1993 tiedotuspäällikkönä ja Kumppani-lehden päätoimittajana.

Minna Hakkarainen on toiminut vuodesta 1991 alkaen Vietnam–Seurassa ensin sihteerinä ja myöhemmin puheenjohtajana. Seura on 1970-luvulla perustettu yhdistys, joka on toteuttanut hankkeita Vietnamin. Lisäksi seuralla on vilkasta julkaisu ja kulttuuritoimintaa Suomessa. Hakkarainen on tällä hetkellä Kepan hallituksen jäsen.

1.4 Tutkimusperinne

Huolimatta yhteiskuntien monimutkaisista ja erilaisista rakenteista, ne jaetaan yleensä kahteen sektoriin, valtionhallintoon ja markkinavoimiin tai julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Kolmas sektori on pitkään ollut yhteiskuntien toimija, mutta sen toiminta ja merkitys on huomioitu tutkimuksessa ja julkisessa keskustelussa vasta modernilla ajalla.¹⁹

Termillä kolmas sektori viitataan yleensä julkisen hallinnon ja markkinoiden ulkopuolelle jääviin yhteiskunnan toimintoihin. Tavallisimmin tämä tarkoittaa lahjoitusten ja vapaaehtoistyön varassa tehtävää yleishyödyllistä toimintaa. Yhdistykset, järjestöt ja seurats katsotaan olennaisiksi kolmannen sektorin toimijoiksi. Kolmatta sektoria kuvataan usein

¹⁹ Salamon, Anheier 1996, 1–2.

termeillä ei-valtiollinen (non-governmental) ja ei voittoa tavoitteleva (non-profit).²⁰ Termit asettavat sektorin toimijat julkisen hallinnon ja markkinoiden ulkopuolelle.

Kolmannen sektorin tutkijan Lester Salamonin mukaan jo terminologian kirjavuus on yksi osoitus kolmannen sektorin määrittelyn vaikeudesta. Kolmannen sektorin sisäisestä rakenteesta, rahoituksesta ja suhteesta muihin sektoreihin on vaikea antaa kattavaa yleispätevää määritelmää. Näin ollen kolmannen sektorin olemuksen ja rooli käsittäminen sekä kolmannen sektorin mahdollisuuksien ymmärtäminen on vaikeaa myös poliittisten päätöksen tekijöiden keskuudessa.²¹

Kolmannen sektorin ja kansalaisjärjestöjen olemassaoloa on selitetty erilaisilla teorioilla. Erään näkemyksen mukaan kansalaisjärjestöt syntyvät tyydyttämään niitä tarpeita, joita valtio ei palveluillaan tyydytä. Teorian mukaan valtio tuottaa palveluja keskiverto kansalaisen tarpeisiin jolloin merkittävä vähemmistö jää vaille tarvitsemiaan ja haluamiaan palveluja. Kansalaisjärjestöt syntyvät täyttämään tämän aukon. Järjestöjen kautta kansalaisilla on mahdollisuus, joko itse tuottaa itselleen haluamiaan palveluja, tai vaatia niitä organisoimalla joukkoliikkeen. Toisaalta kansalaisjärjestöjen syntyä on selitetty myös markkinavoimien epäonnistumisella. Jos jostain syystä tuotteita tai palveluita ei saada niitä tavallisesti tarjoavilta yhtiöiltä, ihmiset turvautuvat kansalaisjärjestöihin. Teoriat nojaavat ajatukseen moniarvoisesta yhteiskunnasta, jossa valtion on mahdotonta tuottaa kaikille kansalaisille näiden haluamia palveluja, johtuen vaatimusten monimuotoisuudesta ja ristiriitaisuudesta. Tällöin kansalaisjärjestöt ovat joustavampia ja voivat vastata ihmisten erilaisiin tarpeisiin valtiota paremmin.²²

Salamon haastaa tämän kansalaisjärjestöjen olemassaoloa selittävän teorian. Hän huomauttaa, että järjestöt eivät niinkään korvaa valtiota vaan yhteistyö ja erilaiset linkit etenkin rahoituksessa julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä vaikuttaa lisääntyvän ja työnjako valtion ja järjestöjen välillä lomittuu yhä enemmän. Tiivis yhteistyösuhde sektoreiden välillä tuo myös haasteita. Valtion kannalta tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajien on yhä hankalampi nähdä yhteys verojen ja saamiensa palvelujen välillä, kun valtio ei olekaan

²⁰ Salamon, Anheier 1996, 1–7.

²¹ Salamon, Anheier 1996, 1–7.

²² Gidron ym 1992, 5–8; Tvedt 1998, 41–43.

palvelujen suora tuottaja. Järjestöjen kannalta haasteena voi sen sijaan olla itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttäminen sekä ammattimaistuminen ja byrokratian lisääntyminen.²³

Norjalaistutkija Terje Tvedt ei myöskään tyydy teorioiden antamiin selityksiin. Onkin ristiriitaista teorioiden nähtäessä, että samaan aikaan kun valtio on lisännyt kehitysyhteistyötään ja siihen suunnattuja varoja kehityskansalaisjärjestöjen kiinnostus ja panos kehitysasioihin on kasvanut. Tvedtin mielestä esimerkiksi Norjan kehitysjärjestökenttää sekä Norjan valtion ja järjestöjen yhteistyötä kehitysasioissa eivät teoriat kykene selittämään. Tvedt kirjoittaa valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyössä olevan kyse poliittisista ja ideologisista liitoista poliitikkojen ja järjestöjen välillä.²⁴

Kansalaisjärjestöjen roolin kasvamista yhteiskunnissa on selitetty myös sillä, että perususkon valtiovaltaan ongelmien ratkaisijana ja kehityksen veturina on hiipunut ja samaan aikaan kysyntä erilaisille palveluille on kasvanut. Kansalaisjärjestöillä koetaan olevan etuja, joiden avulla ne voivat vastata ihmisten tarpeisiin ja toimia kansalaisten ja liikkeiden vaikutuskanavina. Järjestöihin liitetyt vahvuudet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ne saavat yhä enemmän vastuuta monilla yhteiskunnan aloilla mukaan lukien kehityksen, tasa-arvon ja sosiaalisen vastuun edistäminen. Kansalaisjärjestöihin kohdistuu kasvavia odotuksia kehityksen edistäjänä, kenties nopeammin ja enemmän kuin mihin järjestöillä on resursseja.²⁵

1980-luvun aikana pääsi sekä pohjoisen teollisuusmaissa, että etelän kehitysmaissa vallalle käsitys kansalaisjärjestöjen tehokkuudesta, mikä lisäsi varojen ohjaamista järjestöjen hankkeisiin. Tutkijat luonnehtivatkin 1980-lukua *kansalaisjärjestöjen vuosikymmeneksi* kehitysyhteistyön historiassa. Kansalaisjärjestöjen määrä kasvoi huikeasti niin pohjoisen avunantajamaissa kuin etelän kehitysmaissakin.²⁶

Kasvaneet varat taas mahdollistivat kehityskansalaisjärjestöjen ammattimaistumisen ja organisaatioiden kasvun. Michael Edwards ja David Hulme pohtivatkin tutkimuksessaan kansalaisjärjestöjen reaktiota muuttuneisiin olosuhteisiin. He korostavat etteivät

²³ Salamon;Anheier 1996, 76–77.

²⁴ Tvedt 1998, 41–49, 102–103.

²⁵ Salamon, Anheier 1996, 129.

²⁶ Robinson 2002, 26–42; Edwards, Hulme 1992, 13–14, 214–216; Tvedt 2007, 27–33.

organisaatioiden kasvattaminen ja järjestötyön laajentaminen johda automaattisesti kehitysyhteistyön laadun paranemiseen. Edwards ja Hulme kokevat varojen kasvun ja ainaisen kansalaisjärjestötyön kehumisen ja korostamisen jopa mahdolliseksi uhaksi järjestöjen perinteisille arvoille ja ominaisuuksille, humanille auttamisen halulle ja ihmislähtöiselle käytännön auttamiselle.²⁷ Onkin mielestäni aiheellista pohtia, onko näin jo käynyt. Suomalaiset pitkänlinjan aktivistit ovat tuoneet esille kantojaan, joiden mukaan hallinnon logiikka ja jäykkyys on ulottautunut erilaisten kaavakkeiden ja byrokratian muodossa myös järjestöihin.²⁸

Kansalaisjärjestöille on sysätty paljon vastuuta sosiaalisen hyvinvoinnin ja kehityspolitiikan saralla viime vuosikymmeninä, vaikka kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen tuntemus on valitettavan heikko. Akateemista tutkimusta kansalaisjärjestöjen roolista kehitysyhteistyössä ei juurikaan tehty ennen kuin 1980-luvun loppupuolella. Tuolloin muutaman yhdysvaltalais tutkijat julkaisivat ensimmäiset artikkelinsa kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoistoimijoiden roolista kehitysyhteistyössä.²⁹

Lisäksi kansalaisjärjestöjen historian tutkimus on viime vuosikymmeninä keskittynyt tarkastelemaan aktiivisuuden muutoksia kansalaisyhteiskunnan kentällä ja sivuuttanut kansalaisjärjestöjen suhteen muihin yhteiskunnan toimijoihin. Suomen ja muiden pohjoismaiden tapa tukea kansalaisjärjestöjä on ainutlaatuinen ja tapaan suhtaudutaan yleisesti myönteisesti. Pohjoismaissa kansalaisjärjestöt saavat rahoituksestaan 80–90 prosenttia valtiolta. Sen sijaan Britanniassa järjestöt ovat 1990-luvulta saakka tietoisesti pyrkineet laskemaan valtionrahoituksen osuuden alle 50 prosenttiin. Valtiollisten toimijoiden luoma poliittinen toimintaympäristö ja rahoitus vaikuttavat suuresti kansalaisjärjestöjen toimintaan, siitä huolimatta sektoreiden välisiä suhteista on tutkittu kovin vähän.³⁰

Suomen valtion tekemän kehitysyhteistyön historiaa on tutkittu jonkin verran, muun muassa Juhani Koponen ja Lauri Siitonen ovat kirjoittaneet aiheesta viime vuosina. Varsinaista tutkimusta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä ja suhteesta valtioon sekä kansainvälisiin

²⁷ Edwards, Hulme 1992, 13–14, 214–216.

²⁸ Onali 2005, 32.

²⁹ Lewis 2007, 364–365.

³⁰ Tvedt, 2007, 27–33; Onali 2005, 31.

instituutioihin on tehty niukasti. Eeva Maijala on tutkinut pro gradu-työssään suomalaisten kansalaisjärjestöjen suhdetta valtioon. Kahdeksaan eri ryhmäkeskusteluun osallistui kehityskansalaisjärjestöjen edustajia 33:sta suomalaisesta järjestöstä. Tutkimustuloksissaan Maijala on päätenyt johtopäätökseen, että isot ammattimaisesti toimivat järjestöt kokevat suhteensa valtioon läheiseksi. Ne saavat helpommin ja enemmän rahoitusta. Vastaavasti pienet, vapaaehtoisvoimin toimivat järjestöt kokevat suhteensa valtioon etäiseksi ja ovat epävarmoja rahoituksensa suhteen.³¹

Maijala kyseenalaistaa suomalaisten järjestöjen aseman kansalaisjärjestöinä. Hän määrittelee omassa työssään kansalaisjärjestöt siten, että niiden tulee pyrkiä vaikuttamaan julkishallinnollisiin instituutioihin. Jos järjestöt saavat mittavaa rahoitusta valtiolta ja lakkaavat vaikuttamasta muihin toimijoihin, ne eivät täytä kansalaisjärjestömääritelmää. Maijalan näkemys on, että massiivinen rahoitus valtiolta tuhoaa kansalaisjärjestöjen autonomian ja kyseenalaistaa niiden aseman kansalaisyhteiskunnan aktiivisina toimijoina ja ylläpitäjinä. Toiset tutkijat ovat luonnehtineet osaa kehityskansalaisjärjestöistä kehitysyhteistyön urakoitsijoiksi, jotka tarjoavat palvelujaan kehitysmarkkinoilla.³² Maijalan opinnäytetyössä on hyvin mielenkiintoinen ja ajatuksia herättävä. Tosin tutkimuksesta puuttuu historiallinen aikaperspektiivi sekä näkökulma Pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan poikkeuksellisesta suhteesta valtiovaltaan.

Kansalaisjärjestöjen rooli yhteiskunnassa ja kehitysyhteistyössä on toisaalta kansainvälisten trendien tulosta, ja toisaalta käsityksiin ja yhteiskunnan rakenteisiin vaikuttaa kunkin valtion oma kulttuurinen ja historiallinen tausta. Näistä riippuu, kuinka kansalaisjärjestöt ja vapaaehtoistyö sekä kolmannen sektorin ja valtion suhde käsitetään.³³ Pohjoismaiseen perinteeseen kuuluu, että vapaaehtoisorganisaatiot ovat olennainen osa sosiaalista ja poliittista toimintaympäristöä. Suuri osa väestöstä kuuluu yhteen tai useampaan yhdistykseen ja järjestöissä toimiminen on monille arkipäivää. Tyypillistä on myös, että kansalaisjärjestösektori ja julkinen sektori ovat läheisessä suhteessa keskenään. On mahdotonta nimetä aikaa, jolloin järjestöt olisivat toimineet täysin itsenäisesti ja riippumattomina julkisesta sektorista. Autonomian ja itsenäisyyden tai niiden puutteen

³¹ Maijala 2007, 1.

³² Maijala 2007, 1–2; Fowler 2000, 32–34.

³³ Tvedt 1998, 94.

pohdintaa ei ole myöskään koettu pohjoismaisen järjestösektorin sisällä olennaisimmaksi huolenaiheeksi. Kolmas sektori on koettu alueeksi, jolla toimitaan enemminkin yhteisen hyvän edistämiseksi usein samaan suuntaan julkisen vallan kanssa eikä vastakkaiseen. Pohjoismaisessa kontekstissa suhde sektorien välillä on enemminkin yhteistyön ja yhteensulautumisien kuin konfliktien ja vastakkainasettelun sävyttämä. Järjestösektorilla on suuri merkitys pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ideologisena rakentajana ja on ainakin osittain kansalaisyhteiskunnan painostuksen ansiota, että julkinen sektori on ottanut suuren vastuun hyvinvoinnin edistämisestä.³⁴

Pohjoismaille on yhteistä voimakas sosiaalidemokraattinen liike 1900-luvulla sekä taustalla vaikuttava kristillinen arvomaailma. Tutkijoiden mukaan tämä edesauttoi kehitystä, jonka mukaan valtio ja kansalaisyhteiskunta eivät ole vastakkaisia voimia toisilleen eivätkä tavoittele toisistaan eriäviä päämääriä, vaan suurelta osin toimivat samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaalidemokraattiseen aatteeseen kuuluu myös laaja osallistumisen ajatus, jossa kaikki kansalaiset osallistuvat yhtäläillä yhteiskunnan rakentamiseen. Tähän arvomaailmaan ja ajatukseen järjestökentän aktivoiminen sopii mainiosti. Kansalaisjärjestöthän tarjoavat ihmisille osallistumisen paikkoja. Toisaalta kehitystä on selitetty Pohjoismaiden suhteellisen tasa-arvoisella väestörakenteella sekä harvalla asutuksella, joiden vuoksi järjestöillä on ollut heikommat mahdollisuudet kerätä tarvittavat resurssit vain suorien yksityisten lahjoitusten kautta. Niinpä on ollut sekä julkisen sektorin että kolmannen sektorin etu enemminkin toimia yhteistyössä kuin hakeutua konflikteihin keskenään. Keskinäisriippuvuuden ja sosiaalidemokraattiseen arvoperinteeseen nojaava suhde valtion ja järjestösektorin välillä jättää järjestöille myös mahdollisuuden kritisoida julkisen sektorin toimijoita.³⁵

Tutkijat Matti Mälkiä ja Farhad Hossain sekä Terje Tvedt peräänkuuluttavat järjestelmällistä, tieteellistä tutkimusta kansalaisjärjestöjen roolista kehitysyhteistyössä. Kansalaisjärjestöjen työtä on totuttu pitämään ruohonjuuritason vaikuttamisena, joustavana, tehokkaana ja taloudellista etua tavoittelemattomana. Kansalaisjärjestöt nähdään demokratian edustajina kehitysmaissa ja vastavoimana valtiovallan ja markkinavoimien epäonnistumisille. 1990-luvun aikana on vielä noussut voimakkaasti esille näkemys, jonka mukaan järjestöt

³⁴ Tvedt 1998, 96–97.

³⁵ Tvedt 1998, 96–97.

vahvistavat kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntia. Mälkiä ja Hossain pitävät näitä kansalaisjärjestöihin liitettyjä ominaisuuksia osin tai kokonaan perusteettomina. Näiden ominaisuuksien olemassa olosta ei kuitenkaan ole objektiivista, järjestelmällistä tutkimusta, joka osoittaisi oletukset oikeiksi tai kumoaisi ne. Kansalaisjärjestöt koetaan vaikeasti, joskaan ei mahdottomiksi, määrittellä täsmällisesti. Koko tutkimuskentän läpi menevä ongelma onkin tieteellisen ja täsmällisen tutkimuksen puute sekä kansalaisjärjestöjen määrittelemisen haasteellisuus.³⁶

Tutkimuksen puute, sektorijoen keinotekoisuus ja kansalaisjärjestökentän monimuotoisuus aiheuttavat tilanteen, jossa kansalaisjärjestökäsite jää hyvinkin määrittelemättömäksi. Käsite myös sulkee sisäänsä laajan joukon mitä erilaisimpia järjestöjä ja niihin liitettyjä ominaisuuksia.³⁷ Fowler sekä Edwards ja Hulme ihmettelevät nykyistä intoa lisätä kansalaisjärjestöjen vastuuta etenkin sosiaalisen kehityksen toteuttamisen saralla. Suomessa ulkoasianministeriön tavoitteena on nostaa kansalaisjärjestöjen kautta ohjattujen varojen osuus nykyisestä noin 10 prosentista asteittain neljääntoista prosenttiin³⁸.

Fowler sekä Edwards ja Hulme huomauttavat, että kansalaisjärjestöjen vaikutus mahdollisuudet ovat rajalliset, eikä köyhyyden merkittävä vähentäminen ole mahdollista pelkän kansalaisjärjestökentän avulla, ilman rakenteellisia muutoksia. Tutkijoiden mielestä onkin katsottava taaksepäin, jotta kyetään ymmärtämään nykyisen tilanteen syntyä ja kehittämään murroskauttaan elävää kansainvälistä kehitysyhteistyösystemiä ja kansalaisjärjestöjen roolia siinä entistä tehokkaampaan suuntaan.³⁹

³⁶ Mälkiä, Hossain 1998, 30–33.

³⁷ Mälkiä, Hossain 1998, 30–33; Tvedt 1998, 6–8; Salamon, Anheier 1996, 1–7.

³⁸ Onali 2005, 22; Kehityspoliittinen ohjelma 2004, 27.

³⁹ Edwards, Hulme 1992, 13–14, 214–216; Fowler 2000, vii–viii.

2 Yhteyksien luominen

2.1 Osaksi kansainvälistä yhteisöä

Suomen valtiollisen kehitysavun katsotaan alkaneen 1960-luvulla, kun ulkoasiainministeriön yhteyteen perustettiin 1963 ensin komitea pohtimaan valtiollisen kehitysavun järjestämistä ja myöhemmin kehitysyhteistyötoimisto.⁴⁰ Suomen kehitysyhteistyön rakentuminen alkoi samaan aikaan, kun kehitysmaat kävivät läpi omaa murrostaan 1950- ja 1960-lukujen taitteessa, kolonialismin rakenteet murtuivat ja itsenäistymispyrkimykset seurasivat toinen toistaan. Useat itsenäistymisprosessit ja vapaustaistelut pitkittyivät ja synnyttivät voimakkaita ristiriitoja, joihin alettiin ottaa kantaa myös länsimaissa ja kansalaisjärjestöissä. Suomalaisten keskuudessa kehitysmaiden tilanne herätti kiinnostusta erityisesti opiskelijaliikkeissä, solidaarisuusliikkeen rauhanjärjestöjen ja kirkollisten järjestöjen parissa. Vietnamin sota, Biafran nälänhätä ja Chilen vallankaappaus sekä Namibian vapaustaistelu herättivät uudenlaista solidaarisuutta.⁴¹

Toisaalta kansainvälinen ilmapiiri muuttui. Yhdysvaltojen presidentti Trumanin puheen sanotaan aloittaneen uudenlaisen kehitysajattelun. Keskeistä oli moraalinen velvoite auttaa maailman alikehittyntä osaa ja toisaalta ihmiskunnan yhteinen etu, jonka mukaista oli avustaa kehityksen kelkasta jälkeensä jääneet mukaan moderniin maailmaan.⁴² Suomi lähti mukaan kehitysyhteistyöhön aikana, jolloin kansainvälinen ilmapiiri oli toiveikas. Ristiriidoista huolimatta usko siihen, että massiivisella ja tietoisella hyödykkeiden ja varojen jaolla saatettiin saavuttaa kehitystä maailman köyhimmillä alueilla. Keinona uskottiin etenkin teollistamiseen ja modernisaation, jonka katsottiin nostavan maat taloudellisesta takapajuisuudestaan pohjoisen pallonpuoliskon maiden kehityksen vauhtiin.⁴³

Vuonna 1963 perustettu kansainvälisen kehitysavun komitea toteaa mietinnössään, ettei Suomi voi jättäytyä ulkopuolelle kehitysmaiden avustamisesta, jonka katsottiin olevan yhä keskeisempi kansainvälisen yhteistyön muoto. Vertailukohtana nostetaan esiin muiden

⁴⁰ Kopenen 1999, 4-5; Salonen, Rekola 2005, 83.

⁴¹ Leskinen 2003, 16-17; Salonen, Rekola 2005, 83.

⁴² Leskinen 2003, 16-17; Rist 2008, 69-79.

⁴³ Rist 2008, 93-108, 140.

Pohjoismaiden antaman avun määrä, josta Suomi jäi auttamattomasti jälkeen.⁴⁴ Itsestään selvää tai helppoa valtiollisen kehitysyhteistyön aloittaminen ei kuitenkaan ollut. Järjestöaktiivit muistelevat, kuinka poliittisten toimijoiden suunnalta saattoi tulla kehuja etenkin lähetysjärjestöjen työstä kehitysmaiden ihmisten hyväksi. Hyvin tehtyä työtä käytettiin aktiivien mukaan perusteluna sille, että valtion kehitysyhteistyö on tarpeetonta, kun järjestöt hoitavat asiaa jo niin ansiokkaasti. Osalle aktiiveista tämä toimi myös sysäyksenä lähteä aktiivisemmin politiikkaan, jotta poliittinen ilmapiiri julkista kehitysyhteistyötä kohtaan muuttuisi.⁴⁵ Tutkija Juhani Koposen mukaan Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen oli muutaman avainhenkilön varassa ja hyvin virkamiesvetoista. Nuoren polven poliitikot ja virkamiehet aloittivat Suomen kehitysyhteistyön vanhemman polven seurattessa sivusta hiljaisesti hyväksyen. Julkista keskustelua ei juurikaan käyty.⁴⁶

Kansainvälisen kehitysavun komitea ja 1968 perustettu kehitysapuasiain neuvottelukunta laativat Suomen kehitysyhteistyölle suuntaviivat 1960-luvulla. Vuosikymmenen lopulla alkuinnostus ja positiivinen kehitysusko olivat hiukan hiipuneet. Talouskasvun rinnalla alettiin kiinnittää huomiota myös sosiaalisiin ongelmiin ja koulutuksen tärkeyteen. Maailman laajuisesti laaja usko talouskasvun tuomaan kehitykseen oli havaittu yltiöpositiiviseksi ja kehityksen moninaiset ongelmat olivat tulleet kokemusten kautta esiin.⁴⁷

Valtion aloitellessa kehitysapolitiikkaansa ja muodostaessaan hallinnollista järjestelmää avun kanavointia varten kansalaisjärjestöjen kokemus ja asiantuntemus tunnustettiin hyödyllisenä voimavarana. Kansalaisjärjestöt olivat alusta saakka edustettuina kehitysyhteistyötä pohtineessa komiteassa ja neuvottelukunnassa. Vuonna 1963 perustettuun komiteaan kuului 34 asiantuntijajäsentä eri yhteiskunnan aloilta. Kolmasosa jäsenistä oli kansalaisjärjestöjen edustajia.⁴⁸

Sekä kehitysyhteistyön järjestämistä pohtineen neuvottelukunnan että kansalaisjärjestöjen kansainvälistä toimintaa tutkineen komitean mietinnöissä kansalaisjärjestöt ovat esillä yhtenä

⁴⁴ Kom1963:54, 56–59.

⁴⁵ Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla.

⁴⁶ Koponen 2005, luonnospaperi.

⁴⁷ Kom 1969: B 107.

⁴⁸ Kom 1963:54, 22.

kehitysavun kanavista kansainvälisten organisaatioiden, viranomaisten ja yritysten rinnalla.⁴⁹ Erityisesti kansalaisjärjestöt nähtiin humanitaarisen työn tekijöinä, tosin katastrofiavun rinnalla huomioitiin järjestöjen ponnistukset koulutus- ja terveydenhoitosektoreilla.⁵⁰ Järjestöjen kohdalla korostui ennen kaikkea tiedotustoiminnan merkitys. Kansalaisjärjestöjen odotettiin vaikuttavan kansalaismielipiteeseen ja edistävän myönteistä suhtautumista valtiolliseen kehitysyhteistyöhön kansalaisten parissa. Tiedotustoiminnan rinnalla järjestöjen oma hanketoiminta nähtiin mahdollisena, mikäli sen katsottiin edistävän valtion kehitysyhteistyön tavoitteita. Tiedotustoiminnan osalta ei nähdä mitään syytä olla tukematta tätä toimintaa julkisin varoin.⁵¹

Järjestöjen, etenkin lähetysjärjestöjen, vuosikymmenien aikana keräämiä kokemuksia ja taitoja haluttiin soveltaa myös valtiollisen kehitysyhteistyön käyttöön. Mietinnöissä todetaan, että järjestöjen kaikenlainen kansainvälinen toiminta muodostaa valmiin verkoston ja laajan kentän, joka voisi sekä tukea että täydentää valtiollista kehitysapua. Tuloksellisen yhteistyön varmistamiseksi valtion viranomaisten ja järjestöjen välille olisi luotava hyvät yhteydet.⁵² Mitään täsmällistä käytäntöä valtion ja järjestöjen yhteistyön kehittämiseksi ei kuitenkaan luotu.

2.2 Kehitysyhteistyökeskustelu kabineteista kaduille

Suomen pohtiessa kehitysavun hallinnollista järjestämistä ja eri toimijoiden roolia tulevassa kehityskaupoliitikkassa, järjestöt ja kansanliikkeet eivät jääneet toimeettomiksi. Suomen ylioppilaskuntien liitto toimi suoranaisena edelläkävijänä kehityskysymysten esille nostamisessa. Samoin vuonna 1968 perustettu Tricont-liike, joka teki kolmannen maailman asioita tunnetuksi 1960- ja 1970-lukujen taitteessa ja vaikutti silloisen nuoren opiskelijapolven tietoisuuteen. Myös kirkon piirissä puhuttiin kehitysmaiden ongelmista ja yhteisestä vastuusta.⁵³

⁴⁹ Kom 1969: B 107; 37.

⁵⁰ Kom 1963:54, 6–22; Kom 1968:A 9, 13; Kom 1969: B 107, 37.

⁵¹ Kom 1974:24, 74–75.

⁵² Kom 1963:54, 6–22, 36–37; Kom 1969: B 107, 37.

⁵³ Koponen 1999, 4–5; Salonen, Rekola 2005, 83; Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä.

Vuonna 1969 ideoitu vapaaehtoinen kehitysapuvero on myös järjestökentän selkeä kannanotto valtiovallan suuntaan. Prosenttiliikkeen nimellä tunnetun idean alulle panijana toimivat muun muassa Turun ylioppilaskunta ja kirkolliset järjestöt. Ihmisiä kannustettiin lahjoittamaan rahaa säännöllisesti tietty osuus palkastaan kehitysmaiden hyväksi. Ideana oli näyttää valtiovallalle, että meillä on varaa kehitysapuun sekä herätellä ”kadun miehiä” keskusteluun kehitysmaiden asemasta.⁵⁴

Haastateltavat muistelevat, että silloisen opiskelijaliikkeen ja erityisesti Tricont-liikkeen tavoite oli vaikuttaa suoraan Suomen valtiolliseen politiikkaan. Tricont-liikkeen toimesta tuotiin muun muassa Afrikan vapautusliikkeiden edustajia vierailuille Suomeen ja järjestettiin tapaamisia poliittisten vaikuttajien ja puolueiden edustajien sekä afrikkalaisten vieraiden välillä. Haastateltavien mukaan järjestöt tekivät myös aloitteen vapautusliikkeiden tukemisesta, mikä toteutuikin humanitäärisen avun antamisena Suomen valtion toimesta. Haastateltavien mukaan opiskelijaliikkeissä ja nuorisopolitiikassa solidaarisuusajattelu ja kiinnostus kolmannen maailman asioita kohtaan olivat vahvoja ja liikkeisiin sisältyi voimakas halu vaikuttaa politiikan tasolla.⁵⁵

Järjestöjen työtä nostaa kehitysyhteistyötä julkiseen keskusteluun edesauttoi samaan aikaan Suomen politiikkaan noussut uusi sukupolvi, joka oli edeltäjiään kiinnostuneempi kehityspolitiikasta ja kommentoi innostuneemmin kehitysyhteistyötä. Nuoret poliitikot kuten Erkki Tuomioja (sd) ja Paavo Väyrynen (kesk) muun muassa nostivat kehitysmaiden asiaa ja kehitysyhteistyötä esiin, kun aiemmin päätökset Suomen kehitysyhteistyön aloittamisesta oli tehty ilman suurempaa kansalaiskeskustelua lähinnä muutamien avainhenkilöiden ja virkamiesten toimesta.⁵⁶

Vaikka järjestöjen ja kansalaisten aktiivisuus oli voimistunut ja valtiovalta oli osoittanut selvää kiinnostusta kansalaisjärjestöjen kehitysaputoimintaa kohtaan, kansalaisjärjestöedustajien läsnäolo valtionhallinnon elimissä hiipui 1970-luvun puolelle tultaessa ja komiteoiden laajapohjaisuudesta luovuttiin. Aluksi asiantuntijoita oli mukana niin

⁵⁴ Artto 2005, 29.

⁵⁵ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa;

⁵⁶ Koponen 2005, luonnospaperi.

politiikan, yrityselämän kuin kansalais- ja lähetysjärjestöjen ja osuuskuntatoiminnan piiristä. Kymmenen vuotta myöhemmin 1973 kehitysyhteistyöneuvottelukunnan jäsenet olivat pääasiassa poliittisten puolueiden edustajia⁵⁷.

Kansalaisjärjestöjen kansainvälistä toimintaa pohtinut komitea huomautti, että yleensä ottaen vuonna 1972 vain noin 6 % järjestöistä oli mahdollisuus saada edustuksensa ja vaikuttaa ulkopoliittikkaa käsittelevien valtion komiteoihin. Lisäksi jäsenyydet komiteoissa olivat keskittyneet vahvasti tietyille järjestöille, kuten poliittisille järjestöille ja työmarkkinajärjestöille. Halua vaikuttamiseen ja osallistumiseen kuitenkin vaikuttaa olleen, jos otetaan huomioon järjestöjen julkaisemat kananotot, aloitteet ja julkilausumat.⁵⁸ Kansainvälisen kehitysavun komitea kuitenkin huomasi kansalaisten kiinnostuksen kehitysaputoimintaa kohtaan ja toteaa kansalaisjärjestöjen sekä elinkeinoelämän piirissä olevan tarvetta päästä kosketuksiin valtiollisen kehitysavun kanssa.⁵⁹

Toisaalta järjestökentässä oli myös eroja siinä, kuinka kiinnostuneita poliittisesta vaikuttamisesta oltiin. Esimerkiksi Tricont-liike kuului poliittisesti aktiivisiin toimijoihin.⁶⁰ Kansalaisjärjestöjen kansainvälistä toimintaa selvittäneen komitean mukaan järjestöjen toiveet valtionvallan suuntaan liittyivät pääasiassa omien toimintamahdollisuuksien turvaamiseen ja parantamiseen. Suoranaisesti ulkopoliittikan tai kehityspoliittikan sisältöihin liittyen ei esitetty toiveita. Järjestöiden toivelistalla oli kehitysapuvarojen kanavoiminen järjestöjen kautta ja valtionavun lisääminen kansalaisjärjestöjen kansainväliseen työhön yleensä sekä tiedotustoimintaan. Lisäksi järjestöt toivoivat vahvempaa yhteistyötä ja koordinaatiota eri ministeriöiden välille.⁶¹ Järjestöjen näkökulmasta eri hallinnonaloille hajautunut kansalaisjärjestöjen tuki ja ministeriöiden epäyhtenäiset käytännöt olivat hankalia. Lisäksi se loi epätasa-arvoa järjestökentän sisälle, sillä kaikille järjestöille ja niiden toiminnalle ei ollut selkeää ”omaa” ministeriötä.

Kansalaisjärjestöt kiinnostivat kumppaneina kehitysyhteistyön saralla myös muualla maailmassa. Vapaaehtois- ja järjestösektorin ottaminen osaksi valtiollista kehitysyhteistyötä

⁵⁷ Kom 1968:A 9; Kom 1974:24.

⁵⁸ Kom 1974:24, 45–57.

⁵⁹ Kom 1963: 54, 75.

⁶⁰ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

⁶¹ Kom 1974: 24, 56–57.

ei ole vain pohjoismainen ilmiö. Myös Yhdysvalloissa haluttiin järjestöt mukaan Trumanin puheellaan aloittamaan projektiin nostaa maailman köyhimvät ihmiset modernin kehityksen kyytiin. Yhdysvaltain kongressin pääargumentti järjestöjen kehitysyhteistyön tukemisen puolesta oli nimenomaan kehitysyhteistyön maineen ja merkityksen parantaminen suuren yleisön keskuudessa. Myös järjestöjen tarjoama epävirallinen kanava, jonka avulla kehitysmaiden korruptoituneet tai Neuvostoliiton vaikutuspiirissä olevat hallitukset saatettiin ohittaa, houkutti myös.⁶²

Norjalaistutkija Terje Tvedt on perehtynyt etenkin norjalaisen ja pohjoismaalaisen kehitysyhteistyön historiaan. Hän on sitä mieltä, että kansalaisjärjestöt kutsuttiin valtiovallan edustajien toimesta mukaan kehitysyhteistyöhön kanavaksi varoille sekä lisäämään kansalaisten tietoa kolmannen maailman asioista. Kyse ei siis ollut perinteisten teorioiden tarjoamasta selityksestä, että järjestöt olisivat valloittaneet valtion ja markkinavoimien jättämiä aukkoja. Sen sijaan kyse on poliittisesta liitosta valtiovallan ja kansalaisjärjestöjen välillä. Erityisesti kansalaisjärjestöt haluttiin valjastaa tiedotuskanaviksi ja vakuuttamaan kansalaiset kehitysyhteistyön tärkeydestä.⁶³

Tvedtin tulkinta kansalaisjärjestöjen suhteesta valtiolliseen kehitysyhteistyöhön vaikuttaa toteutuvan myös Suomen kehitysyhteistyön alkutaipaleella. Järjestöt otettiin aktiivisesti mukaan valmistelutyöhön ja niiden kokemusta haluttiin hyödyntää valtiotasolla. Lisäksi tiedotustoiminnan tärkeyden korostaminen viittaa tehtävään, joka järjestöille annettiin – saada kansalaiset hyväksymään ajatus Suomen valtiollisesta kehitysavusta.

2.2 Kansalaisjärjestöt porttina kansainvälisyyteen

Halu tehdä Suomea tunnetuksi kansainvälisillä areenoilla välittyy vahvasti kehitysyhteistyökeskustelussa. Kehitysavun antajamaiden joukkoon liittymisen voi nähdä jatkumona politiikalle, jonka myötä Suomi halusi identifioitua läntiseen maailmaan. YK:n kehitysohjelmiin osallistuminen nähtiin kansainvälisenä velvoitteena ja mittarina, jolla eri

⁶² Tvedt 1998, 48–49.

⁶³ Tvedt 1998, 41–49, 102–103.

valtioiden kansainvälistä kehitystasoa ja suorituskykyä arvioitiin.⁶⁴ Suomen ulkopolitiikan etujen mukaista oli vastata moraaliseen paineeseen, kansainväliseen velvoitteeseen ja Suomen oman talouselämän odotuksiin, ja liittyä kehitysavun antajamaiden joukkoon ja laajentaa ulkomaansuhteita kehitysmaihin.

Suomen valtiovallan kiinnostuksesta järjestöjen kansainvälistä toimintaa kohtaan kertoo valtioneuvoston vuonna 1974 asettama komitean, jonka tehtävänä oli tutkia suomalaisten kansalaisjärjestöjen kansainvälisiä suhteita ja toimintaa. Tehtävänannokseen komitea sai pohtia, mikä vaikutus järjestöjen kansainvälisellä toiminnalla on Suomen tunnetuksi tekemiseen ja Suomen aseman lujittamiseen kansainvälisillä areenoilla. Komitealta odotettiin myös ehdotuksia siitä, kuinka valtion tulisi edistää tätä toimintaa.⁶⁵

Komitean asettaminen kertoo paitsi siitä, että kansalaisjärjestöjen yhteydet ulkomaille huomattiin, niin myös siitä että valtion taholla oli kiinnostusta niitä mahdollisuuksia kohtaan, mitä nämä valmiit yhteydet voisivat tarjota myös viralliselle Suomelle ja sen kehitysavulle. Lisäksi komitea teki huomion, että järjestöjen piirissä toimi monia henkilöitä, joilla oli ammattitaitoa ja kaivattua osaamista kehitysmaista. Näiden henkilöiden kokemusta ja yhteyksiä kaivattiin kipeästi myös julkisen sektorin kehitysyhteistyötehtäviin sekä kansainvälisiin tehtäviin⁶⁶. Eräs haastateltava muistelee toimineensa useaan otteeseen asiantuntijana ja tiedonvälittäjänä suomalaisten viranomaisten ja poliittisten toimijoiden sekä kehitysmaiden toimijoiden välillä.⁶⁷ Huomattavaa on, kuinka kiinnostuksella on selkeä instrumentalistinen peruste: Suomen kansainvälisen aseman lujittaminen.

Kansainvälistymisprojektissa yhteiskunnan kaikkien toimijoiden piti olla yhä vahvemmin mukana kansainvälisessä yhteistyössä, myös kansalaisjärjestöjen odotettiin kantavan kortensa kekoon rakennettaessa Suomen suhteita ja mainetta maailmalla. Komiteamietinnössä järjestöjen kansainvälisen toiminnan ei katsottu palvelevan vain järjestöjen jäsenistöä, vaan myös niiden viranomaisten työtä, jotka vastasivat Suomen suhteista ulkomaihin. Kansalaisjärjestöjen toiminnan yhteiskunnallisen merkityksen arveltiin kasvavan sitä mukaa,

⁶⁴ Kom 1963: 54, 58–59.

⁶⁵ Kom 1963: 5458–59.

⁶⁶ Kom 1974: 24, 36–37.

⁶⁷ Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2 2008 Vantaalla.

mitä enemmän kansojen välisestä vuorovaikutuksesta tapahtui suoraan eri tasoilla toimivien instituutioiden välillä ohi valtiollisen sektorin.⁶⁸

2.3 Valtio vakinaistaa kansalaisjärjestöjen tuen

Lähes kaikki länsimaiset valtiot loivat 1900-luvun puolivälin jälkeen oman järjestelmänsä kansalaisjärjestöjen taloudellista tukemista varten. Valtion tuen rahallinen määrä ja muodot vaihtelevat, mutta valtiot ovat selkeästi nähneet järjestöt yhtenä kehitysyhteistyövarojen kanavana.⁶⁹ Kymmenen vuoden valmistelun jälkeen myös Suomen valtio loi kehitysyhteistyön periaateohjelman, joka astui voimaan vuonna 1974. Periaateohjelmaan kirjattiin, että *hallitus pitää tärkeänä kansalaisjärjestöjen osallistumista kehitysyhteistyöhön ja tukee siksi järjestöjen työtä tarkoitukseen varatuilla kansalaisjärjestömäärärahoilla.*⁷⁰

Päätös lähteä kokeilemaan yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa perustui osittain sille, että haluttiin mahdollisimman pian nähdä tämän toimintamuodon mahdollisuudet. Tehdyt selvitykset ja komiteamietinnöt tukivat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ja etenkin tiedotustoiminnan rahoittamista. Kansalaisjärjestöjen avulla kehitysyhteistyötä voitiin ulkoasiainministeriön vuosikertomuksen mukaan tehostaa, mutta myös tuoda kehityskysymykset lähemmäksi järjestöjen jäsenkuntaa.⁷¹ Kansalaisjärjestöjen roolia Suomen valtiollisessa kehitysyhteistyössä pohdittaessa haettiin mallia muista Pohjoismaista. Vertailukohtana käytettiin muun muassa Ruotsia ja Norjan malleja, joissa oli jo 1960-luvun puolelta saakka kanavoitu kehitysyhteistyövaroja kansalaisjärjestöjen, erityisesti uskonnollisten järjestöjen kautta⁷².

Toisaalta osasyysksi ilmoitettiin useiden kansalaisjärjestöjen aloitteet tällaisen tuen vakinaistamisesta. Tiedotustoiminnassa kansalaisjärjestöt tarjosivat hyvän tiedonjakelukanavan, jota haluttiin valtion toimesta tukea ja myös aktiivisesti edistää.

⁶⁸ Kom 1974: 24, 69.

⁶⁹ Tvedt 1998, 48–49.

⁷⁰ Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974, 20.

⁷¹ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1974; Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974, 21.

⁷² Kom 1974: 24, 58–68.

Rahallisen tuen myöntämistä perusteltiin kansalaisjärjestöjen kyvyllä tavoittaa eri kansankerrokset ja toisaalta YK:n kehitysstrategialla, joka korostaa tiedon lisäämistä läntisissä teollisuusmaissa.⁷³

Valtion tuen ehtona oli, että tuen saajan tuli olla suomalainen oikeustoimikelpoinen yhteisö, jonka tavoitteena ei ole taloudellisen hyödyn saavuttaminen järjestölle tai sen jäsenille. Tuettavan hankeen tuli myös olla sopusoinnussa Suomen virallisen kehitysavun suuntaviivojen kanssa sekä noudattaa kansainvälisiä YK:n asettamia kehitysstrategioita. Hankkeen tuli olla sopusoinnussa myös kohdemaan omien kehityssuunnitelmien kanssa. Edelleen kansalaisjärjestöt miellettiin etenkin humanitäärisen kehitysavun toimijoiksi. Niin kansainvälisiä järjestöjä kuin kotimaisia järjestöjä pidettiin tehokkaimpina toimijoina, kun apua oli saatava nopeasti katastrofialueille.⁷⁴

Neljä vuotta periaateohjelman jälkeen Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan tilaa ja avustusmuotojen tarkoituksenmukaisuutta pohdittiin tarkoitusta varten asetetussa komiteassa. Komitea myöntää mietinnössään, ettei kehitysyhteistyöstä ja sen motiiveista ole käyty Suomessa kovinkaan aktiivista keskustelua. Työn motiivit jaettiin karkeasti kolmenlaisiin, eettisiin, poliittisiin ja taloudellisiin motiiveihin. Poliittiset motiivit näkyvät selvästi muun muassa edellä esiin tulleen tarpeena osallistua kansainväliseen politiikkaan, etenkin YK:n kehitysyhteistyötoimintaan. Lisäksi kehitysyhteistyön koetaan osaksi ulkopoliittikkaa ja niinpä sen odotetaan palvelevan Suomen ulkopoliittikan yleisiä tavoitteita. Taloudellisesti tärkeänä pidetään omien etujen valvomista suhteessa muihin teollisuusmaihin nähden sekä taloudellisten suhteiden luomista kehitysmaihin. Kansalaisjärjestöt näyttäytyvät selkeästi eettisten motiivien edustajina. Tosin ohjelmassa nostetaan myös esiin järjestöjen moninainen arvopohja ja erilaiset vaikuttimet. Komiteamietinnössä todetaan, että kansalaisjärjestöjen osallistuminen kehitysyhteistyöhön sopii suomalaisen yhteiskunnan pluralistiseen arvomaailmaan.⁷⁵

Kansalaisjärjestöjen tiedotustoiminta saa tukea kehitysyhteistyökomitealta ja tiedotuksen määrärahoja halutaankin lisätä ja ohjata etenkin järjestöjen tiedotustoimintaan.

⁷³ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1974; Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974, 21.

⁷⁴ Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974, 19–20.

⁷⁵ Kom 1978. 11, 54–55, 59.

Kansalaisjärjestöiltä odotetaan valistustoimintaa, yleisen kehitysmaatietouden lisäämistä sekä mielipidevaikuttamista kultakin järjestöltä sen oman arvopohjan ja motiivien pohjalta.⁷⁶

Koponen kuvailee Suomen kehitysyhteistyön historian olevan instrumentalismin ja developmentalismin ideologista köydenvetoa. Developmentalismilla hän viittaa uskomukseen, jonka ytimessä on ajatus että yhteiskuntia voidaan ja pitää kehittää: ulkopuolisella, hyvää tarkoittavalla interventiolla, kuten kehitysyhteistyö, yhteiskuntia voidaan sysätä tielle, joka johtaa kohti yhteistä hyvää. Developmentalismiin liittyy moraalinen velvoite ja vaatimus pyrkimyksestä yhteiseen hyvään kaikin keinoin. Instrumentalismilla Koponen viittaa pragmaattisempaan lähestymistapaan, jossa kehitysyhteistyö nähdään myös suomalaisten vientiyritysten ja ammattitaidon markkinoimisena ulkomailla. Instrumentalismissa kehitysyhteistyö on ennen kaikkea väline, jonka avulla Suomen asemaa edistetään kansainvälisessä taloudessa ja politiikassa. Molemmat näkökulmat olivat ja ovat edelleen olennainen osa Suomen kehityspolitiikkaa ja kamppailevat tilasta kehityspolitiikan areenalla.⁷⁷ Kansalaisjärjestöt näyttäytyvät tässä jaossa developmentalismin edustajina.

Tutkija Tvedt huomauttaa, että kansalaisjärjestöt ovat profiloituneet edustamaan altruistista auttamisen ideologiaa ja globaalia vastuuta läntisissä teollisuusmaissa. On muistettava, että kansalaisjärjestöt ovat paitsi osa sen kehityksensä tai alueen historiaa, jossa ne toteuttavat kehitysyhteistyöhankkeitaan, mutta etenkin osa oman kotimaansa modernia historiaa. Tvedtin mukaan kansalaisjärjestöillä on ollut merkittävä osa nykyisen länsimaisen kehitysjattelun, asenteiden ja ideologioiden kehittymisessä. Ne ovat vaikuttaneet länsimaiden ihmisten tapaan käsittää ja määritellä ”toista”, kehitysmaita ja maailman köyhiä.⁷⁸ Kansalaisjärjestöt näyttäytyvätkin Suomen kehitysyhteistyön periaateohjelmassa paitsi moraalisinä ja eettisinä toimijoina myös moniäänisyyden ja moniarvoisuuden ilmentyminä.

Suomen kehityspolitiikassa järjestöille ojennettiin 1970-luvulla rooli mielipidevaikuttajina. Samaan aikaan järjestöjen hanketoiminta oli vielä pienimuotoista ja järjestöjen kyky ja valmiudet hoitaa varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita kehitysmaissa asetettiin toisinaan

⁷⁶ Kom 1978: 24, 59.

⁷⁷ Koponen 2005, luonnospaperi.

⁷⁸ Tvedt 1998, 1–3.

kyseenalaiseksi. Esimerkiksi kehitysyhteistyökomitea kannustaa valtiota mietinnössään aktiivisesti edistämään kansalaisjärjestöjen osallistumista kehitysyhteistyöhön, tosin sillä edellytyksellä, että kansalaisjärjestöjen tarve ja valmius määrärahojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön lisääntyy nykytilanteesta.⁷⁹

On havaittavissa, että kansalaisjärjestöiltä toivotaan lisää valmiutta toimia kehitysyhteistyön kanavana. Tämä on hiukan yllättävää siinä mielessä, että heti kun valtio vuonna 1974 alkoi myöntää järjestelmällisesti tukea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötiedotukseen, hakemuksia ilmaantui 40 ja haettujen tukien yhteissumma ylitti määrärahat viisinkertaisesti. Hanketukihakemusten yhteissumma nousi yli miljoonaan markkaan. Kun jaossa oli 300 000 markkaa, moni järjestö joutui pettymään. Samanlainen ilmiö jatkui seuraavina vuosina. Esimerkiksi vuonna 1976 varoja anottiin tuplasti jaossa olevan summan edestä.⁸⁰ Hakemusten määrä kertoo suomalaisen järjestökentän halukkuudesta toteuttaa kehitysyhteistyöhankkeita ja -tiedotusta. Suhteessa komitean toiveeseen järjestöjen valmiuksien kasvamisesta vaikuttaa siltä, että järjestöjen halu tehdä kehitysyhteistyötä oli suuri, mutta valtiovallan silmissä kaikilla hakijoilla ei ollut valmiuksia määrärahojen *tarkoituksenmukaiseen* käyttöön. Valmiutta haluttiin lisätä muun muassa tarjoamalla valtion rahoitusta myös esitutkimukseen sekä evaluointien tekoon⁸¹.

Muutamista kansalaisjärjestöjen valmiutta ja kapasiteettiä epäilevistä huomioista huolimatta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukemista julkisin varoin ei enää juurikaan perusteltu tai kyseenalaistettu tuen vakainaistamisen jälkeen vuonna 1974, vaan kansalaisjärjestöt sisällytetään kehitysyhteistyön periaateohjelmaan ja vuosikertomuksiin *tärkeänä osana Suomen kehitysyhteistyötä*.⁸²

Vaikka monet järjestöt olivatkin aloitteellisia Suomen valtion suuntaan kehitysavun tiimoilta, toiset tulivat mukaan vasta valtion rahoituksen myötä. Eräs haastateltava kertoo, että hänellä oli tuttava ulkoasiainministeriössä, joka otti häneen yhteyttä kannustaen myös Martta Liittoa aloittamaan oman kehitysapuprojektinsa. Tätä ennen Martta Liitto oli antanut ystävyiden

⁷⁹ Kom 1978:11, 103.

⁸⁰ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1974; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1976.

⁸¹ Kom 1978:11, 103.

⁸² Kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974; Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1975–1980.

penni-nimistä avustusta kehitysaputyöhön Maailman maatalousnaisten kautta, mutta ajatuksia omasta projektista ei järjestössä aiemmin ollut.⁸³ Julkinen rahoitus myös houkutteli uusia järjestöjä kuten Martta Liiton kehitysyhteistyön pariin ja moni järjestö, jonka varsinainen alkuperäinen tehtävä ei ole ollut kehitysyhteistyö, innostui tekemään omaa hankettaan kehitysmaissa.

3 Mahdollisuuksia ja tiukempaa kuria

3.1 Kansalaisjärjestöjen vuosikymmen

Läntisissä teollisuusmaissa⁸⁴ oli vuonna 1980 yhteensä noin 1600 kehitysyhteistyöjärjestöä. Kymmenen vuotta myöhemmin määrä oli jo 2500 ja nykyisten arvioiden mukaan yli 4000 järjestöä toimii kehitysyhteistyössä aktiivisesti.⁸⁵ 1980-lukua onkin luonnehdittu *kansalaisjärjestöjen vuosikymmeneksi* kehitysyhteistyön historiassa, jonka aikana kehitysyhteistyön parissa toimivien kansalaisjärjestöjen määrä kasvoi huimasti. Samalla kansalaisjärjestöt saivat paljon positiivista huomiota ja kasvattivat mainettaan kehitysyhteistyötoimijoina. Läntisissä teollisuusmaissa kehitettiin lähes kaikissa omanlainen tapansa tukea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ja luotiin kansalaisjärjestökanava, jonka kautta ohjata kehitysyhteistyövaroja.⁸⁶ Ilmiö näkyi myös Suomessa.

Suomen kehitysyhteistyömäärärahat kokonaisuutena kasvoivat tasaisesti koko 1980-luvun ajan. Kymmenessä vuodessa kehitysyhteistyömäärärahat kipusivat hiukan alle 100 miljoonasta markasta 600 miljoonaan. Bruttokansantuloon suhteutettuna määrärahat kohosivat määrätietoisesti kohti kansainvälistä 0,7 %:n tavoitetta. Vuonna 1980 osuus oli 0,21 prosenttia, vuonna 1985 osuus oli jo 0,4 prosenttia ja kolme vuotta myöhemmin 0,6 prosenttia

⁸³ Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä.

⁸⁴ OECD-maat: Belgia, Espanja, Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Kanada, Kreikka, Portugali, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa Sveitsi, Tanska, Turkki, Yhdysvallat, Japani, Suomi, Australia ja Uusi-Seelanti.

⁸⁵ Leskinen 2003, 17.

⁸⁶ Ks. esim. Robinson 2002; Edwards, Hulme 1992, 13–14; Tvedt 1998, 44–49.

bruttokansantulosta.⁸⁷ (Liite 1 ja 2.) Samaan aikaan kansalaisjärjestöjen kautta ohjatut kehitysyhteistyövarat kasvoivat, samoin kehitysyhteistyöhön osallistuvien järjestöjen määrä.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä tuettiin vuonna 1980 3,5 miljoonalla markalla, josta 3 miljoonaa meni lähetysjärjestöille. Koko tukisummaa jaettiin 40 järjestön kesken. Tiedotustoimintaan myönnettiin 200 000 markkaa, joka jaettiin 36 järjestölle.⁸⁸ Kolme vuotta myöhemmin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä tuettiin jo 9,7 miljoonalla markalla. Tuki tiedotustoiminnalle nousi 600 000 markkaan. Vuosikymmenen loppuun mennessä kansalaisjärjestömäärärahat olivat jo 87,2 miljoonaa ja tiedotustoimintaa tuettiin lähes 3 miljoonalla markalla. Kansalaisjärjestömäärärahojen voimakas kasvu tarkoitti myös niiden prosentuaalisen osuuden kasvua Suomen koko kehitysyhteistyömäärärahoista etenkin kun kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahat kasvoivat vielä voimakkaammin kuin kehitysyhteistyömäärärahat kokonaisuutena.⁸⁹ (Kuvio 1 ja 2.)

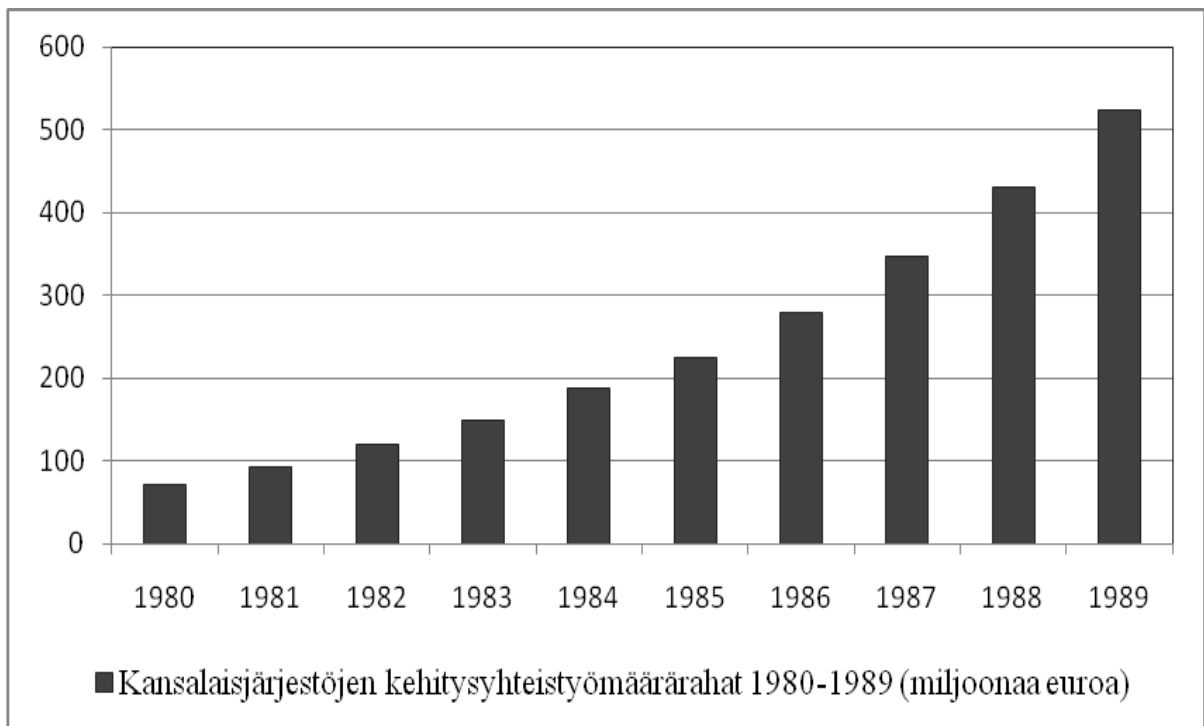
Kehitysyhteistyöhön osallistuvien järjestöjen määrä kasvoi, samoin järjestöjen hankkeiden määrä. Vuonna 1980 valtion tukea kehitysyhteistyöhankkeelleen sai 40 järjestöä. Vuosikymmenen lopussa tukea sai jo 147 järjestöä. Samanlainen kehitys on havaittavissa myös tiedotustukea saaneiden järjestöjen kohdalla. Tiedotustuki vuonna 1980 jaettiin 36 järjestön kesken, mutta vuonna 1989 tukea sai jo 137 järjestöä.⁹⁰ Osin tämä selittyy määrärahojen kasvulla, jolloin jaettavaa riitti useammalle järjestölle. Toisaalta järjestöjen määrän kasvu kertoo myös järjestöjen kiinnostuksesta tehdä kehitysyhteistyöhankkeita ja hakea varoja.

⁸⁷ Artto 2005, 28.

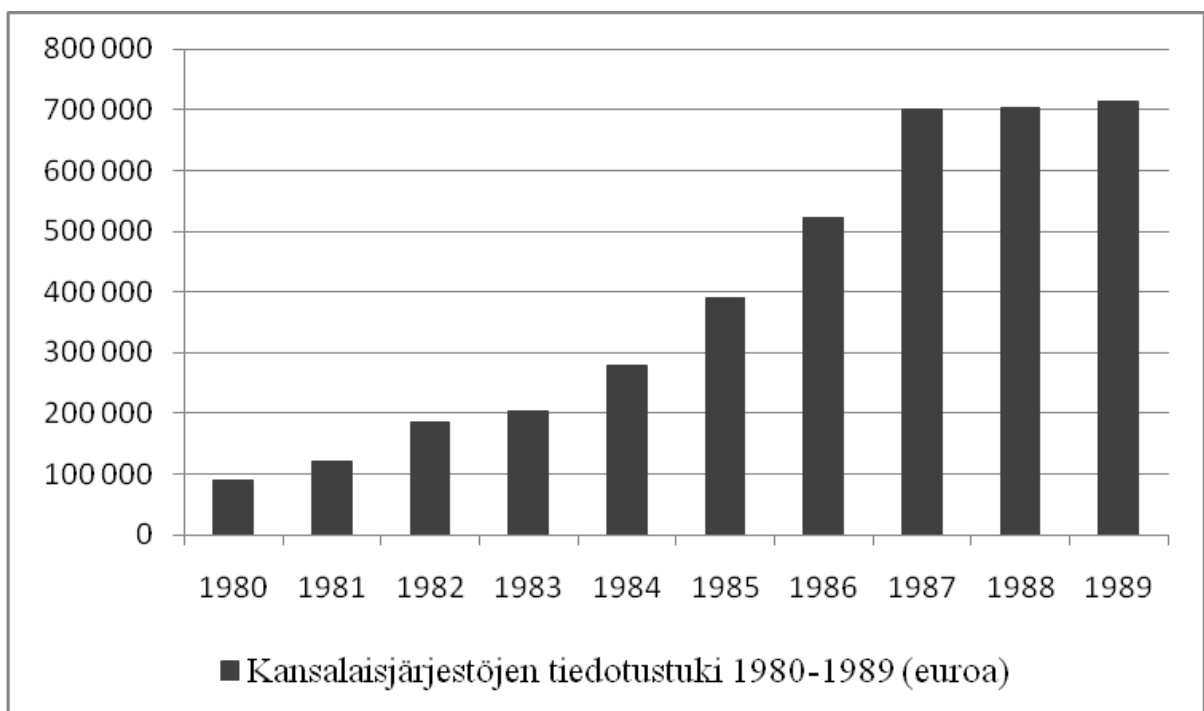
⁸⁸ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1980.

⁸⁹ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1980; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1989.

⁹⁰ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1980; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1989.



Kuvio 1 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahat 1980–1989⁹¹



Kuvio 2 Kansalaisjärjestöjen tiedotustuki 1980–1989⁹²

⁹¹ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1980–1989; Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2010. Luvut muunnettu vuoden 2010 euroiksi Tilastokeskuksen rahanarvokertoimella. http://www.tilastokeskus.fi/til/khi/2010/khi_2010_2011-01-14_tau_001.html

Suomessa kansalaisjärjestöjen oma kiinnostus kehitysyhteistyöhankkeita kohtaan kasvoi voimakkaasti vuosikymmenen aikana. Esimerkiksi vuonna 1984 kansalaisjärjestöille suunnattuja määrärahoja haettiin 83 järjestön toimesta ja hakemusten yhteissumma ylitti käytettävissä olevat varat 14 miljoonalla markalla.⁹³ Tämä tarkoitti käytännössä sitä, ettei kaikille halukkaille voitu myöntää tukea, vaan osa järjestöä jäi nuolemaan näppejään. Sama trendi jatkui seuraavina vuosina. Kansalaisjärjestöjen kautta ohjattujen varojen voimakas kasvu johti kuitenkin lopulta siihen, että 1990-luvun alussa tukea voitiin myöntää miltei kaikille keskeiset kriteerit täyttäneille hankkeille⁹⁴. Tiedotustuen osalta tilanne oli järjestöjen kannalta vielä edullisempi. Esimerkiksi vuonna 1988 tiedotustukea haki 143 järjestöä ja käytännössä kaikkia tärkeimmät kriteerit täyttäneitä hankkeita saatettiin tukea.⁹⁵

Samalla kun kansalaisjärjestöjen määrä kehitysyhteistyössä kasvoi niin Suomessa kuin maailmalla, hyväksyttiin laajasti käsitys, jonka mukaan kansalaisjärjestöillä on erityisiä ominaisuuksia ja etuja valtiollisiin toimijoihin nähden. Organisaatioiltaan järjestöt nähtiin keveinä ja nopeina reagoimaan erilaisiin tilanteisiin. Lisäksi kansalaisjärjestöjen katsottiin tavoittavan kaikkein köyhimmät ja kykenevän saamaan aikaan kehitystä ruohonjuuritasolla. Lisäksi niiden suurena etuna valtiollisiin toimijoihin nähden pidettiin järjestöjen mahdollisuutta toimia ohi kehitysmaiden hallitusten ja suoraan kehitysmaiden kansalaisten kanssa. Kansalaisjärjestösektorin suuresta hajanaisuudesta ja järjestöjen keskinäisistä eroista huolimatta järjestöistä puhuttiin yleensä yhtenä isona massana, ja kaikki nämä edellä mainitut ominaisuudet liitettiin kansalaisjärjestöihin yleisesti.⁹⁶

Kansalaisjärjestöjen maine tehokkaina toimijoina, joiden kautta saatettiin tavoittaa juuri köyhimmät väestöryhmät ja edistää kehitystä ruohonjuuritasolta ei toki ollut aivan tuulesta temmattu uskomus. Kehitysavun antajamaiden tekemät arvioinnit osoittivat isojen kansainvälisten organisaatioiden ja valtioiden välisen kehitysyhteistyön olevan hidasta, jäykkää ja usein myös rahankäytöltään tehotonta. Tämän rinnalla kansalaisjärjestöt näyttäytyivät ketterinä, joustavina ja kekseliäinä organisaatioina, joiden kehitysyhteistyöllä oli

⁹² Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1980–1989. Luvut muunnettu vuoden 2010 euroiksi Tilastokeskuksen rahanarvokertoimella. http://www.tilastokeskus.fi/til/khi/2010/khi_2010_2011-01-14_tau_001.html

⁹³ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1984.

⁹⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1991.

⁹⁵ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1988.

⁹⁶ Robinson, Riddell 2002, 27–32; Edwards, Hulme 1992, 13–16; Tvedt 1998, 45–47.

positiivisia vaikutuksia tavallisten ihmisten elämään kehitysmaissa.⁹⁷ Suomessa laajempia arviointeja tehtiin vasta 1990-luvun alkupuolella, joten muun muassa muiden Pohjoismaiden arviot kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä otettiin varmasti kiinnostuksella vastaan Suomessakin.

Käsitykset kansalaisjärjestöjen vahvuuksista löysivät tiensä monien valtioiden kehityspoliittisiin ohjelmiin, mukaan lukien Suomi. Kehityspoliittisissa asiakirjoissa todetaan muun muassa, että kansalaisjärjestöt kykenevät pitämään hallintonsa keveinä ja ketterinä. Erityisenä lisäarvona korostettiin kansalaisjärjestöjen kontakteja kehitysmaiden ruohonjuuritasolle. Yhtäläillä tyypillistä on myös, että kansalaisjärjestökenttä nähtiin yhtenä ja yhtäläisenä joukkona. Samat piirteet liitetään kaikkiin järjestöihin huolimatta siitä ovatko ne sosiaalisia liikkeitä, suuria ammattimaisia järjestöjä, pieniä vapaaehtoisjärjestöjä tai ohjasiko työtä uskonnollisuus tai huoli ympäristön tilasta.⁹⁸

Tutkijat Edward ja Hulme huomauttavat, että niin kansainvälisten suurten järjestöjen kuin kansallisten pienten ruohonjuuritason järjestöjen määrän kasvu kehitysyhteistyökentällä ei ole sattumaa, eikä ainoastaan järjestökentältä ja vapaaehtoistoimijoiden aloitteesta alkunsa saanut ilmiö. Merkittävää on valtiollisten toimijoiden osoittama kiinnostus järjestöjä kohtaan, mikä taas juontaa juurensa tutkijakaksikon mukaan vallalla olevasta talousajattelusta.⁹⁹

Tutkijoiden mukaan kylmän sodan päättymisestä saakka kansainvälistä kehityspoliitikkaa on leimannut uusliberalistinen ajattelu yhä enenevässä määrin. Uusliberalistisen teorian mukaan valtion tehtävä on lähinnä luoda puitteet, jotta markkinavoimat voisivat vapaasti toimia yhä laajemmalla kentällä, joka käsittäisi niin talouselämän kuin yhteiskuntien sosiaaliset tarpeet. Uusliberalistisessa maailmassa järjestöt näyttävät tehokkaana tapana tuottaa palveluja kaikkein köyhimmille, jotka eivät ole markkinoiden näkökulmasta kiinnostava ryhmä. Rahoittamalla kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä valtiot mahdollistavat niiden työn. Kolmannen sektorin toimijoilla on pitkä historia, jossa ne on yleensä nähty valtion palveluiden puutteiden paikkaajana. Maailman sotien jälkeisessä maailmassa ei kuitenkaan

⁹⁷ Marcussen 1996, 260-265.

⁹⁸ Robinson, Riddell 2002, 27-32; Tvedt 1998, 45-47; Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasianministeriölle 1995, 22-23; Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 5-6.

⁹⁹ Edward, Hulme 1997, 4-7.

ole enää kysymys palveluaukkojen paikkaamisesta, vaan järjestöt nähdään tehokkaimpana tapana tarjota palveluja köyhimmille väestöryhmille. Näin järjestöt on tietoisesti valjastettu korvaamassa valtion roolia esimerkiksi koulutus- ja terveyspalveluiden sekä jopa taloudellisten palvelujen tarjoajana kehitysmaissa.¹⁰⁰

Tätä näkemystä tukee muun muassa tutkija David Lewisin huomio, että esimerkiksi järjestöjen tarjoama epävirallinen koulutus yleistyi ja mikrolainoja tarjoavien järjestöjen määrä kasvoi räjähdysmäisesti 1980-luvulta lähtien. Lisäksi huomion arvoista on, kuinka kansalaisjärjestöjä käytettiin paikkaamaan kansainvälisessä kehitysyhteistyössä laajassa käytössä olleiden rakennesopeutusohjelmien heikkouksia. Etenkin Maailman pankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston ajamat ohjelmat tähtäsivät kehitysmaiden makrotalouden vakauttamiseen. Ohjelmien myötä inflaatio taltutettiin muun muassa yksityistämällä palveluja ja lakkauttamalla julkisia tukia. Rakennesopeutusohjelmaan osallistuminen oli tavallisesti avun saannin ehto, joten useimmat kehitysmaat olivat ohjelmien piirissä. Vaikka ohjelmien avulla saatiinkin kehitysmaiden makrotaloudet parempaan kuntoon, niiden vaikutukset heikensivät köyhimpien väestönsien asemaa. Ohjelmiin alettiin sisällyttää muutosten kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia pehmentäneitä osasia. Muun muassa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöllä pyrittiin paikkaamaan rakennesopeutusohjelmien sosiaalisia tuhoja.¹⁰¹

Kansalaisjärjestöjen määrään ja vastuun kasvua kehitysyhteistyössä on tulkittu myös valtiouskon hiipumisen kannalta. Kehitysuskon hiipuminen, sen tosiasian huomaaminen, ettei kehitysmaiden avustaminen johdakaan nopeassa aikataulussa niiden nousemineen teollisuusmaiden kehityksen vauhtiin sekä kehitysmaiden hallitusten korruptio, vähensivät uskoa valtioiden väliseen kehitysyhteistyöhön.¹⁰² Sen sijaan suomalaisen järjestön ja kehitysmaan järjestön yhteistyö saatettiin nähdä luotettavampana ja tehokkaampana kuin kehitysmaiden valtiovallan kanssa tehty yhteistyö. Kansalaisjärjestökentän nähtiin olevan lähempänä tavallista ihmistä ja luotettavammin vievän avun perille kuin korruptoituneet etelän hallitukset.¹⁰³

¹⁰⁰ Hulme, Edwards 1997, 5–7; Robinson, Riddell 2002, 27–32.

¹⁰¹ Lewis 2007, 366; Artto 2005, 39; Koponen, Seppänen 2007, 350–353.

¹⁰² Marcussen 1996, 259–260; Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁰³ Salamon, Anheier 1996, 129.

3.2 Toimintaedellytysten vahvistaminen

Kansalaisjärjestöjen asemaa kehitysyhteistyön toimijana vahvistettiin Suomen valtion toimesta tietoisesti rakentamalla suotuisia edellytyksiä järjestöjen toiminnalle. Kansalaisjärjestörahoituksen ja kehitysyhteistyöhön osallistuvien järjestöjen määrän kasvua tukivat rahoituskäytäntöihin tulleet muutokset, joiden ansioista järjestöjen osallistumismahdollisuudet paranivat. Jo 1970-luvun kehityspoliittisissa mietinnöissä todettiin, että kansalaisjärjestöjä on syytä tietoisesti aktivoida mukaan kehitysyhteistyöhön¹⁰⁴ ja tätä ajatusta toteutettiin seuraavina vuosikymmeninä.

Vuodesta 1974 lähtien järjestöt saattoivat hakea valtion tukea kehitysyhteistyöhankkeilleen vuosittain määräaikaan mennessä, joka oli aina vuoden alussa. Järjestöiltä toivottiin todellisia kehitysvaikutuksia, pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista kehitysyhteistyöhön ja kehitysmaakumppaneihinsa. Vuosittain katkolla ollut rahoitus kuitenkin hankaloitti pidemmän aikavälin suunnittelua ja pakotti järjestöt vuosittain raskaaseen hakuprosessiin. Haastateltava kuvailee tilannetta tyhjän päällä olemiseksi. Esimerkiksi henkilökuntaa hankkeita varten ei uskallettu palkata ennen kuin tukipäätös oli saatu.¹⁰⁵

Vuonna 1984 tuli voimaan uudenlainen menettely, jossa tukea saattoi hakea vuoden sijaan kolmeksi vuodeksi. Kehitysyhteistyön vuosikertomuksessa huomautetaankin, että kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö on kehittynyt pitkävaikutteisemmaksi ja suunnitelmallisemmaksi. Rahan ja materiaalisen avun lähettämisen todetaan olevan vain pieni osa suurempaa projektikokonaisuutta, joka on huolella ja yksityiskohtaisesti suunniteltu. Yhteistyö paikallisten järjestöjen kanssa on olennainen osa kansalaisjärjestöjen tekemää työtä samoin kuin henkilöavun lähettäminen.¹⁰⁶ Haastateltavat pitävät monivuotista tukea merkittävänä uudistuksena kansalaisjärjestöjen työn kannalta. Kolmivuotinen tuki antoi varmuutta tulevaisuuden rahoitusta ajatellen ja mahdollisti järjestöjen pitkäjänteisen työn, mitä valtion vuosittain haettava hanketuki ei edistänyt.¹⁰⁷

¹⁰⁴Kom 1978:11, 103; Kom 1974:24, 74–75, 78–85.

¹⁰⁵Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1984; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹⁰⁶ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1983–1984.

¹⁰⁷ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2 2008 Vantaalla.

Uudistuksista huolimatta, valtion järjestelmää kritisoitiin järjestötoimijoiden taholta sen joustamattomuuden vuoksi. Hakuprosessi sijoittuminen tiettyyn aikaan karsi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia reagoida nopeasti ajankohtaisiin asioihin.¹⁰⁸ Tämä onkin ristiriidassa näkemyksen kanssa, jonka mukaan kriisi- ja humanitäärisen avun antajina järjestöt ovat ketteriä ja tehokkaita ja muutenkin nopeita reagoimaan erilaisiin tilanteisiin ja tarpeisiin. Tuen hakukäytännöt sen sijaan eivät mahdollistaneet valtionrahoituksen saantia äkillisissä tilanteissa. Vaikka monia uudistuksin järjestöjen osallistumista kehitysyhteistyöhön pyrittiin edistämään, niin joustavaa hakuaikeutua äkillisten tilanteiden varalle ei toteutettu.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön osallistumista helpotettiin myös laskemalla järjestöjen omavastuuosuutta hankkeiden rahoituksesta. Kun alun alkaen järjestön tuli kerätä 50 prosenttia kehitysyhteistyöhankkeeseen tarvittavasta rahasta itse, 1984 osuus laski 40 prosenttiin ja muutamia vuosi myöhemmin järjestöjen vammaissektorin hankkeille myönnettiin oikeus vain 30 prosentin omavastuuosuuteen. Vuonna 1990 omavastuu osuus pieneni 25 prosenttiin. Kahdeksan vuotta myöhemmin omavastuuosuus laski vielä viidellä prosentilla. 2000-luvulla suuntaus on ollut edelleen sama.¹⁰⁹

Omavastuuosuusprosenttien laskeminen oli järjestöille hyvin tervetullut ja konkreettinen helpotus. Kansalaisjärjestöjen rahoitus voidaan jakaa kolmeen muotoon. Aktiivinen jäsenkunta tarjoaa niin rahallista tukea kuin työpanoksensa järjestön käyttöön. Toisaalta varoja voi kerätä järjestön ulkopuolisilta kansalaisilta median välityksellä esimerkiksi mainoskampanjoiden avulla. Tämän varojenhankintamuodon ongelmana haastateltavien mielestä on se, ettei Suomen kokoisessa maassa ole tilaa monille isoille mainoskampanjoille kuten yhteisvastuu- tai nälkpäiväkeräys. Lisäksi suuret kampanjat ovat kalliita ja siten mahdottomia toteuttaa pienten järjestöjen toimesta. Kolmanneksi järjestöt saavat julkista rahoitusta eli valtion tukea. Valtion rahallinen tuki on monille järjestöille tärkeä rahoitusmuoto, jota ilman kehitysyhteistyöhankkeiden toteutus olisi monille mahdotonta.¹¹⁰

¹⁰⁸ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹⁰⁹ Onali 2005, 34.

¹¹⁰ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.2 2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3 2011 Helsingissä; Onali 2005, 20.

Haastateltavat toteavat, että omavastuuosuuden hankkiminen ei koskaan ole ollut helppoa. Julkista tukea toivottiin ja haettiin mahdollisimman paljon, mutta hanketukea hakiessa oli aina otettava huomioon myös omavastuuosuuden absoluuttinen määrä, ja kuinka se saataisiin kasaan. Haastatteluissa nouseekin esiin, että etenkin pienille järjestöille omavastuuosuuden kattaminen on haaste. Järjestöjen oli ja on edelleen jatkuvasti keksittävä ja kehitettävä uusia tapoja kerätä varoja. Omavastuuosuuden pienentäminen toi helpotusta etenkin pienemmille järjestöille.¹¹¹

Ulkoasianministeriö vahvisti myös organisaatiotaan kansalaisjärjestövarojen kasvun myötä. Vuonna 1986 ministeriön alaisuuteen perustettiin kansalaisjärjestöyksikkö hallinnoimaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön liittyviä asioita.¹¹²

Kansalaisjärjestöjen aktiiviseen kannustamiseen mukaan Suomen kehitysyhteistyöhön otettiin mallia muista Pohjoismaista, joiden toimintamalleihin Suomi usein peilasi omaa kehitysyhteistyötään. Norjalaistutkijat muun muassa selittävät oman maansa kansalaisjärjestöjen ryntäystä kehitysyhteistyöhön sillä, että järjestöjä nimenomaan kannustettiin ottamaan suurempi rooli. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö ei selity perinteisillä teorioilla, joiden mukaan kolmas sektori täyttää valtion ja markkinoiden aukkoja. Sen sijaan 1980-luvun *kansalaisjärjestöjen vuosikymmenen* sanotaan olleen valtion aktiivisen politiikan tulosta, jolla kansalaisjärjestöt haluttiin mukaan kanavoimaan alati kasvavia määrärahoja ja toimimaan poliittisesti hankalilla alueilla. Jos järjestöt jotakin paikkasivat, niin ne paikkasivat lähinnä julkisen sektorin toiminnallisia resursseja, jotka eivät tahtoneet riittää kasvavien määrärahojen tehokkaaseen käyttöön.¹¹³ Suomessa uudistuksia ja kansalaisjärjestöjen työn kehittämistä sekä varojen tasaista kasvua taustoittivat kansainväliset trendit sekä ulkoasiainministeriön asiantuntijaryhmän tekemä arvio, joka antoi hyvin myönteisen kuvan suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä.¹¹⁴

¹¹¹ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3 2001 Helsingissä.

¹¹² Onali 2005, 21.

¹¹³ Tvedt 1998, 44–46.

¹¹⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1984.

3.3 Järjestöjen yhteistyö tiivistyy

Kansainvälisten kehityskaakysymysten parissa työskentelevien suomalaisjärjestöjen kirjo laajentui huomattavasti 1980-luvulla. Monimuotoisuudestaan huolimatta järjestöillä oli yhteisiä etuja ajettavanaan ja tarvetta yhteistyöhön. Kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiseen pyrkineen Prosenttiliikkeen ja suomalaisen kehityskaaliikkeen aktiivien joukossa syntyikin idea järjestöjen yhteistyöelimestä. Suomen YK-liiton kylkeen perustettiin vuonna 1982 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöneuvottelukunta Kakene. Koska järjestöillä oli keskenään hyvin erilaisia valmiuksia kehitysyhteistyötoiminnan laajentamiseen, yhteistoiminta ja keskinäinen tiedon jakaminen tuntui luonnolliselta.¹¹⁵

Toisaalta järjestöjen yhteinen ääni haluttiin paremmin esiin. Yhtenä tavoitteena oli kansalaisjärjestökentän edustaminen valtiovaltaan päin. Kansalaisjärjestökentän koettiin olevan liian hajanainen, mikä häyttasi niin kehitysyhteistyöhankkeiden kuin poliittisen vaikuttamistyön tehokkuutta. Vuonna 1985 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöneuvottelukunnasta muodostui pysyvä organisaatio Kehitysyhteistyön palvelukeskus ry (Kepa). Kepan perustamiskokouksessa Helsingin Vanhalla ylioppilastalolla oli mukana 56 järjestön edustajat.¹¹⁶

Samoihin aikoihin, kun kansalaisjärjestöjen piirissä alkoi muodostua ajatuksia tiiviimmstä yhteistyöstä, ulkoasiainministeriössä syntyi ajatus kehitysjoukkotoiminnan uudelleen aloittamisesta. Vapaaehtoisia eri alojen ammattilaisia kehityskaaihin lähettävää kehitysjoukko-ohjelmaa oli toteutettu valtion toimesta vuosina 1968–1972, mutta se oli keskeytetty ensimmäisen arvioinnin jälkeen. Valtioneuvosto perusti uutta hanketta valmistelevan kehitysjoukkokomitean, johon kansalaisjärjestöt kutsuttiin mukaan. Komiteamietintöjen jälkeen kansalaisjärjestöjen perustama Kepa valittiin toteuttamaan kehitysjoukkotoimintaa. Tämän lisäksi Kepan tehtävänä oli kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä koskevien tietopalvelujen tarjoaminen.¹¹⁷

Kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen yhteisen kattojärjestön perustaminen ei ollut helppo tai itsestään selvää. Erilaiset järjestöt eivät tunteneet toisiaan kovin hyvin, ja epäluuloakin toisia

¹¹⁵ Salonen, Rekola 2005, 9–11; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä.

¹¹⁶ Salonen, Rekola 2005, 9–11; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä.

¹¹⁷ Salonen, Rekola 2005, 9-11; Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1985–1986.

kohtaan oli ilmassa. Erilaiset aatteelliset ja poliittiset näkemykset aiheuttivat alkuvaikeuksia. Suomalaisessa kehitysyhteistyössä vahvassa roolissa olleet lähetysjärjestöt ja solidaarisuus- ja rauhanliikkeiden edustajat olivat usein napit vastakkain. Samoin poliittisia äärilaitoja edustaneiden oikeistolaisten ja vasemmistolaisten välillä oli epäluuloa ja voimakastakin arvostelua toisiaan kohtaan. Haastateltavien mukaan saatiin olla tyytyväisiä, että politisoituneen 1970-luvun jälkimainingeissa varsin monipuolinen joukko kansalaisjärjestöjä onnistui puhaltamaan yhteen hiileen ja yhteistyö onnistui jouhevasti - vaikkakaan ei aivan ilman erimielisyyksiä. Haastateltavat arvelevat, että 1970-luvun politisoitunut ilmapiiri ei olisi aiemmin sallinut vastaavan yhteistyöjärjestön syntymistä. 1980-luvun puolivälissä erilaisten poliittisten näkemysten kiivain huippu oli jo taittunut ja erilaiset toimijat saattoivat muodostaa yhteisen kattojärjestön kehityskysymysten parissa toimiville järjestöille.¹¹⁸

Eniten päänvaivaa niin valtionhallinnon kuin järjestöjenkin kesken aiheutti kysymys Kepan rahoituspohjasta. Ulkoasiainministeriössä ja valtiovarainministeriössä olivat eripuraisia siitä, voitaisiinko kehitysjoukkotoiminta ylipäättään luottaa järjestöjen käsiin. Toisekseen valtiovarainministeriö vastusti toiminnan rahoitusta ilman Kepan omavastuuosuutta. Sen näkemyksen mukaan sataprosenttinen valtionrahoitus saattoi tulla kyseeseen vain, jos ulkoasiainministeriö vastaisi itse kehitysjoukkojen toiminnasta. Ulkoasiainministeriön mukaan tehtävä ei sopinut sen omalle organisaatiolle, vaan se oli kansalaisjärjestötehtävä, joka luonteensa vuoksi vaati täyden valtion rahoituksen. Lopulta ulkoasiainministeriön kanta voitti ja pitkällisen kädenväännön jälkeen päätettiin, että Kepan koko rahoitus tulisi valtiolta. Ulkoasiainministeriön ja Kepan välinen sopimus kehitysjoukkotoiminnasta kirjoitettiin 1986. Sopimuksen mukaan päätös kehitysjoukkojen lähettämisestä tehtiin Suomen ja kohdemaan hallitusten kesken, toteutus jäi Kepan tehtäväksi.¹¹⁹

Kysymys Kepan rahoituksen järjestämisestä aiheutti erimielisyyksiä myös järjestökentän sisällä. Järjestöjen edustajia askarrutti, kuinka sata prosenttinen rahoitus vaikuttaisi kattojärjestön itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Pelkona oli, ettei kattojärjestö lopulta edistäisikään jäsenjärjestöjen asiaa vaan muodostuisi palveluntarjoajaksi ulkoasiainministeriölle. Toisaalta järjestöjen keskinäiset erot loivat myös uhkakuvia. Kepassa

¹¹⁸ Salonen, Rekola 2009, 9-11; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2 2008 Vantaalla.

¹¹⁹ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1985–1986; Salonen, Rekola 2009, 9–11.

oli mukana isoja perinteisiä kehitysyhteistyötoimijoita sekä pieniä järjestöjä, ja osa pelkäsi varojen ohjautuvan juuri suurille perinteisille järjestöille ja pois pienemmiltä toimijoilta. Osa kansalaisjärjestöistä jättäytyi aluksi Kepan ulkopuolelle. Haastateltava arvioi, että syynä oli lähinnä pelko oman järjestöidentiteetin menettämisestä ja haluttomuus luovuttaa päätösvaltaa ”jollekin epämääräiselle kattojärjestölle”.¹²⁰ Myöhemmin suurin osa näistä aluksi sivuun jättäytyneistä kansalaisjärjestöistä on liittynyt Kepan jäseniksi. Hiukan alle kuudenkymmenen järjestön perustajajoukko laajeni jo muutamassa vuodessa noin 120 jäsenjärjestön organisaatioksi.¹²¹ Nykyään Kepaan kuuluu hieman alle 300 suomalaista kehitysyhteistyöhankkeita ja kehitysviestintää tekevää sekä kehityspolitiikkaa seuraavaa järjestöä.¹²²

Ajatukseen kehitysjoukkotoiminnan ja palvelutoiminnan yhdistämisestä samaan organisaatioon kuului kummankin toiminnon rahoittaminen ja mahdollisuus sijoittaa kehitysjoukkolaisia myös kansalaisjärjestöjen hankkeisiin. Se, että rahoitus loppujen lopuksi saatiin vain kehitysjoukkotoimintaan, ei vastannut järjestöjen alkuperäistä ajatusta ja vaikutti pitkään Kepan toimintaan. Osa järjestöaktiiveista pelkäsi, että Kepasta muodostuisi organisaatio, joka palvelee pääasiassa ulkoasiainministeriön tarpeita eikä kansalaisjärjestöjä. Pelko ei ollut aivan aiheeton, koska resurssit painottuivat kehitysjoukkotoiminnan organisoimiseen eikä Kepa kyennyt täysin vastaamaan jäsenjärjestöjen palveluiden kaipuuseen.¹²³

Kepan kaksoisrooli, jonka vuoksi se palveli sekä ulkoasiainministeriötä että järjestöjä, ei tyydyttänyt kaikkia. Ulkoasiainministeriön vuoden 1985 kehitysyhteistyön vuosikertomuksen mukaan Kepa perustettiin järjestöjen toimesta nimenomaan kehitysjoukkotoimintaa varten. Seuraavana vuonna Kepa kuvataan kehitysjoukkotoimintaa ja järjestöjen yhteistyötä varten perustetuksi organisaatioksi. Haastateltavien ja Kepan oman 20-vuotishistoriikin sekä ulkoasiainministeriön vuosikertomusten tulkintaero on ilmeinen. Ulkoasiainministeriön vuosikertomuksissa Kepa kuvataan lähinnä palveluntarjoajana, joka vastasi

¹²⁰ Salonen, Rekola 2009, 11–12; 18; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä.

¹²¹ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1988.

¹²² Kepan verkkosivut, <http://www.kepa.fi/mika-kepa/kepa-pahkinankuoressa>

¹²³ Salonen, Rekola 2009, 11–12; 18; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

kehitysjoukkotoiminnan käytännön toteutuksesta. Järjestöaktiivien tulkinnan mukaan organisaatio sai alkunsa nimenomaan järjestöjen yhteistyötarpeesta ja halusta kasvattaa järjestöjen joukkovoimaa poliittisen vaikuttamistyön tehostamiseksi.¹²⁴

Kepan heikkouksista huolimatta kaikki haastateltavat pitivät kattojärjestön perustamista merkittävänä tapahtumana järjestöjen kehitysyhteistyötä ajatellen. Kepan kerrotaan tuoneen kontrollia hankkeisiin ja estäneen päällekkäisyyksiä. Erilaisista järjestöistä tulevilla ihmisillä oli moninainen henkilökohtaisten suhteiden verkosto myös valtiovallan edustajiin ja eri puolueisiin. Näitä suhteita käytettiin tietoisesti hyväksi. Kehitysyhteistyöstä kiinnostuneiden järjestöjen yhteistä kattojärjestöä pidettiin hyvänä aseena vaikuttamistyössä, yhteistyö toi järjestäytymistä ja voimaa valtiovallan painostamiseen ja paransi järjestöjen neuvotteluasemaa ulkoasiainministeriön kanssa.¹²⁵ Kepan vahvuudeksi nähtiin myös laajapohjaisuus, mikä yritettiin ottaa huomioon myös yhdistyksen hallitusta valittaessa.¹²⁶

Kepan tehtävä oli varsin rajattu ja suurin osa toiminnan resursseista meni kehitysjoukkotoiminnan järjestämiseen. Kattojärjestö teki kuitenkin myös poliittista edunvalvontaa sekä tiedostustoimintaa. Poliittinen vaikuttaminen oli Kepan ensimmäisten vuosien aikana vielä jäsentymätöntä. Järjestö jatkoi muun muassa Kakenen aloitetta kehitysyhteistyölahjoitusten verovähennyskelpoisuutta koskevan lainmuutoksen puolesta. Ehdotus hyväksyttiin eduskunnassa 1986. Tosin jo pari vuotta myöhemmin oikeus poistettiin kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kiivaasta vastustuksesta huolimatta.¹²⁷

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden omavastuuosuuden laskua pidetään yhtenä Kepan vaikuttamistyön tuloksena. 1970- ja 1980- luvuilla ulkoasiainministeriö saattoi tukea järjestöjen kehitysyhteistyöhankkeita korkeintaan hieman yli puolella projektin kokonaisbudjetista. Asia nostettiin useaan otteeseen esille lähinnä Kepan toimesta

¹²⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1985–1987; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2 2008 Helsingissä; Salonen, Rekola 2005, 11–13.

¹²⁵ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹²⁶ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹²⁷ Salonen, Rekola 2005, 13.

ulkoasiainministeriön edustajien kanssa, mikä ilmeisimmin johti myös tuloksiin kun omavastuuosuutta lopulta laskettiin miltei puoleen.¹²⁸

Kehitysjoukkotoiminnan ja poliittisen vaikuttamisen ohella Kepa pyrki lisäämään kansalaisten tietoisuutta kehityskysymyksistä ja kehityksistä. Järjestö julkaisi muun muassa lehteä nimeltä Kehitysyhteistyön Kumppani, joka edelleen ilmestyy nimellä Maailman Kuvalehti Kumppani, sekä järjesti tapahtumia ja organisoi kampanjoita.¹²⁹

3.4 Kiristytävä kontrolli

Valtion tuen vakinaistaminen sekä varojen voimakas kasvu johtivat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön valvonnan tiukentumiseen. Tämä on tavallista valtion ja kansalaisjärjestöjen suhteessa. Rahoittajien järjestöihin kohdistamien vaatimusten on huomattu kasvavan samassa suhteessa julkisen rahoituksen kasvun kanssa myös muissa maissa. Järjestöihin kohdistetaan suurempia vaatimuksia raportoinnin, projektihallinnon ja -suunnittelun suhteen. Järjestöjen on opittava tietyt tavat arvioida omaa toimintaansa, raportoida sekä esittää suunnitelmia kohdatakse rahoittajien asettamat standardit. Epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi ja hallinnon nopeuttamiseksi rahoittajat yleensä yhdenmukaistavat raportointikäytäntöjään, näin Suomessakin tehtiin.¹³⁰

Rahoituksen kasvaessa hanketuen kriteerit ja raportointivaatimukset muuttuivat ja tarkentuivat entisestään. 1980-luvun aikana keskusteluun nousi kehitysyhteistyön laatu. Kahdenvälisen projektien, niin valtion kuin kansalaisjärjestöjenkin, suunnittelua ja valmistelua haluttiin kehittää ja projekteille luotiin yhtenäisiä menettelytapoja. Ulkoasiainministeriö teki useita arviointimatkoja 1980-luvun aikana valtion tukea saaneiden kansalaisjärjestöjen projektikohteisiin. Arviot olivat pääosin myönteisiä, mutta etenkin järjestöjen projektihallintoon ja suunnitteluun toivottiin parannuksia. Ministeriö järjestikin

¹²⁸ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1991; Folke Sundmanin haastattelu 15.5.2008 Helsingissä.

¹²⁹ Salonen, Rekola 2005, 11–12.

¹³⁰ Marcussen 1996, 264; Ebrahim 2007, 119–159.

kehitysyhteistyötä tekeville järjestöille koulutusta projektisuunnittelutaitojen parantamiseksi.¹³¹

Suomalaisessa kontekstissa kansalaisjärjestöt olivat melko tiukasti valjastettu toteuttamaan valtion kehitysyhteistyölinjauksia sekä ajamaan myös valtiollista etua ja tavoitteita verrattuna esimerkiksi Norjaan, jossa järjestöillä on vapaampi toimintaympäristö. Etenkin 1990-luvulle saakka Norjassa järjestöjen ajateltiin voivan toimia niillä alueilla ja sektoreilla, jotka ne itse katsoivat tärkeimmiksi, kunhan valtion tuen hallinnointi ja raportointi sujui asianmukaisesti. Myöhemmin 1990-luvulla julkisen kehitysyhteistyön ja kansalaisjärjestöjen työn välistä yhteyttä on yritetty tiivistää päällekkäisyyksien välttämiseksi ja koheesion lisäämiseksi Norjassakin. Tosin osa järjestöistä on kokenut tämän autonomiansa uhaksi ja vastustanut tiiviimpää kontrollia. Suomessa kontrollin kiristymiseen suhtauduttiin kiihkottomammin, tosin ei kokonaan ilman arvostelua.¹³²

Suomalaiset pitkänlinjan aktivistit ovat tuoneet esille kantojaan, joiden mukaan hallinnon logiikka ja jäykkyys on ulottautunut erilaisten kaavakkeiden ja byrokratian muodossa myös järjestöihin. Tämä muutti järjestöjen sisäistä logiikkaa sekä vaikutti työtapoihin. Ongelmallista onkin, että raportointikäytännöt ja kaavakkeet rakennetaan rahoittajan tarpeiden mukaan, mutta ulotetaan koskemaan hyvin toisenlaisia organisaatioita, joiden toimintatapoihin käytännöt eivät luontevasti istu.¹³³

Väite hallinnollisen byrokratian leviämisestä järjestötoimintaan ei ole aivan perusteeton ja vaatimusten valossa järjestöaktiivien jatkuva huoli joustamattoman byrokratian leviämisestä järjestötyöhön on helposti ymmärrettävissä. Eräs haastatelluista esimerkiksi arvostelee järjestelmää, jossa hankehakemukset käsitellään kerran vuodessa, jolloin nopeille muutoksille tai ajankohtaisille hankkeille ei voinut saada valtion tukea¹³⁴. Toisena konkreettisena esimerkkinä esiin nousee kehitysyhteistyöviranomaisten painotus, jonka mukaan 1990-luvun puolella ulkoasiainministeriön vaati järjestöjä toimimaan yhä enemmän yhteistyössä kohdemaan kansalaisjärjestöjen kanssa. Sinänsä järkevä ja kehitysyhteistyön tasa-arvoisuutta antajan ja vastaanottajan välillä lisäävä periaate kuitenkin johti siihen, että

¹³¹ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1987.

¹³² Tvedt 1998, 94–127; Onali 2005, 31–34.

¹³³ Onali, 2005, 31–34; Ebrahim 2007, 119–159.

¹³⁴ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

raportointivaatimukset ulotettiin koskemaan myös yhteistyökumppaneita kohdemaissa. Huvittuneena haastateltava muistelee, kuinka afrikkalainen järjestöyöntekijä ihmetteli kaavakkeita, joita hänen tuli täyttää kaukaisen Suomen viranomaisille.¹³⁵

Varojen käytön kontrollointi on toki kaikkien haastateltavien mielestä tarpeellista ja ymmärrettävää julkisten varojen ollessa kyseessä Osa haastateltavista suhtautuu kasvaneeseen byrokraatiaan välttämättömänä osana hankkeiden toteutusta. Vahvin kritiikki kohdistuu viranomaisten intoon tarkkailla erityisesti taloushallintoa, mikä ei haastateltavien mielestä anna todellista kuvaa hankkeiden vaikutuksista. Raportointi tapahtui aina vuodesta 1989 lähtien muutama kuukausi projektin päättymisen jälkeen, jolloin todelliset pidemmän aikaväli vaikutukset jäivät huomioimatta.¹³⁶

Hallinnollisten vaatimusten lisääntymisen huonoimmaksi puoleksi haastateltavat kokivat sen, että kansalaisjärjestöt saattoivat hankesuunnittelussaan suuntautua yhä enemmän ulkoasiainministeriötä miellyttävien hankkeiden esittelyyn, sen sijaan, että hankkeet olisi suunniteltu kohdemaan järjestöjen ja avun vastaanottajien kanssa.¹³⁷ Valtion viranomaiset joutuivat selvittämään, miten julkiset varat oli käytetty ja mitä tuloksia niillä oli saavutettu. Tuloksia arvioidaan luonnollisesti Suomen kehitysyhteistyölinjauksien sekä kansainvälisten sitoumuksien kuten YK:n kehitysohjelmien pohjalta. Tämä tarkoitti kansalaisjärjestöjen työn sisällöllistä arvioimista, mikä pitkässä juoksussa saattoi vaikuttaa kansalaisjärjestöjen työn sisältöihin, olihan niiden tulevaisuuden rahoitus kiinni arvioinnista, jonka valtion virkakoneista suoritti.¹³⁸

Tutkija Alan Fowler kuvaa kansalaisjärjestöjen ja valtion suhdetta ongelmalliseksi siinä mielessä, että valtion on hänen mielestään vaikea ymmärtää järjestöjä ja niiden toimintatapoja. Hän pelkää, että ellei kansalaisjärjestökentän monimuotoisuutta tunnusteta ja arvosteta aidosti se johtaa toimintatapoihin, jotka tasapäistävät ja standardisoivat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön. Tämä tulee esille myös järjestöaktiivien haastatteluissa. Ulkoasiainministeriöllä ei haastateltavien mukaan tuntunut olevan mitään

¹³⁵ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä.

¹³⁶ Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2 2008 Helsingissä; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2 2008 Vantaalla; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹³⁷ Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

¹³⁸ Onali 2005, 31–34.

ymmärrystä siitä, millä tavoin vapaaehtoisjärjestö toimii. Kiristyneet ja yhtenäistetyt raportointivaatimukset vaikeuttivat kansalaisjärjestöjen työtä.¹³⁹

Esimerkiksi norjalaisten järjestöjen kehitysyhteistyön tarkastelussa onkin huomattu, että vaikka kansalaisjärjestöjen perusluonteet ja niiden itse määrittelemänsä tehtävät vaihtelevat suuresti kehitysyhteistyön suhteen niiden tavoitteet ja kohteet ovat samankaltaisia. Lisäksi tavoitteet ja työn kohteet ovat vahvasti yhtenäiset valtion kehityspoliittisten linjausten kanssa.¹⁴⁰ Haastateltavat myöntävät varovaisesti, että on mahdollista että valtion kehitysyhteistyöviranomaisten kaavakkeet ja vaatimukset tasapäistivät ja ohjasivat toimintaa, ainakin pitkällä aikavälillä tarkasteltuna tällaista saattoi ja voi edelleen tapahtua. Kuitenkin haastateltavat korostavat järjestöjen omaa vastuuta tarkkailla omia vaikuttimiaan ja pitää kiinni omasta identiteetistään huolimatta massiivisesta julkisesta rahoituksesta ja rahoittajien vaatimuksista.¹⁴¹

Suuret järjestöt, joilla oli palkattua työvoimaa, selvisivät hankesuunnittelusta ja raportoinnista helpommin kuin pääasiassa vapaaehtoisvoimin toimivat pienet järjestöt, joille byrokratian lisääntyminen oli selvästi suurempi taakka. Olikin ristiriitaista, että järjestöjen eduksi katsottu ohut byrokratia ja kevyt hallinnollinen rakenne kostautuivat useille järjestöille raportointivaiheessa, kun hallinnolliselle osaamiselle ja palkatulle työvoimalle olisi ollut käyttöä.¹⁴² Haastateltavat muistelevat esimerkiksi kokemuksiaan siitä, kuinka raporttien saaminen Arabian niemimaan tai Vietnamin maaseudun projektikohteista ei aina ollut itsestäänselvyys, posti ei kulkenut tai raportit katosivat matkalla, kulttuuriset erot ja suomalaiset raportointikäytännöt aiheuttivat hankaluuksia ja odottamattomia ongelmia. Tällaisissa tilanteissa järjestöjen ja valtion toimintatavat ja keskinäinen ymmärrys eivät aina kohdanneet.¹⁴³

¹³⁹ Fowler 2000, 10–11; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

¹⁴⁰ Tvedt 1995, 9.

¹⁴¹ Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

¹⁴² Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

¹⁴³ Fowler 2000, 10–11; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

Haastatteluissa tosin nousee esiin myös järjestötoimijoiden omien asenteiden ja lähestymistapojen merkitys yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Yhteistyö sujui, kun järjestössä oltiin itse aktiivisia ja pidettiin tiivistä yhteyttä valtion virkamiehiin. Toisten kokemusten mukaan joustoa esimerkiksi raportointiaikatauluihin löytyi, kun sitä pyysi.¹⁴⁴ Tämä toki helpotti järjestöjen käytännöntyötä, mutta ei poistanut raportoinnin ja hallinnon sisällöllisiä vaatimuksia.

Hankehallinnollisten vaatimusten rinnalla ulkoministerin kehitysyhteistyösasto korosti 1980-luvun puolivälistä lähtien järjestöjen itsenäisyyttä. Avustuksia ilmoitettiin myönnettävän järjestöjen itse omaehtoisesti valitsemiin ja toteuttamiin hankkeisiin. Kuten aiemminkin järjestöjen kehitysyhteistyön odotettiin täydentävän valtiollista kehitysyhteistyötä ja laajentavan valtiollisen työn maantieteellistä ja sektorikohtaista ulottuvuutta. Järjestöjen tuli kuitenkin olla itse vastuussa omasta työstään ja niiden tuli toimia itsenäisesti ja omatoimisesti.¹⁴⁵

Haastateltavien arvioiden mukaan jokaisen järjestön on rahoituksen kasvaessa pohdittava omaa identiteettiään ja suhdettaan rahoittajaan. 1980-luku oli yhtä aikaa rahoituksen kasvun ja valtiollisen kontrollin voimistumisen aikaa ja toisaalta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön näkyvyys ja vaikutusvalta kasvoivat. Eeva Majjalan tutkimuksen määritelmän mukaan kansalaisjärjestöjen tehtävä on vaikuttaa julkishallinnollisiin instituutioihin, mutta massiivisen julkisen rahoituksen myötä tämä olennainen osa järjestötoimintaa katoaa ja järjestöt muuttuvat julkishallinnon palveluntuottajiksi.¹⁴⁶ Haastateltavat eivät usko julkisen rahoituksen kasvun automaattisesti johtaneen tai johtavan järjestöjen autonomian ja kriittisen asenteen katoamiseen, mutta toiset tunnustavat tämän mahdollisuuden olemassaolon. Olennaiseksi koetaan, että järjestöjen on itse tunnistettava autonomiaansa kohdistuvat vaaranpaikat ja tarkasteltava omaa toimintaansa kriittisesti.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

¹⁴⁵ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1983; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1984.

¹⁴⁶ Ks. sivu 14–15.

¹⁴⁷ Majjala 2007, 1-2; Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

3.5 Mielikuvat kansalaisjärjestöjen valttina

Useissa tutkimuksissa rahoittajien ja kansalaisjärjestöjen välistä valtasuhdetta leimaa ajatus *kenen leipää syöt, sen lauluja laulat*. Osa tutkijoista kuitenkin muistuttaa, että on liian suoraviivaista tulkita suhdetta vain rahoituksen saannin ja rahoitusehtojen kautta pelkkänä taloudellisena yhteistyönä. Suoraviivainen tulkinta jättää huomiotta muut vallan lähteet, erityisesti ei-rahalliset resurssit, joita järjestöillä on.¹⁴⁸

Kansalaisjärjestöillä on ollut merkittävä osa nykyisen länsimaisen kehitysajattelun ja asenteiden kehittymisessä. Tämä vaikutusvalta on vahvistunut kansalaisjärjestöjen määrän ja roolin kasvun myötä. Niiden näkyvyys ja äänen kuuluvuus on voimistunut laajojen kansanjoukkojen keskuudessa. Yhtenä syynä pidetään median roolin kasvamista. Kehitysmaiden vaikeuksista, nälänhädistä, kuivuudesta ja sisällissotien tuhoista levisi median kautta yhä enemmän tietoa ja kuvia kehittyneiden maiden olohuoneisiin. Media nosti esiin etenkin järjestöjen työtä kehitysmaiden hyväksi, mikä lisäsi kansalaisjärjestöjen näkyvyyttä sekä niille ohjautuvien lahjoitusten määrä, kun tavalliset ihmiset halusivat auttaa kehitysmaiden hätääkärsiviä.¹⁴⁹

Hallitsemalla kehitysyhteistyöhön liittyviä mielikuvia kansalaisten keskuudessa kansalaisjärjestöt voivat parantaa neuvotteluasemaansa rahoittajiinsa nähden. Esimerkiksi Britanniassa kehitysyhteistyö näyttäytyy nimenomaan isojen ammattimaisten järjestöjen kautta kuten Oxfam¹⁵⁰. Norjassa taas kuvastoa hallitsevat altruistisiksi hyväntekijöiksi koetut tunnetut toimijat kuten lähetysjärjestöt, Pelastakaa lapset sekä Norjan Punainen risti. Sen sijaan valtiollinen kehitysyhteistyö on paljon heikommin tunnettua. Myönteinen julkisuuskuva lisää myönteisyyttä kehitysyhteistyölle yleensä ja vahvistaa järjestöjen asemaa. Toisaalta se vähentää valtion mahdollisuuksia toimia yhteistyössä markkinasektorin kanssa, joka helposti mielletäisiin järjestöihin verrattuna arveluttavammaksi

¹⁴⁸ Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁴⁹ Tvedt 1998, 1–3; Robinson, Riddell 2002, 29.

¹⁵⁰ Oxfam on yksi maailman suurimmista kehitysyhteistyöhön ja humanitääriin apuun keskittyneistä hyväntekeväisyysjärjestöistä. Järjestö on kansainvälinen, ja sen rooli muun muassa Britanniassa on hyvin näkyvä. Rahoituksestaan Oxfam kerää noin kaksi kolmasosaa itse, yksi kolmasosa tulee Britannian hallitukselta, YK:n kehitysrahastoista sekä EU:lta.

yhteistyökumppaniksi.¹⁵¹ Vastaavaa tutkimusta kehitysyhteistyöhön liitetystä mielikuvista Suomesta ei valitettavasti ole, mutta voi varovaisesti esittää oletuksen, että myös Suomessa tunnetut järjestöt ja isot kampanjat ovat muokanneet suomalaisten kuvaa kehitysmaista ja kehitysyhteistyöstä.

Mielikuvien ja tiedon avulla käyty kauppa vaatii myös järjestöiltä sopeutumista ja taitoja. Menestyäkseen rahoituskilpailussa järjestöjen tulee osata tarjota valtion näkökulmasta hyödyllistä tietoa, eli kertoa onnistumisistaan ja menestyksekkäistä hankkeista vieläpä haluttuja termejä käyttäen. Jotta tieto olisi hyödyllistä, sen tulee osoittaa rahoitusta saaneiden hankkeiden olleen tehokkaita ja tuloksellisia. Kehitysyhteistyöviranomaiset ovat velvollisia perustelemaan kehitysyhteistyön tarpeellisuutta ja merkitystä niin poliitikoille kuin äänestäjille. Kansalaisjärjestöjen tarjoama tieto etenkin menestyksekkäistä työstä kehitysmaissa on arvokasta viranomaisille, kun viranomaiset perustelevat ja puolustavat kehitysyhteistyön tarpeellisuutta ja rahoitusratkaisujensa toimivuutta.¹⁵²

Tietoon liittyy vahvasti ”hyvä maine” ja status, joiden kautta kansalaisjärjestöt ovat houkuttelevia myös valtion silmissä. Kun kansalaisjärjestöt osaavat kääntää tietonsa menestyksen kielelle, se takaa niille myös hyvän maineen, joka on arvokas resurssi. Tutkija Ebrahim esittääkin, että raportointi käytännöt ja kaavakkeet rakennetaan tavallisesti rahoittajan tarpeiden mukaan niin, että se saa tarvitsemansa itselleen käyttökelpoisen informaation. Toissijainen asia on valvoa tai kontrolloida varojen käyttöä.¹⁵³

Suomessa valtionavustusta saavien hankkeiden oli oltava linjassa Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden ja YK:n vuosituhattavoitteiden kanssa aina valtion tuen vakinaistamisesta lähtien. Kaikkien tukimuotojen myöntämisen edellytyksenä on järjestön hyvä maine, luotettavuus sekä sen tekemän kehitysyhteistyön hyvä laatu.¹⁵⁴ Ehtojen määrittely antaa valtiolle mahdollisuuden kontrolloida ja ohjailia järjestöjen työtä. Moni kehitysyhteistyötä tekevä järjestö on riippuvainen valtion avustuksista, mutta samaan aikaan valtion

¹⁵¹ Hulme, Edward 1997, 5; Tvedt 1998, 77, 102.

¹⁵² Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁵³ Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁵⁴ Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974, 19–20; Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 7–8.

kehitysyhteistyöviranomaiset ja kehitysyhteistyötä puolustavat poliitikot tarvitsevat järjestöjen tarjoamia mielikuvia ja tukea näkemyksilleen.¹⁵⁵

Toisaalta rahoituksen antaminen valtion ja YK:n asettamien kriteerien mukaan ja järjestötyön kontrollointi suosii aina tiettyjä kansalaisjärjestöjä. Osa tutkijoista kuitenkin huomauttaa, että kaikilla ei ole tasapuolista mahdollisuutta saada ääntään kuuluviin. Tämä koskee myös suomalaisia kriittisimpiä kansalaisjärjestöjä, joiden näkemykset kehityksestä poikkeavat valtion virallisesta linjasta ratkaisevasti. Ainakin teoriassa massiivinen rahoitus toisille järjestöille ja toisten järjestöjen rahoituksen epääminen voi johtaa tilanteeseen, jossa valtiovallan sopiviksi katsomilla toimijoilla on paremmat mahdollisuudet saada työtään ja näkemyksiään esille.¹⁵⁶

Imago, maine tai informaatio, auktoriteetti ja uskottavuus ovat kansalaisjärjestöjen vallan lähteitä. Valtion ja kansalaisjärjestöjen suhde voidaan nähdä taloudellisten ja erilaisten symbolisten pääomien vaihtona. Suhteena, joka perustuu molemminpuoliselle riippuvuudelle, ei vain järjestöjen riippuvuudelle valtion rahoituksesta. Mitään paremmin järjestössä hallitaan mielikuvien ja oikeanlaisen järjestöpuheen tuottaminen, sitä paremmin se pärjää kilpailussa määrärahoista ja sitä positiivisemmän maineen se saa laajempien kansanpiirien ja median silmissä.¹⁵⁷

4 Kansalaisjärjestöjen ja valtion muuttuva suhde

4.1 Kehitysyhteistyö suurennuslasin alla

Kehityspoliittiseen keskusteluun tuli uusia näkökulmia 1980-luvun aikana. Kehityskriittinen ajattelu levisi maailmalla ja suomalaisenkin kehityksmaaliikkeen piirissä kyseenalaistettiin kehitysyhteistyön periaatteita ja koko kehityksen käsite joutui tarkastelun alle.¹⁵⁸ Kehitysyhteistyö oli kuitenkin jo vakiinnuttanut asemansa osana Suomen ulkopoliittikkaa ja

¹⁵⁵ Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁵⁶ Howell 2000, 3–22.

¹⁵⁷ Ebrahim 2007, 119–159.

¹⁵⁸ Salonen, Rekola 2009, 25–27.

järjestöillä oli tässä oma paikkansa valtiollisen avun täydentäjinä. Kehityskriittisen keskustelun pääteemana ei ollutkaan kehitysyhteistyön tarpeellisuus vaan sen laatu. Radikaaleimmissa kannanotoissa tosin esitettiin jopa kehitysyhteistyön lakkauttamista kokonaan ja maltillisetkin kaipasivat perusteellisia muutoksia.¹⁵⁹

Arvostelun ytimessä oli väite, jonka mukaan Suomi antoi kehitysmaille vääränlaista apua. Arvostelijat esittivät, että painopiste pitää siirtää teollistamisesta ja talouden rakenteiden vahvistamisesta suoraan köyhiä väestöryhmiä palveleviin sosiaali- ja koulutushankkeisiin. Kritiikkiin kietoutui toinenkin moite. Kehitysyhteistyön sisällön vinoutuminen johtui arvostelijoiden mielestä siitä, että kaupalliset yritykset olivat nousseet liian vahvaan asemaan Suomen kehitysyhteistyössä. Totta olikin, että Suomen kehitysyhteistyö oli alusta saakka sidottu vienninedistämiseen ja Suomesta tehtäviin hankintoihin, mikä vaikutti siihen että kehitysyhteistyössä korostuivat teollisuusinvestoinnit ja teollisenalan henkilöapu sosiaalisten hankkeiden sijaan. Sinänsä ilmiö ei ollut vain Suomelle tyypillinen vaan kansainvälisten kehitysmallien mukainen, joissa uskottiin kehitysmaiden teollistumisen tuottavan toivotunlaista kehitystä.¹⁶⁰

Tutkija Koponen kuvaa Suomen kehitysyhteistyön historiaa instrumentalismin ja developmentalismin ideologiseksi taisteluksi. Developmentalismilla hän viittaa uskomukseen, jonka ytimessä on ajatus että yhteiskuntia voidaan ja pitää kehittää. Vastaparina on instrumentalismi, joka joutui kehityskriittisen keskustelun myötä arvostelun kohteeksi. Instrumentalismia korostavan ajattelutavan mukaan kehitysyhteistyö on ennen kaikkea väline, jonka avulla Suomen asemaa edistetään kansainvälisessä taloudessa ja politiikassa sekä markkinoidaan suomalaisia vientiyrityksiä ja ammattitaitoa kehitysmaihiin. Instrumentalistiset arvot olivat olleet Suomen kehitysyhteistyössä hallitsevassa asemassa parinkymmenen vuoden ajan. Suomen kehitysyhteistyötä arvosteltiin erityisen itsekkääksi ja kotimaisen vientiteollisuuden tarpeita varten luoduksi. On jopa esitetty väite, että kehitysyhteistyön määrärahoja ei olisi nostettu läheskään vuosina 1979 -1991 toteutuneella vauhdilla, ellei kasvulla olisi ollut liike-elämän ja valtiovarainministeriön tukea. Valtiovarainministeriölle tärkeä edellytys kehitysyhteistyölle oli avun sitominen Suomesta tehtäviin hankintoihin.¹⁶¹

¹⁵⁹ Artto 2005, 32–39; Salonen, Rekola 2005, 91–92; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä.

¹⁶⁰ Artto 2005, 32–36; Koponen 2005; luonnospaperi.

¹⁶¹ Koponen 2005, luonnospaperi; Artto 2005, 36.

Kehitysjoukkotoimintaa koordinoi Kepa ja sen liepeillä toimineet kehitysmaa-aktiivit olivat voimakkaasti mukana kehityskriittisessä keskustelussa. Jo Prosenttiliike oli pitänyt sisällään teollisuusmaiden kehitysmallien ja kehitysajattelun kritiikkiä. Kehityskriittinen keskustelu voimistui 1980-luvun loppua kohti Kepan jäsenjärjestöissä. Moitteilta ei säästynyt myöskään Kepan koordinoima kehitysjoukkotoiminta, jota pidettiin myös vääränlaisena kehitysyhteistyönä, keskittyihän se pääasiassa teknisten alojen asiantuntijoiden lähettämiseen kehitysmaihin.¹⁶²

Vuonna 1988 Kepaan perustettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli parantaa suomalaisen kehitysmaaliikkeen yhteyksiä kehitysmaiden kansanliikkeisiin ja kansalaisjärjestöihin. Työryhmän näkyvin saavutus oli Kolmannen maailman yhteys -seminaari, joka kokosi Karjaalle etelän kehitysyhteistyöaktiiveja ja sai huomiota myös mediassa. Seminaari ja sitä seuranneet julkaisut kiihdyttivät kehityskriittistä keskustelua. Länsimainen kehitysajattelu ja kehitysyhteistyö saivat osakseen tiukkaa kritiikkiä niin kehittyneiden maiden kuin kehitysmaiden kansalaisjärjestöaktiiveilta. Rajuimpien, tosin harvojen mielipiteiden mukaan koko järjestelmä oli kulttuuri-imperialismin jatke ja syytä lopettaa. Kolmannen maailman yhteys -seminaarilla ja sitä seuranneella Kehitysmaiden kansalaisliikkeet -hankkeella oli suuri merkitys suomalaisen kehitysmaaliikkeen ajattelulle, sillä se tuotti uutta tietoa kehitysmaiden omista kansalaisliikkeistä ja niiden kehityskriittisistä näkemyksistä¹⁶³

Kansainvälisessä kehitysyhteistyössä panostettiin 1980-luvulla rakennesopeutusohjelmiin, jotka tähtäsivät etenkin kehitysmaiden makrotalouden vakauttamiseen. Teollisuus- ja kehitysmaissa esitetyt syytökset rakennesopeutusohjelmien epäsosiaalisuudesta johtivat 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa siihen, että kansainvälisessä kehitysyhteistyössä ohjelmiin alettiin sisällyttää muutosten kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia pehmentäneitä osasia. Lisäksi kahden valtion välisellä ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöllä pyrittiin paikkaamaan rakennesopeutusohjelmien tuhoja.¹⁶⁴ Kansainvälisen kehityskriittisen keskustelun keskiössä oli huomio, että kehitys ei ollut vain taloudellinen prosessi, vaan monimutkainen sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kokonaisuus, joka saisi alkunsa syvältä kunkin yhteiskunnan

¹⁶² Salonen, Rekola 2009, 25–27.

¹⁶³ Salonen, Rekola 2009, 25–27.

¹⁶⁴ Artto 2005, 39; Koponen, Seppänen 2007, 350–353.

ruohonjuurelta. Alettiin vaatia *ihmiskasvoista kehitystä* teollisuushankkeiden ja makrotalouden vakauttamiseen tähtäävien ohjelmien sijaan. Kansainvälisessä keskustelussa nousi esiin vaatimus auttaa kaikkein köyhimpiä ja tyydyttää ihmisten perustarpeet.¹⁶⁵

Kriittinen keskustelu repi kehitysmaaliikkeen piirejä. Kriitikiltä ei säästynyt järjestöjen tekemä kehitysyhteistyö, mutta ei myöskään valtion kehitysyhteistyö tai kehitysajattelu yleensä. Epäluuloa ja erimielisyyksiä oli myös kansalaisjärjestöjen aktiivien välillä. Keskusteluun liittyi paljon eriäviä ideologisia ja aatteellisia näkemyksiä. Osa kehitysmaa-aktiiveista arvosteli kovin sanoin länsimaista kehitysajattelua ja modernisaatioteoriaa. Ilmoille heitettiin ajatuksia kehitysyhteistyön lopettamisesta, koska sen avulla kehitysmaihin vietiin kovia länsimaisia arvoja ja ekologisesti kestäväntöntä elämäntapaa. Haastateltava muistelee, että Kepan julkaisemassa Kumppani-lehdessä kirjoiteltiin tuolloin paljonkin kriittisiä ajatuksia ja kyseenalaistettiin Suomen sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön sisältöjä.¹⁶⁶

Kaikkia tällainen toiminta ei ulkoasiainministeriössä miellyttänyt, sen sijaan ärtyneenä kummasteltiin kuinka tällaista voidaan julkaista ja vieläpä julkisin varoin. Kehitysyhteistyön virkamiehiä jatkuva arvostelun kohteena oleminen ja laidasta laitaan poukkoilleen ideoinnin seuraaminen oletettavasti rasitti. Arvostelu koettiin välillä turhaksi räkyttämiseksi rakentavien ideoiden sijaan. Järjestöaktiivit taas harmittelevat, että helposti nostettiin esiin epäonnistuneita projekteja ja mönkään menneitä hankkeita onnistumisien sijaan. Ilmapiiriä ei koettu kovin rakentava virkamiesten ja järjestöjen tai julkiseen keskusteluun osallistuneiden muiden toimijoiden kesken.¹⁶⁷

Tutkijat ovat esittäneet pelkonsa kansalaisjärjestöjen mukautumisesta rahoittajiensa vaatimuksiin ja odotuksiin, joko tietoisesti tai tiedostamatta. Kansalaisjärjestöaktiivien mielestä tämä uhka on ollut ja on edelleen olemassa. Kehityskriittinen keskustelu, joka lähti Kepan piiristä liikkeelle, on kuitenkin yksi osoitus järjestöjen ja kansalaisaktiivien kyvystä, halusta sekä mahdollisuudesta vaikuttaa suomalaiseen kehitysyhteistyöhön. Radikaaleimmat kriittiset näkemykset herättivät ärtymistä ja aiheuttivat jännitteitä kansalaisjärjestökentän sisällä. Avoimen keskustelun tarpeellisuudesta haastateltavat ovat kuitenkin yhtä mieltä. Osa

¹⁶⁵ Rist 2007, 140–170.

¹⁶⁶ Artto 2005, 40–42; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

¹⁶⁷ Artto 2005, 42–43; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä.

korostaa, että kansalaisjärjestöjen tehtävä on nimenomaan nostaa esille kriittisiäkin näkemyksiä.¹⁶⁸ Keskustelua ja esitettyä kritiikkiä pidetään edelleen merkittävänä ja tarpeellisena avauksena. Kriittinen keskustelu oli haastateltavien mielestä osoitus kyvystä tarkastella kriittisesti myös järjestöjen omaa toimintaa ja suomalaisen kehitysyhteistyökentän motiiveja ja kehitysnäkemyksiä. Lisäksi kehityskriittisen keskustelun seuraukset olivat merkittäviä suomalaisessa kehitysjattelulle, huomauttavat haastateltavat. Tuolloin nousi esille asioita, jotka tänä päivänä ovat suoranaista ”salonkitavaraa”, ellei itsestäänselvyyksiä.¹⁶⁹

4.2 Kasvukauden katkera loppu

Suomen kehitysyhteistyövarat olivat korkeimmillaan bruttokansantuoteosuudella mitattuna vuonna 1991, kun osuus nousi 0,8 prosenttiin ja saavutti hetkellisesti YK:n suosituksen 0,7 prosenttia. Kehitysyhteistyövarojen koko 1980-luvun jatkunut voimakas nousukausi pysähtyi äkisti, kun yleiseurooppalainen lama iski Suomeen 1990-luvun alussa. Taloudellisten haasteiden myötä ulkoasiainministeriö päätti laskea kehitysyhteistyömäärärahat 0,4 prosenttiin bruttokansantuotteesta väliaikaisesti vuosien 1993–1995 ajaksi. Vuonna 1994 määrärahat olivat enää 0,31 prosenttia, mihin syöksykierre pysähtyi. Vuosina 1995–2005 kehitysyhteistyön määrärahat kasvoivat vuosittain pikkuisen. Kansainvälinen 0,7 prosentin tavoite jäi kuitenkin kauas, koska kansantalouden keskimääräinen kasvuvauhti oli joutuisaa.¹⁷⁰

Lamavuosina päättäjät supistivat kehitysyhteistyömäärärahoja selvästi enemmän kuin minkään muun hallinnonhaaran varoja. Tästä on pääteltävissä, että äkkipudotus kehitysavun antajamaiden kansainväliseltä huipputasolta keskitasolle ei johtunut pelkästään laman luomasta armottomasta säästöpainesta. Valtiovarainministeriön jyrkkää kantaa selittänee osaltaan se, että odotukset kehitysyhteistyön suhteen eivät olleet täyttyneet odotetulla tavalla.

¹⁶⁸ Mikko Lohikosken haastattelu 18.3.2008 Turussa; Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä.

¹⁶⁹ Edwards, Hulme 1992, 214–216; Maijala 2007, 1–2; Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

¹⁷⁰ Artto 2005, 46; Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1991–1993.

Kansainvälisesti kehitysusko oli vaimentunut, kun kehitysyhteistyöllä ei ollut saavutettu odotettuja tuloksia ja kehitysmaiden ahdinko jatkui edelleen. Lisäksi kylmän sodan päätyttyä kahden rintaman välinen kilpailu kehitysmaista oli vaimennut. Rikkaiden avunantajamaiden kehitysyhteistyömäärärahat olivat jo kymmenen vuoden ajan olleet laskusuunnassa. Suomi kulki tätä suuntausta vastaan voimakkaan kasvun aikana, mutta leikkasi varansa sitäkin jyrkemmin 1990-luvun alussa. Valtiovarainministeriön osalta pettymystä aiheutti myös vientiä edistävien vaikutusten minimaalisuus. Odotuksista huolimatta kehitysyhteistyöhankkeet eivät yleensä synnyttäneet vastaanottajamaissa hankkeiden ulkopuolista suomalaistuotteiden ja -palvelujen kysyntää.¹⁷¹

Kansalaisjärjestöjen kautta ohjatut kehitysyhteistyövarat säästyivät kuitenkin leikkauksilta. Valtion kansalaisjärjestöille myöntämän rahoituksen määrä kasvoi vuodesta 1975 lähtien joka vuosi vuoteen 1992 saakka. Laman iskiessä kansalaisjärjestöjen kautta ohjattujen kehitysyhteistyövarojen prosentuaalinen osuus koko Suomen valtion kehitysyhteistyövaroista oli edelleen pieni, mutta hitaassa kasvussa. Vielä 1970-luvulla prosentuaalinen osuus oli alle puoli prosenttia, mutta 1990-luvulla osuus nousi hieman alle kymmeneen prosenttiin. prosentuaalisen osuuden nousua edesauttoi se, että kehitysyhteistyövarat kokonaisuutena pienenivät mutta kansalaisjärjestömäärärahat säilyttivät tasonsa. (Liite 1 ja 3.)

Vuonna 1991 kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettiin 118 miljoonaa markkaa. Tukea saavia järjestöjä oli 200 ja hankkeita hieman yli 400. Seuraavana vuonna kasvoi lähes 130 miljoonaan, minkä jälkeen varat laskivat ensimmäisen kerran kymmeneen vuosiin. Vuosina 1994 ja 1995 kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä tuettiin noin 100 miljoonalla,¹⁷² mikä oli kohtuullisen pieni leikkaus verrattuna koko kehitysyhteistyöbudjettiin kohdistuneisiin massiivisiin leikkauksiin.

Järjestöjen rahoitusosuuden pienuus koko Suomen kehitysyhteistyövaroista edesauttoi niiden säilymistä rajuilta leikkauksilta, jotka pääasiassa kohdistuivat muuhun kahdenväliseen apuun sekä kansainvälisiin rahastoihin kanavoituihin varoihin. Haastateltavat arvelevat järjestöjen varojen säästyneen, koska kansalaisjärjestöt olivat valtion silmissä saavuttaneet hyvän aseman

¹⁷¹ Artto 2005, 36–49.

¹⁷² Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1991–1995.

kehitysyhteistyötoimijoina ja osittain, koska järjestökentällä vaikutti monia henkilöitä, joilla oli henkilökohtaisia suhteita valtion edustajiin.¹⁷³

Kehitysyhteistyössä järjestöt näyttäytyvät usein epäpoliittisina toimijoina, mikä saattoi helpottaa niiden määrärahojen säilymistä. Järjestöjen poliittisuus peittyi 1980-luvulla voimistuneiden yleisten käsitysten alle järjestöjen altruistisista motiiveista ja pyyteettömän tehokkaasta ruohonjuuritason kehitysyhteistyöstä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita että järjestöjen mukana olo kehitysyhteistyötehtävissä olisi kokonaan epäpoliittista ja vailla poliittisia motiiveja, kyse on lähinnä mielikuvien epäpoliittisuudesta.¹⁷⁴

Vaikka kansalaisjärjestömäärärahat säästyivät rajuimmilta leikkauksilta, herätti Suomen hallituksen ratkaisu leikata juuri kehitysyhteistyömäärärahoista tiukan taloustilanteen tullen pettymystä kansalaisjärjestökentällä. Kampanjointi varojen puolesta ei tuottanut tulosta ja aktiivit kokivat tämän osoituksena suomalaisen kansalaisjärjestökentän heikkoudesta verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa vastaavat leikkaukset eivät onnistuneet vahvemman kansalaismielipiteen vuoksi.¹⁷⁵

Kepa joutui laman myötä kovaan tilanteeseen, jossa sen odotettiin edustavan kehitysyhteistyöstä kiinnostuneita järjestöjä valtiovallan suuntaan. Kepan piirissä kannustettiin jäsenjärjestöjä yhteiseen rintamaan varojen leikkaamista vastaan ja erilaisten järjestöjen edustajat julkaisivatkin mielipidekirjoituksia ja avoimia kirjeitä pyrkien osallistumaan julkiseen keskusteluun ja vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin. Lisäksi Kepan piirissä polkaistiin käyntiin uusi prosenttiliike puolustamaan kehitysyhteistyövaroja. Vaikka liikkeellä oli ennestään 100 000 tukijaa ja siihen liittyi tuhansia uusia, sen kehitysyhteistyömäärärahoja koskevat tavoitteet jäivät saavuttamatta ja leikkaukset jatkuivat.¹⁷⁶

¹⁷³ Koponen 2005; luonnospaperi; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹⁷⁴ Edwards, Hulme 1992, 13–14; Tvedt 1998, 45–47.

¹⁷⁵ Artto 2005, 48- ; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

¹⁷⁶ Salonen, Rekola 2009, 25–31.

Kepan toiminnanjohtajana laman aikana toiminut haastateltava muistelee synkkään sävyyn 1990-luvun alkuvuosia. Mielenosoitukset kehitysyhteistyövarojen puolesta muuttuivat vaisuiksi ja neuvottelut ulkoasiainministeriön kanssa kiristyivät, kun aktiivisten kansalaisten määrä kutistui.¹⁷⁷ Tilannetta vaikeutti entisestään koko 1990-luvun alun ajan ilmassa leijunut uhka kehitysyhteistyövarojen leikkaamisesta edelleen. Useaan otteeseen poliittisissa keskustelussa nousi esiin näkemyksiä, joiden mukaan Suomen tuli leikata varoja 0,25 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tämä ehdotus ei toteutunut, mutta aiheutti sydämentykytyksiä kansalaisjärjestökentällä, mutta myös ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosastolla, missä jouduttiin yhtälailla sopeutumaan leikkauksiin.¹⁷⁸

Vaikka kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset aiheuttivat suuren pettymyksen suomalaisen kehitysmaliikkeen piirissä, haastateltavat kokevat, ettei lama vaikuttanut käytännön järjestötyöhön tai vaikeuttanut varainhankintaa mitenkään merkittävästi. Järjestöjen piiristä löytyi aina aktiivisia toimijoita, joiden auttamishaluun eivät talouden suhdannevaihtelut vaikuttaneet. Haastateltavien kokemuksen mukaan kehitysyhteistyöhankkeet jatkuivat entiseen malliin lamankin aikana. Mitään suurisuuntaisia hankkeiden laajentamisia tai kasvattamista järjestöissä ei toki tehty, mutta toiminta jatkui ennallaan.¹⁷⁹ Haastateltavien puheenvuoroissa erottuu selkeä moraalinen irtiotto valtionhallinnon politiikasta, jossa talouden suhdanteet vaikuttavat haluun tehdä moraalisesti oikeudenmukaisia ratkaisuja.

Ulkoasiainministeriössä laman vaikutukset järjestöihin tulkittiin hiukan toisin. Omarahoitusosuuden pienenemisestä huolimatta lama-ajan arvellaan hankaloittaneen järjestöjen varainhankintaa ja olevan syynä hankehakemustulvan kasvun hiipumiseen. Vuoden 1995 kehitysyhteistyön vuosikertomuksessa todetaan, että viimeisten kolmen tai neljän vuoden aikana valtion tukia hakeneiden ja saaneiden järjestöjen määrä oli pysynyt jotakuinkin samana. Tästä on vedetty se johtopäätös, että sen hetkinen tilanne jaossa olevien varojen suhteen vastasi suomalaisten järjestöjen kiinnostusta kehitysyhteistyöhön.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä.

¹⁷⁸ Arto 2005, 48–49; Salonen, Rekola 2009, 25–31.

¹⁷⁹ Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä, Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla.

¹⁸⁰ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1995.

Lama ja kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset osoittivat haastateltavien mielestä, kuinka ohut ja hauras suomalainen kansalaisyhteiskunta on, etenkin kehityspoliittiselta vaikutusvallaltaan. Oli monille suuri pettymys, että Suomessa kehitysyhteistyömäärärahoja saatettiin laskea niinkin rajusti, vaikka naapurimaissa tällainen ei ollut mahdollista. Haastatteluissa nousee esiin tulkinta, jonka mukaan suomalaista kansalaisyhteiskuntaa leimaa erityinen piirre: Suomi kuuluu Pohjoismaiseen perinteeseen, jossa kansalaisyhteiskuntaa voidaan rahoittaa julkisin varoin ja silti sille sallitaan kriittinen ääni yhteiskunnassa, kuitenkin kansalaisyhteiskunnan rooli Suomessa on heikompi ja tiukan paikan tullen sen ääni on poliittisessa päätöksenteossa helpompi ohittaa kuin naapurimaissa.¹⁸¹

Haastateltavien mielestä Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka on yksi osoitus tästä kansalaisyhteiskunnan hauraudesta ja siitä, että kansalaisyhteiskunnan rooli mielipidevaikuttajana ja ajattelutavan luojana on heikompi kuin vaikkapa Ruotsissa ja Norjassa. Huolimatta Prosenttiliikkeen saamasta tuesta, mielipidemittauksista ja kansalaisjärjestöjen painostuksesta 0,7 prosentin tavoite saavutettiin Suomessa vain hetkellisesti. Muissa Pohjoismaissa kehitysyhteistyömäärärahat liikkuvat samaan aikaan 0,7 ja 1,0 prosentin välillä bruttokansantuotteesta ja keskustelua käytiin lähinnä siitä, mille tasolle määrärahat tällä välillä asettuisivat. Haastateltavat kokevat, että ajattelutavan tasolla muiden Pohjoismaiden kansalaisyhteiskunnilla on eräänlainen ”henkinen vakuutus” kehitysyhteistyömäärärahojen suhteen, kun taas Suomessa ollaan enemmän riippuvaisia valtiovallan ja poliitikkojen ”hyvästä tahdosta”.¹⁸²

Toisaalta on muistettava, että kaikki järjestöt eivät koe kehityspoliittista vaikuttamistyötä järjestönsä ydintehtäväksi. Pääasia oli, että omia hankkeita ja työtä kehitysmaiden parissa saatettiin jatkaa. Etenkin ne järjestöt, joiden alkuperäinen perustamistarkoitus ei ole ollut kehitysyhteistyö tai kehitysmaiden ja teollisuusmaiden suhteen muuttaminen tasa-arvoisemmaksi eivät välttämättä kokeneet olleensa kehityspoliittikan asiantuntijoita ja vaikuttajia. Enemminkin järjestöjen identiteetti ja osaaminen saattoi perustua johonkin omaan

¹⁸¹ Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

¹⁸² Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

osaamisalueeseen, kuten tietyn maantieteellinen alueen tuntemukseen tai paikallisten energiamuotojen tekniseen käyttöönnottoon.¹⁸³

Suomalaiset kehitysmaa-aktiivit olivat pettyneitä siihen, ettei Suomessa laman aikana saatu estettyä kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksia. Tutkijat kuitenkin huomauttavat, että kansalaisjärjestöt monissa pohjoisen teollisuusmaissa ovat epäonnistuneet mobilisoimaan laajoja kansanjoukkoja vaatimaan poliitikoilta vahvaa tukea kehitysmaille. Kansalaisjärjestöjen esittämä julkinen kritiikki valtiollisia kehityspyrkimyksiä, esimerkiksi rakennesopeutusohjelmaa kohtaan ovat jopa voineet vaikuttaa negatiivisesti kansalaisten asenteisiin kehitysyhteistyötä kohtaan. Tutkijat arvioivat, että järjestöjen ja valtion olisi yhä tiiviimmin tehtävä yhteistyötä, jotta kehitysyhteistyö ei menettäisi arvostustaan kansalaisten keskuudessa. Epätasa-arvon ja epäkohtien esiin nostaminen, heikoimpien ihmisryhmien puolustaminen ja vaikuttaminen poliittisella tasolla ovat perinteisiä kansalaisjärjestöjen toiminta-alueita ja työtä ajavia voimia, ja siksi mielipidevaikuttajan rooli sopii tutkijoiden mukaan kansalaisjärjestöille.¹⁸⁴ Kehityskriittisen keskustelun kuohunnan ja taloudellisesti vaikeiden vuosien jälkeen kansalaisjärjestöjen ja valtiollisten toimijat alkoivatkin etsiä uutta pohjaa yhteistyölle ja rakentamaan suhdettaan hiukan uudella tavalla.

4.3 Uusi yhteistyö

Samoihin aikoihin tiukan säästökuurin aikaan ulkoasianministeriö laati vuonna 1993 strategian Suomen valtiollisen kehitysyhteistyön tavoitteista ja keinoista. Kehitysyhteistyö oli perustamisvaiheensa jälkeen ajelehtinut omalla painollaan ja edellinen periaateohjelma oli laadittu vuonna 1974. Kehitysyhteistyön vaikutuksia selvitettyä jouduttiin toteamaan, että kehitysyhteistyömäärärahojen leikkauksen yhteydessä laiminlyötiin poliittinen päätöksenteko Suomen kehitysyhteistyön painopisteistä. Rajusti vähentyneet varat korostivat entisestään kehitysyhteistyövarojen käytön alueellista ja sektorikohtaista hajanaisuutta. Hajanaisuutta lisäsi vielä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön moninaiset kohdemaat ja kymmenet eri

¹⁸³ Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä, Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

¹⁸⁴ Hulme, Edwards 1997, 278–280.

hankkeet.¹⁸⁵ Strategian saatesanoissa kehitysyhteistyöministeri Toimi Kankaanniemi toteaaakin, että Suomen kehitysyhteistyö kaipaa *toiminta-ajatuksen kirkastamista ja kokonaisvaltaista suunnittelua*.¹⁸⁶

Suomen kehitysyhteistyön hajanaisuuteen ja kokonaisnäkömyksen puutteeseen tarttuivat myös kansalaisjärjestöjen edustajat. Muun muassa Kepan, Suomen Unicefin ja Kirkon ulkomaanavun edustajat moittivat kehitysyhteistyöhankkeiden kokonaiskuvaa tilkkutäkiksi. Osan Suomen kehitysyhteistyöstä katsottiin tähänneen nimenomaan kehitysmaiden köyhimpien väestönosien auttamiseen. Osa taas nähtiin puhtaasti vientiteollisuutemme tarpeita varten räätälöidyiksi hankkeiksi ja korkotuiksi, joiden kukaan ei missään vaiheessa edes kuvitellut auttavan kolmannen maailma köyhiä vaan tarkoituksena oli tukea Suomen vientiteollisuutta.¹⁸⁷

Vuonna 1993 laaditun kehitysyhteistyöstrategian sävyssä on havaittavissa muutos yleisen kehitysjattelun tasolla. Usko tekniseen kehitykseen ja modernisaation tuomaan menestykseen on kokenut kolauksen. Sen sijaan esiin nousivat huoli luonnonvarojen ja maapallon resurssien hupenemisesta. Ratkaisuja etsittiin kestävästä kehityksestä ja sosiaalisesta kehityksestä ihmisoikeuksien, demokratian ja tasa-arvon kautta. Suomalaisella kansalaisyhteiskunnalla oli osansa sosiaalisen kehityksen ja demokratian edistämisen kentällä: kansalaisyhteiskuntien vuoropuhelun ajateltiin edistävän juuri demokratiaa.¹⁸⁸

Suomen kehitysyhteistyöstrategian uudet painotukset noudattavat kansainvälistä linjaa. Ensimmäiset huolestuneet äänet maapallon resurssien suhteen lausuttiin jo 1970-luvun puolivälissä. Ympäristön kantokyky ja maapallon rajalliset resurssit nousivat keskusteluun Kasvun rajat-julkaisussa. Nämä kriittiset äänet eivät kuitenkaan saavuttaneet suurta huomiota tai hyväksyntää vielä tuolloin. Vasta 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kestävä kehitys ja ympäristön asettamat reunaehdot nousivat kehitysjattelun valtavirtaan.¹⁸⁹

Kansainvälisesti kansalaisjärjestöjä on käytetty epävirallisena kanavana, kun toimitaan poliittisesti hankalilla alueilla tai, kun on tarve toimia ohi kehitysmaiden hallitusten ja välttää

¹⁸⁵ Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996, 11.

¹⁸⁶ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993

¹⁸⁷ Salonen, Rekola 2009, 28–29.

¹⁸⁸ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993; Artto 2005, 52.

¹⁸⁹ Rist 2007, 140–170.

virallista valtiollista protokollaa. Erityisesti esimerkiksi Yhdysvaltojen kehitysyhteistyössä järjestöjen roolina oli toimia kanavana tällaisissa valtiolle herkissä ja hankalissa toimintaympäristöissä¹⁹⁰. Suomessa kansalaisjärjestöt tässä nimenomaisessa roolissa tuodaan ensi kertaa selvästi esiin ulkoasianministeriön strategiassa vuonna 1993. Strategiassa todetaan, että järjestöt mahdollistavat sellaisten tavoitteiden saavuttamisen, mikä valtion kehitysyhteistyön keinoin on vaikea tavoittaa. Muun muassa hankkeet maissa, joissa valtiollisten toimijoiden on vaikea päästä tai toimia ovat järjestöjen kehitysyhteistyön keskiössä, samoin kosketuspinnan laajentaminen myös niihin maihin, joissa Suomi ei tee kehitysyhteistyötä.¹⁹¹

Kansalaisjärjestöt olivat kuitenkin olleet jo aiemmin päänavaajia joissakin poliittisesti herkissä asioissa. Järjestöt nostivat jo 1970-luvulla ensimmäisinä esille Afrikan vapautusliikkeet ja toivat niiden edustajia Suomeen. Haastateltava muistelee tapausta, jossa valtiovalta pyysi järjestöjä järjestämään Arafatin vierailun Suomeen 1980-luvun lopulla. Järjestöjen edustajat välittivät myös tietoa muun muassa Namibian poliittisesta tilanteesta suomalaisille ammattijärjestöille, mutta myös valtion edustajille ennen Namibian itsenäistymistä.¹⁹² Poliittisesti herkissä tilanteissa on siis käännytty kansalaisjärjestöjen puoleen ja hyödynnetty niiden tarjoamaa epävirallista väylää. Vuonna 1993 tämä käytännön mahdollisuus kirjattiin myös strategiaan keinona tehdä kehitysyhteistyötä erilaisissa poliittisissa toimintaympäristöissä.¹⁹³

Aiemmin kansalaisjärjestöille annettu voimakas tiedotuksellinen rooli ja mielipidevaikuttajan osa suomalaisten keskuudessa, jää strategiassa 1993 taka-alalle. Kansalaismielipidettä koskevassa osuudessa ei tällä kertaa mainita järjestöjen tiedotustyötä lainkaan. Sen sijaan todetaan vain, että *Suomen kaltaisessa moniarvoisessa yhteiskunnassa on selvää, että kehityspolitiikasta vallitsee monta kilpailevaa käsitystä*. Valtion viranomaisille sälytetään tällä kertaa suurempi vastuu monipuolisen, avoimen ja puolueettoman tiedon tarjoamisesta kansalaisille.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Tvedt 1998, 48–49, 112–113.

¹⁹¹ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993, 26–27.

¹⁹² Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

¹⁹³ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993, 26–27.

¹⁹⁴ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993, 18–19.

Muutos kertoo jossain määrin tiedotuksellisen toiminnan muuttumisesta, ehkä myös pettymyksestä järjestöjen tiedotukseen. Taustalla voi olla kehityskriittinen keskustelu, jonka tiimellyksessä kansalaisjärjestöjen radikaaleimmat äänet ja kehitysyhteistyöviranomaiset ajautuivat törmäyskurssille. Kaikkia kun ei miellyttänyt kehitysyhteistyön raju arvostelu, etenkin kun samaan aikaan kehitysyhteistyö joutui kovien taloudellisten leikkausten alle. Strategiassa halutaan kenties vahvistaa valtiollisten toimijoiden osuutta julkisessa keskustelussa, etteivät kansalaisjärjestöt pääse hallitsemaan koko julkista keskustelua kehitysyhteistyöstä.

Kansalaisjärjestöjen tiedotustoiminta aiheutti kehitysyhteistyöviranomaisissa kenties myös pienen pettymyksen. Laman aikana kansalaismielipide ei ilmaissut vahvaa tukeaan kehitysyhteistyölle eikä kansalaisyhteiskunta saanut laajoja kansanpiirejä puhumaan kehitysyhteistyövarojen puolesta tiukassa tilanteessa. Rajut leikkaukset kehitysyhteistyövaroissa olivat kova isku myös ulkoasianministeriön kehitysyhteistyöosastolle. Määrärahojen vähennykset, jopa kesken budjettikausien, pakottivat kehitysyhteistyön virkakoneiston sopeuttamaan nopealla aikataululla niukentuviin resursseihin.¹⁹⁵ Vaikka monissa asioissa kansalaisjärjestökenttä ja ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöjaosto olivat neuvottelupöydän vastakkaisilla puolilla, niin kehitysyhteistyömäärärahojen puolustaminen oli kuitenkin molempien etu ja yhteinen asia, jossa kehitysyhteistyöosaston virkamiehet varmasti olisivat toivoneet kansalaisjärjestöiltä kaiken mahdollisen poliittisen tuen ja painostuksen. Yhteistyön paikat ja yhteiset intressit on tunnistettu niin valtiovallan kuin järjestöjenkin piirissä.¹⁹⁶

Uusi aikakausi Suomen kehitysyhteistyössä toi myös hyvin konkreettisia muutoksia järjestöjen ja etenkin Kepan toimintaan. Kehityskriittinen keskustelu sekä kehitysjoukkotoiminnan arviointi sysäsivät liikkeelle Kepan toiminnan uudelleenarvioinnin. Keva laati vuonna 1993 historiansa ensimmäisen tavoite- ja toimintaohjelman, jossa järjestön tehtäväkentiksi määriteltiin kehitysjoukkotoiminta, kehitysmaapoliittinen toiminta sekä tiedotus- ja palvelutoiminta. Lisäksi ohjelmassa omaksuttiin selkeästi uusi kehitysajattelu, jossa korostettiin inhimillisen kehityksen ja kestävän kehityksen merkitystä. Keskeinen

¹⁹⁵ Artto 2005, 49–50.

¹⁹⁶ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

muutos oli, että kehityspoliittinen toiminta ja järjestöjen edunvalvonta suhteessa valtiovaltaan eriytettiin omaksi tehtäväkentäkseen.¹⁹⁷

Kepan kehitysjoukko-ohjelmaan kohdistunut arviointi asetti koko henkilöapujärjestelmän kyseenalaiseksi ja se todettiin kehitysvaikutuksiin nähden kalliiksi.¹⁹⁸ Kansainvälisessä tutkimuksessa ja keskustelussa henkilöapuun kehitysavun muotona oli alettu suhtautua kriittisesti ja Kepan evaluointiraportissa noudateltiin samaa linjaa. Raportti antoi Kepan kehitysjoukkotoiminnalle synkeän arvion vuonna 1994.¹⁹⁹ Arviointi suositteli Kepan roolin uudelleenarviointia ja totesi, että kattojärjestön vahvuus oli Suomessa tapahtuvassa tiedotus- ja kampanjointityössä, mikä voisikin suosituksen mukaan olla jatkossa Kepan keskeinen tehtävä.²⁰⁰ Keva tosin arvosteli kovin sanoin evaluoinnin toteutusta ja piti sitä epämääräisenä ja osin harhaanjohtava. Arvostelusta huolimatta arvioinnin suosituksia alettiin toteuttaa ja Kepan uutta asemaa suomalaisen kehitysyhteistyön kentässä alettiin pohtia sen jäsenjärjestöjen toimesta.²⁰¹

Ulkoasiainministeriön Kepalle myöntämä rahoitus oli sidoksissa kehitysjoukkotoiminnan toteuttamiseen, mikä oli määritelty Kepan ydintehtäväksi vuonna 1986. Kepan jäsenjärjestöjen piirissä kehitysjoukkojen lakkauttaminen koettiin uhaksi koko Kepan olemassaololle. Haastateltava kertoo, että Kepassa koettiin ulkoasiainministeriön virkamiesjohdon piirissä olleen ajattelua, että kehitysjoukkotoiminta pitää lopettaa tarpeettomana ja samalla päästään eroon myös Kepasta, joka toisten mielestä oli tarpeeton ”vahtikoira”. Tämä ei tietenkään ollut ulkoasiainministeriön virallinen kanta, mutta tunteukset kertovat toimijoiden välisistä epäluuloista.²⁰²

Kepan tehtävän uudelleenmuotoilussa vaikuttivat edelleen kehityskriittisen keskustelun esiin nostamat erimielisyydet kehityksen tavoitteista ja keinoista. Monet kehityskaaliikkeneaktiivit ja järjestöt kokivat kehitysjoukkotoiminnan olevan edelleen tarpeellista eivätkä olisi tahtoneet luopua siitä, toisten mielestä kehitysjoukkotoiminta oli aivan vääränlainen tapa yrittää saada

¹⁹⁷ Salonen, Rekola 2005, 33–34.

¹⁹⁸ Koponen, Mattila–Wiro 1996, 76–77.

¹⁹⁹ Arto 2005, 32–39; Salonen, Rekola 2005, 91–92.

²⁰⁰ Koponen, Mattila–Wiro 1996, 76–77.

²⁰¹ Salonen, Rekola 2005, 37–38.

²⁰² Arto 2005, 32–39; Salonen, Rekola 2005, 91–92; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1993; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1995; Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä.

aikaan kehitystä. Kehitysjoukkotoiminnan sijaan Kepan toivottiin voivan painottua enemmän kehityspoliittiseen vaikuttamistyöhön.²⁰³

Haastateltava kuvailee muutosprosessin lopputulosta ”*onnelliseksi*” Kepan kannalta. Ulkoasiainministeriön kanssa vuonna 1999 solmittu uusi sopimus mahdollisti Kepan aikaisempaa itsenäisen toiminnan. Ministeriö sitoutui sopimuksessa rahoittamaan Kepan ohjelmaa, jonka yksityiskohdista päättäminen jäi sen itsensä harkittavaksi. Ulkoasiainministeriö toteaa vuosikertomuksessaan, että Kepan tulee kehitysjoukkotoiminnan lakattua keskittymään kotimaan tiedotukseen, kansalaisjärjestöjen palveluun tietojen vaihdossa sekä koulutuksessa.²⁰⁴

Uudistusten seurauksena Kepa keskittyi toiminnassaan enemmän jäsenjärjestöjen palvelemiseen ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön parantamiseen. Kepan haluttiin toimivan myös areenana, jolla järjestöt saattoivat vaihtaa ideoitaan ja jakaa tietoa. Poliittinen vaikuttamistyö otettiin vahvasti järjestön tehtäväkentälle. Tiedotustoimintaa päätettiin lisätä sekä jäsenjärjestöjen että suuren yleisön suuntaan. Suurta yleisöä lähestyttiin muun muassa kampanjoilla ja Helsingissä pidettävällä Maailma kylässä–festivaalilla sekä uudistamalla Kumppani-lehteä laajempaa yleisöä kiinnostavaksi alan aikakauslehdeksi.²⁰⁵

Kepan uuden vapaamman roolin taustalla vaikutti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä vuonna 1993 tehty arviointi, jonka mukaan kansalaisjärjestöjen työ vastasi enimmäkseen sille asetettuja tavoitteita ja, että suomalaiset järjestöt pärjäsivät hyvin myös kansainvälisessä vertailussa.²⁰⁶ Myös ulkoasiainministeriön vuonna 1995 tekemässä selvityksessä todetaan, että osallistumalla kehitysyhteistyöhön järjestöt ovat toimineet tavalla, joka on saavuttanut oman jäsenistön hyväksynnän ja tarjonnut jäsenistölleen tervetulleita työtilaisuuksia sekä uusia kokemuksia.²⁰⁷ Kun Suomen kehitysyhteistyömäärärahat alkoivat pikkuhiljaa kohota laman jälkeen 1990-luvun puolivälissä, haluttiin kansalaisjärjestöjen rahoitusosuus säilyttää vähintään entisellä tasollaan tai lievässä nousussa. Ulkoasiainministeriön selvityksessä 1996

²⁰³ Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla.

²⁰⁴ Folke Sundmanin haastattelu 15.1.2008 Helsingissä; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1995.

²⁰⁵ Salonen, Rekola 2005, 39–43.

²⁰⁶ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1994.

²⁰⁷ Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasiainministeriölle 1995, 16.

tavoitetasoksi asetettiin, että 10–15%:a julkisesta kehitysyhteistyöstä tulisi kanavoida kansalaisjärjestöjen kautta.²⁰⁸

Vaikka kansalaisjärjestötoimijoiden ja valtion kehitysyhteistyöviranomaisten välillä on erimielisyyttä, epäluuloa ja liian vähän ymmärrystä toistensa toimintatapoja kohtaan, on molemmilla toimijoilla usein myös yhteisiä päämääriä. Etenkin suurien rakenteisiin vaikuttavien muutosten aikana, kuten julkisen kehitysyhteistyön määrärahojen ollessa rajujen leikkausten kohteena kehitysyhteistyöviranomaiset ja kansalaisjärjestöt voivat etsiä tukea toisistaan, vaikka avun sisällöistä ja kansalaisjärjestöjen rahoitusosuudesta oltaisiinkin erimielisiä. Ulkoasiainministeriön selvityksessä tunnustetaankin, että viranomaisilla on aika ajoin ollut tarvetta etsiä poliittista tukea kehitysyhteistyölle järjestöjen kautta²⁰⁹.

Tukea ovat vaikutusvaltaiset kansalaisjärjestöt antaneet muun muassa kampanjoidessaan 0,7 %:n puolesta²¹⁰. Tutkija Kopsen kuvaamat instrumentaaliset ja pehmeämmät developmentalistiset arvot ovat vääntäneet kättä Suomen kehityspolitiikassa ja poliitikot ja virkamiehet ovat kukin pyrkineet vahvistamaan oman näkemyksensä mukaista kehityspolitiikkaa tällä instrumentalismin ja developmentalismin akselilla. Kansalaisjärjestöiltä on voitu hakea etenkin tukea developmentalistisille painotuksille, joiden mukaan kehitystä voidaan tietoisin hyvää tarkoittavin toimin edistää ja kehityksen edistämiseksi on myös moraalinen ja eettinen velvoite. Poliittisilla toimijoilla ja kehitysyhteistyön virkamiehillä oli etenkin valtiovarainministeriön kanssa melko eriävät käsitykset kehitysyhteistyön periaatteista. Valtiovarainministeriössä kun tavattiin korostaa kehitysyhteistyöstä saatavia hyötyjä kotimaan taloudelle.²¹¹ Vahvasta kansalaisjärjestökentästä ja esimerkiksi toimivasta ja uskottavasta kehitysyhteistyöjärjestöjen kattojärjestöstä, kuten Kepa, on myös hyötyä niille viranomaisille ja poliitikoille, joiden tehtäviin ja poliittiseen agendaan kuuluu kehitysyhteistyön puolustaminen.

²⁰⁸ Kehitysyhteistyöselvitys 1996, 6–7.

²⁰⁹ Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasiainministeriölle 1995, 16.

²¹⁰ Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasiainministeriölle 1995, 16.

²¹¹ Koponen 2005; luonnospaperi.

4.4 Kehityksen uudet avaimet

Kymmenien vuosien kehitysyhteistyöponnistelujen jälkeen 1990-luvulle siirryttäessä kehitysmaiden tukemisen tarve oli yhtä ilmeinen ja polttava kuin edellisen vuosikymmenen alussa. Köyhyys, lukutaidottomuus ja lapsikuolleisuus kalvoivat edelleen kehitysmaiden yhteiskuntia, vaikka työtä niiden vähentämiseksi olivat tehneet lukemattomat ihmiset ja organisaatiot. Kymmenet maat kärsivät nälkä- ja velkakriiseistä ja hiv:n leviäminen synkensi näköaloja varsinkin Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa. Isossa osassa kolmatta maailmaa 1980-luku oli osoittautunut menetyksi vuosikymmeneksi, jonka kehitysvaikutukset olivat hyvin kyseenalaisia. Kehityskriittinen keskustelu nosti epäkohtia esiin hyvinkin rajuihin sanakääntein ja oli läntisen maailman avunantajamaiden itseruuskinta.²¹²

Kansainvälisessä kehitysyhteistyössä käännyttiin teollisuuden kehittämisestä ja palvelujen yksityistämiseen pakottaneista kehitysmaiden rakennesopeutusohjelmista toisenlaiseen ajatteluun ja keinoihin. 1980– ja 1990–luvun taitekohdassa kehitysajattelun uudeksi avainsanaksi nousi demokratian edistäminen, oikeudenmukaisempi ja demokraattisempi kehitys. Kuohunnan ja kehitysyhteistyön murrosvuosien jälkeen vuosina 1993, 1996 ja 1998 Suomen kehitysyhteistyön ja kokonaisvaltaisemman kehitysmaapolitiikan tavoitteet päivitettiin. Tarvetta kehityspoliittisten linjausten kirjaamiselle olikin, sillä edellinen kehitysyhteistyön periaateohjelma oli laadittu vuonna 1974. Suomen kehitysyhteistyön strategiassa korostettiin kestävän kehityksen periaatteita ja ihmisoikeuksia. Kehitysyhteistyön tavoitteeksi asetettiin kansainvälisen mallin mukaisesti köyhyyden vähentäminen, ympäristöuhkien torjuminen sekä demokratian edistäminen.²¹³

Lisäksi kehitysmaasuhteita alettiin tarkastella kokonaisvaltaisemmin ja avainsanaksi nousi politiikkajohdonmukaisuus. Johdonmukaisuudella tarkoitettiin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään ja tukevat kaikki samoja päämääriä. Poliittisia päätöksiä tehtäessä niiden globaalit kehitysvaikutukset tulisi ottaa huomioon. Tässä kehitysmaapolitiittisten tavoitteiden kokonaisuudessa köyhyyden vähentäminen, ympäristöuhkien torjuminen ja tasa-arvon,

²¹² Artto 2005, 40–42.

²¹³ Tvedt 1995, 41–44; Suomen kehitysyhteistyö 1990–luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993; Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996; Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus 1998.

kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistäminen muodostivat kehitysyhteistyön peruselementit.²¹⁴

Suomessa vastoin käymiset useassa teollistamishankkeessa ja kehityskriittisen keskustelun sitkeät vaatimukset köyhien väestöryhmien tarpeiden painottamisesta tuottivat lopulta tulosta. Suomen kehitysyhteistyössä päädyttiin uusien tavoitteiden saavuttamiseksi kohdentamaan kehitysyhteistyötä enenevässä määrin koulutus- ja terveydenhoitosektoreille, jotka tyypillisesti ovat kansalaisjärjestöille tuttua toiminta-alaa. Lisäksi varoja haluttiin kohdentaa kehitysmaiden maaseudun kehittämiseen erityisesti maa- ja metsätalouteen, joiden parissa kansalaisjärjestöt olivat myös tehneet omaa ruohonjuuritason työtään.²¹⁵

Uudet kehityksen avaimet ja varojen kohdentaminen juuri sosiaali- ja terveys- sekä koulutussektoreille jopa vahvistivat kansalaisjärjestöjen asemaa Suomen kehitysyhteistyössä. Kansalaisjärjestöjen odotettiin tukevan valtiollisen kehitysyhteistyön tavoitteita kehitysyhteistyössään tuoden niiden toteutukseen oman lisäarvonsa.²¹⁶

Kansalaisjärjestöt ehtivät olla vakiintuneena osana Suomen valtiollista kehitysyhteistyötä lähes kaksikymmentä vuotta ennen kuin niiden työn tuloksista tehtiin laajempia arvioita. Vuosien 1993 ja 1995 välisenä aikana Ulkoasianministeriön kehitysyhteistyöosasto teetti kaksi arviointia, joiden kohteina oli kansalaisjärjestötuki kokonaisuutena sekä Kepan koordinoima kehitysjoukkotoiminta. Arvioinnit antoivat vain vähän näyttöä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laadullisesta ylivoimaisuudesta valtiollisiin toimijoihin nähden. Kuitenkin arviointien perusteella saatettiin todeta että, järjestöillä oli kyky tavoittaa kaikkein köyhimmät ihmiset, lisäksi kustannustehokkuus oli useissa hankkeissa valtiollisia toimijoita paremmalla tasolla. Arvioinneissa todettiin, että järjestöjen työ oli niin merkityksellistä, että valtion kannatti jatkaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukemista ja kasvattaa järjestöjen kautta kanavoitavaa budjettiosuutta.²¹⁷

²¹⁴ Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996, 11; Suomen kehityskaupoliittikan linjaus 1998, 5–9.

²¹⁵ Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996, 11; Arto 2005, 36–38.

²¹⁶ Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993, 26–27; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1991.

²¹⁷ Koponen, Mattila–Wiro 1996, 76–77.

Kansalaisjärjestöt saivat myös kansainvälistä huomiota ja tunnustusta tekemästään työstä, kun maailmanlaajuisen kehitysyhteistyön jättiläinen Maailman Pankki teetti oman selvityksensä järjestöjen tekemästä kehitysyhteistyöstä 1991. Tämän selvityksen ja tutkijoiden piirissä syntyneen keskustelun seurauksena Maailman Pankki päätti määrätietoisesti alkaa laajentaa omaa yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa. Maailman Pankin päätös perustui huomiolle, jonka mukaan, valtioilla ja markkinavetoisilla toimijoilla ei ollut keinoja toimia kaikilla kehityksen osa-alueilla. Järjestöjä tarvittiin siis paikkaamaan tämä aukko köyhyyden vähentämishankkeissa. Kansalaisjärjestöillä katsottiin olevan ainutlaatuisia etuja kuten ruohonjuuritason tietämystä, aito kontakti maailman köyhimpiin ja kykyä luoda palveluja juuri köyhimpien tarpeisiin.²¹⁸

Opetusalalle ja terveydenhuoltoon kohdistuvista hankkeista kansalaisjärjestöillä oli tunnetusti kokemusta ja asiantuntemusta, joka tunnustettiin myös Suomen ulkoasiainministeriössä. 1980–ja 1990–lukujen taitteessa suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeista noin 70 % kohdistui opetukseen ja terveydenhuoltoon. Maatalouteen liittyviä hankkeita oli kymmenesosa kaikista kansalaisjärjestöjen hankkeista. Demokratian edistämiseen kehitysmaissa liittyi vahvasti kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen, jonka suhteen oli toki ymmärrettävää kääntyä juuri kansalaisjärjestöjen puoleen. Vastuuta ja resursseja haluttiin kanavoida kansalaisyhteiskuntien toimijoille, koska niiden ajateltiin tavoittavan kehitysmaiden paikalliset yhteisöt sekä kykenevän osallistamaan kehitysmaiden ihmisiä ruohonjuuritason kehitysyhteistyössä. Kansalaisjärjestöjen ajateltiin voivan vahvistaa demokratiaa, kehitysmaiden kansalaisten omia vaikutusmahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan kautta ja voimaannuttaa etenkin kehitysmaiden yhteiskuntien marginaalisia ryhmiä. Ulkoasiainministeriön periaatepäätöksen mukaan kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta olisi syytä käyttää enemmän myös valtioiden välisissä hankkeissa, etenkin sektoreilla, joilta kansalaisjärjestöillä oli vahvaa kokemusta.²¹⁹

Tutkijat ovat kyseenlaistaneet monet kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön liitetyt ominaisuudet, kuten joustavuus, ruohonjuuritason työn vaikuttavuus ja tehokkuus. Arvostelu

²¹⁸ Lewis 2007, 364–366.

²¹⁹ Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996, 6-7; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1987; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1988; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1991; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1992; Tvedt 1995, 41–44.

on kuitenkin paljolti kohdistunut kritiikittömään suhtautumiseen ja kansalaisjärjestöjen ylivoimaisuuden liialliseen korostamiseen. Monet järjestöihin liitetyt ominaisuudet pitävät myös paikkansa, jos ei kaikkien niin ainakin osan järjestöjen ja hankkeiden kohdalla. Arvostelusta ja kriittisestä keskustelusta huolimatta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön arvostus ei ole olennaisesti muuttunut tai sen painoarvo valtion toimijoiden silmissä ei ole vähentynyt. Päinvastoin, 1990– ja 2000-luvuilla kansalaisjärjestöjen kautta ohjattu rahoitus on edelleen kasvanut.²²⁰ Osaltaan tätä on auttanut kehitysyhteistyön painotukset, jotka ovat siirtyneet aloille, joilla kansalaisjärjestöillä oli valmiiksi erityisosaamista ja kokemusta.

5 Kansalaisjärjestöt ja uuden vuosituhannen haasteet

5.1 Globalisoituva maailma ja Suomen kehitysyhteistyö

Globaalistumisprosessi nähdään usein ensisijaisesti taloudellisena globalisaationa, mutta toimijoita eivät ole vain tuotannolliseen prosessiin osallistuvat yritykset ja muut investoijat sekä rahoituslaitokset vaan myös erilaiset muut kansainväliseen yhteistyöhön suuntautuneet organisaatiot ja kansalaisjärjestöt. Suomen kehityspoliittisessa linjauksessa todetaan, että globaalistumista koskeva keskeinen kysymys on, miten globaalistumisprosessi vaikuttaa yksilöihin, pienyhteisöihin, eri maihin tai kokonaisesti alueisiin maailmassa. Globalisaation uskotaan tehostavan taloudellisten voimavarojen käyttöä ja nopeuttavan teknologian siirtoa maantieteellisesti uusille alueille. Samalla globalisaatio lisää eri kansojen ja kulttuurien kohtaamista ja vuorovaikutusta. Toisaalta globaalistumisprosessin todetaan voivan heikentää valtioiden kykyä kontrolloida taloudellista tai yhteiskunnallista kehitystään, mikä on erityinen haaste kehitysmaille. Kiristyvän kilpailun pelätään johtavan monien maiden tai väestöryhmien marginalisoitumiseen, jos niillä ei ole riittäviä edellytyksiä osallistua taloudelliseen kilpailuun.²²¹

²²⁰ Marcussen 1996, 260–265.

²²¹ Suomen kehityksipolitiikanlinjaus 1998, 12–14; Rist 2008, 136–139.

Globalisaatio, kansainvälisten yhteyksien lisääntyminen ja ulkopoliitiikan muutokset vaikuttivat Suomen suhteisiin kehitysmaihin ja kehitysyhteistyöhön, niin valtiollisella tasolla kuin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön. Konkreettisin muutos Suomen kansainvälisessä asemassa oli Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995. Vuonna 1998 julkaistussa Suomen kehityskaupoliitiikan linjauksessa todetaankin, että Suomen on politiikassaan valmistauduttava toimimaan globaalistuvassa toimintaympäristössä, joka antaa sekä uusia mahdollisuuksia että luo uusia haasteita niin teollisuus- kuin kehitysmaille. Linjauksen tavoitteena on edistää Suomen omien kansallisten etujen lisäksi yhteisiä maailmanlaajuisia etuja ja ottaa huomioon kehitysmaiden asema maailmanpolitiikassa.²²²

Suuret linjat kehityspoliittikkaan muotoiltiin 1990-luvun puolesta välistä lähtien Euroopan unionissa. Suomi toki pyrki vaikuttamaan EU:n kehityspoliittikkaan, huomautetaan kehityspoliittisessa linjauksessa vuodelta 1998.²²³ Kehityskaupoliittisessa linjauksessa Suomen liittyminen Euroopan unionin jäsenmaaksi vuonna 1995 nähdään vaikuttaneen positiivisesti Suomen vaikutusmahdollisuuksiin kansainvälisessä politiikassa ja kehityspoliittisessa. Jäsenyyden myötä unionin kehityspoliittiset linjaukset ulottuivat koskemaan myös Suomen valtiollista kehitysyhteistyötä. Suomen kehityskaupoliittisten tavoitteiden oli oltava sopusoinnussa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kehitysyhteistyön tavoitteiden kanssa.²²⁴

Voidaan ajatella, että Suomi tukeutui aiemmin paljolti YK:ssa sovittuihin periaatepäätöksiin. Ne kuitenkin eivät ole sitovia laillisesti, vaan lähinnä moraalisia ja poliittisia velvoitteita. Euroopan unionin jäsenenä Suomi sen sijaan on velvollinen noudattamaan unionissa laadittuja linjauksia. Lisäksi jäsenyys velvoitti Suomen osallistumaan EU:n kehitysaputoiminnan rahoittamiseen. Tämä tarkoitti, että Suomen kehitysyhteistyövaroista suurempi osuus ohjattiin kansainvälisiin kehitysinstituutioihin ja kahdenvälisen avun osuus taas kaventui ja keskittyi yhä harvempiin kohteisiin. Kansalaisjärjestöjen odotettiin omalla toiminnallaan täydentävän etenkin kahdenvälistä kehitysyhteistyötä.²²⁵

²²² Suomen kehityskaupoliitiikan linjaus 1998, 12–14.

²²³ Suomen kehityskaupoliitiikan linjaus 1998, 16.

²²⁴ Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasiainministeriölle 1995, 4-6; Suomen kehityskaupoliitiikan linjaus 1998, 16–20.

²²⁵ Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasiainministeriölle 1995, 4-6; Suomen kehityskaupoliitiikan linjaus 1998, 16–20.

YK ei kuitenkaan menettänyt merkitystään Suomen kehityspolitiikassa. YK:n piirissä nostettiin 1990-luvulla esiin useita teollisuus- ja kehitysmaita koskevia yhteisiä kysymyksiä ja luotiin globaalistumiselle arvoperusta. Maailmanjärjestön aloitteesta 185 valtiota ovat sopineet siitä, mitkä kysymykset ovat keskeisiä ihmisten turvallisuudelle ja sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestäväälle kehitykselle. Tästä koostuu maailmanlaajuinen asiakokonaisuus, niin sanottu globaaliagenda. Tunnetuimpia agendan osasia ovat YK:n vuosituhattavoitteet²²⁶, joiden kanssa linjassa Suomi rakentaa omia kehityspoliittisia tavoitteitaan. Päävastuu globaaliagendan toteuttamisesta on kansallisvaltioilla. Valtioiden lisäksi hallitusten välisillä järjestöillä, kansalaisjärjestöillä, yrityksillä sekä yksityisillä ihmisillä on tärkeä panos agendan muuttamisessa käytännöksi. Agendan taustalla on visio maailmasta, jonka kehitykseen vaikutetaan tietoisesti; kehityksen ohjaukseen osallistuvat globaalit instituutiot, valtiot, kansalaisyhteiskunta sekä yritysten ja kansalaisjärjestöjen muodostamat verkostot.²²⁷

Kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan läsnäolo on vahvistunut kansainvälisten kehitysorganisaatioiden linjauksissa. Samalla tämä on tarkoittanut entistä suurempia odotuksia koko kolmatta sektoria kohtaan. Yhtenä osoituksena kansalaisjärjestöjen vahvistuneesta roolista kehitysyhteistyössä on erilliset linjaukset, joissa kansalaisjärjestöjen rooli osana Suomen kehitysyhteistyötä määritellään. Vuonna 2006 laadittiin ensimmäinen kansalaisjärjestölinjaus, vuonna 2010 linjausta täydennettiin laajemmalla kehityspoliittisella kansalaisyhteiskuntalinjauksella. Ministeri Paula Lehtomäki toteaa vuoden 2006 kansalaisjärjestölinjauksen saatesanoissa, että linjauksen tavoitteena on tarkastella järjestötyön roolia Suomen kehityspolitiikassa sekä tuoda esiin niitä periaatteita, joita ulkoasiainministeriön ja järjestöjen välisessä vuoropuhelussa noudatetaan. Järjestöjen todetaan olevan itsenäisiä toimijoita, mutta niidenkin tulee asettua YK:n vuosituhattavoitteiden, yhteisten globaalien tavoitteiden taakse. Kansalaisjärjestöjen on itse

²²⁶ YK:n vuosituhattavoitteet ovat: 1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen. 2. Ulottaa peruskoulutus kaikille. 3. Edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa. 4. Vähentää lapsikuolleisuutta. 5. Parantaa odottavien äitien terveyttä. 6. Taistella AIDSia, malariaa ja muita tauteja vastaan. 7. Taata ympäristön kestävä kehitys. 8. Luoda globaali kumppanuus kehitykseen.

²²⁷ Suomen kehityskaupolitiikan linjaus 1998, 14–15.

päätettävä oma missionsa ja toimintatapansa – ministeriön roolina todetaan olevan mahdollistaa ja tukea kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kehityksen edistämässä.²²⁸

Järjestöjen merkityksen ja näkyvyyden kasvu näkyy YK:n ja EU:n kehitysyhteistyössä. EU:ssa kansalaisjärjestöt on tunnustettu kehitysyhteistyön täysivaltaisiksi toimijoiksi, ei vain valtion työtä täydentäviksi kanaviksi. Tutkijat ovat esittäneet, että kansalaisjärjestöjä halutaan kehitysyhteistyön kentälle nimenomaan paikkaamaan ja vähentämään globalisaation ei-toivottuja vaikutuksia. Kansalaisjärjestöt ovatkin tutkija Tvedtin mukaan ajautuneet tilanteeseen, jossa ne tasapainottelevat kahden tehtävän välillä. Toisaalta järjestöjen odotetaan korjaavan erilaisten yhteiskunnallisten prosessin aiheuttamia ongelmia, paikkaavan ensin rakennesopeutusohjelmien aiheuttamia vaikeuksia kehitysmaiden köyhille ja nyt pitävän köyhimmät globalisoituvan maailman kehityksen kerkassa. Toisaalta järjestöjen olisi pyrittävä vaikuttamaan yhteiskunnallisiin rakenteisiin sekä kansainvälisiin ja kansallisiin kehitysinstituutioihin.²²⁹

Järjestöjen mahdollisuudet haastaa kansallisia tai kansainvälisiä toimijoita on asetettu kuitenkin kyseenalaiseksi. Anneli Vesamaa on esimerkiksi tutkinut valtioiden ja kansalaisjärjestöjen suhteen ilmenemistä vuoden 1995 YK:n sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa. Vesamaan mukaan kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt sen toimijoina ovat aiemmin olleet valtion vastavoima. Tutkimusajankohtana suoraa konfliktiasettelua ei hänen mukaansa ollut enää havaittavissa, vaikka oman autonomian korostamista ja sen menettämisen pelkoa oli havaittavissa järjestökentässä. Todellista vuorovaikutusta ei juuri ollut havaittavissa. Sen sijaan Vesamaa pitää YK:n tapaa kutsua kansalaisjärjestöjen edustajia kokoukseen osoituksena YK:n näkemyksestä, että kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli sosiaalisen kehityksen edistäjinä ja hyvinvointivaltioita rakennettaessa. Kansalaisjärjestöjen ei kuitenkaan välttämättä toivota haastavan tosissaan vallitsevaa politiikkaa.²³⁰ Kansalaisjärjestöjen kutsumista paikalle YK:n huippukokouksiin, niiden kuulemista niin EU-tasolla kuin Suomen valtion tasolla voidaan tarkastella näennäisenä tekona vahvistaa valtiollisten toimijoiden uskottavuutta. Järjestöjen

²²⁸ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, Saatteeksi.

²²⁹ Tvedt 1998, 213–216.

²³⁰ Vesamaa 1997, 1-2, 24–26, 42.

esittämiä kantoja ei kuitenkaan välttämättä oteta kovin vakavasti tai ne eivät olennaisesti vaikuta vallitsevaan politiikkaan ja päätöksiin.

Haastatteluissa nousee esiin joitakin tapauksia, jolloin kansalaisjärjestöjen edustajia on kutsuttu viranomaisten toimesta kuultavaksi niiden asiantuntemuksen perusteella. Järjestöjen kommentit eivät kuitenkaan ole löytäneet tietään ulkoasiainministeriön lopullisiin asiakirjoihin. Tosin haastateltavilla on myös päinvastaisia kokemuksia, joiden mukaan muun muassa kehityspoliittisiin linjauksiin ja etenkin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä koskeviin linjauksiin on voitu aidosti vaikuttaa. Järjestöissä on koettu, että heidän mielipidettään ja näkemyksiään arvostetaan aidosti Suomen ulkoasiainministeriössä.²³¹

Samaan aikaan kun globalisaation myötä kansainväliset yhteydet tiivistyvät ovat kansalaisjärjestöt myös tiivistäneet yhteistyötään eri puolilla maailmaa. Tutkijat ovat selittäneet järjestöjen kansainvälisten verkostojen voimistumista hyvinvointivaltion kriisillä ja uusliberalistisen talouspolitiikan seurauksilla, joiden myötä köyhimmät maat ajautuvat yhä suurempiin ongelmiin. Globaalin kansalaisjärjestökentän tiivistyminen ilmenee muun muassa siinä, mitä tutkija Tvedt kutsuu ”järjestöpuheeksi”. Lyhyessä ajassa eri puolille maailmaa niin kaupunkeihin kuin syrjäisille maaseutualueille on syntynyt järjestöjä, jotka maantieteellisestä välimatkastaan ja kulttuurisista eroistaan huolimatta jakavat saman puhettavan, samat termit ja samat näkemykset kansalaisyhteiskunnasta ja kansalaisjärjestöistä – tavan puhua järjestöistä ja kehityksestä. Järjestöjen verkostoa yhdistävät samat rahoittajat ja rahoituslähteet, joilla on yleensä keskenään samankaltaiset rahoitusehdot ja tavat tukea järjestöjen kehitysyhteistyötä. Tvedin mukaan tämä järjestöjen verkosto toimii kanavana levittää länsimaisia kehitysmalleja ja kehitysajattelua sekä länsimaista tapaa käsittää kansalaisyhteiskunta, mutta toisaalta se toimii myös areenan jolla nämä mallit ja ajattelutavat kyseenalaistetaan.²³²

Ajatukseen maailmanlaajuisesta kehitysjärjestöjen verkostosta kohdistetaan paljon odotuksia. Toisaalta kansallisvaltiot ja kansainväliset kehitysinstituutiot odottavat kansalaisjärjestöiltä kasvavaa panosta demokratian kehittäjinä ja köyhimpien ihmisten perustarpeiden tyydyttäjinä. Toisaalta tutkijoiden suunnalta kuuluu toisenlaisia odotuksia. Tiivistyvä globalisaatio tekee näkyväksi kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden yhteiset ongelmat ja mahdollistaa syvemmän yhteisymmärryksen ja konkreettisen yhteistyön kampanjoinnissa niin

²³¹ Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

²³² Tvedt 1998, 75–76, 213–216.

paikallisia kuin globaaleja ongelmia vastaan. Tutkijat uskovat, että pohjoisen ja etelän kansalaisjärjestöjen ja kansanliikkeiden yhdessä muodostama vaikuttamiskoneisto tai globaali kansalaisyhteiskunta voisi pakottaa kansalliset ja kansainväliset toimijat ottamaan maailman köyhimpien vaatimukset tosissaan ja vastaamaan niihin. Lisäksi kansalaisjärjestöjen rooli palveluntarjoajina ja sosiaalisen turvallisuuden luojina mahdollisesti vaihtuisi muutoshakuisemmaksi vaikuttamistyöksi. Toiveikkaissa odotuksissa on globaali kansalaisyhteiskunta, jossa kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen välisiä suhteita eivät määrittele valtionhallinnon laatimat sopimukset ja määritelmät ”oikeanlaisesta” kehityksestä ja kumppanuudesta, vaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden itse määrittelemät arvot ja tavoitteet.²³³

Maailman laajuisten ongelmien kietoutuminen yhä tiiviimmin kotimaisiin ongelmiin ja kehityspyrkimykseen asettaa uusia haasteita myös järjestöjen tiedotustoiminnalle. Kuten aiemmin on todettu valtion näkökulmasta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö lisää kehityskysymysten tunnettuutta Suomessa ja vaikuttaa kehitysyhteistyövaroja koskevaan yleiseen mielipiteeseen. Samalla järjestöt jäsenistönsä ja tarjoamansa toiminnan kautta sitouttaa suomalaisia kehitysyhteistyön tarpeellisuuteen ja tavoitteisiin. Täydentämällä Suomen kahdenvälistä kehityspolitiikkaa järjestöt luovat perustaa valtioiden rajat ylittävälle ymmärrykselle ja kulttuurien vuorovaikutukselle, mikä on globalisoituvassa maailmassa ja välttämätöntä. Ulkoasianministeriön mukaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön voidaan katsoa edustavan suurinta osaa Suomen kansasta, ja sillä on tärkeä kehityspoliittinen merkitys. Kansalaisjärjestöjen mukanaolo on vaikuttanut siihen, että mielipidetiedusteluissa kansalaiset antavat kehitysyhteistyölle tukensa.²³⁴

Järjestöt ovat edelleen valtiollisille toimijoille hyödyllisiä, kun kansalaisille perustellaan kehitysyhteistyön tärkeyttä ja tarpeellisuutta. Vaikuttaa siltä, että kansalaisjärjestöiltä halutaan entistä enemmän aktivoimaan kehityspoliittista keskustelua ja kasvattamaan kehitysyhteistyön ja kehityspolitiikan kotimaista kannatuspohjaa. Ulkoasianministeriö tukee tätä erityisesti rahoittamalla kansalaisjärjestöjen kehitysviestintähankkeita.²³⁵

²³³ Malhotra 2000, 655–668 ; Fowler 1998, 137–159.

²³⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 2005–2009.

²³⁵ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 14.

5.2 Kehitysyhteistyön urakoitsijoita ja itsenäisiä vaikuttajia

Samaan aikaan, kun kansalaisjärjestöt ovat saavuttaneet vakaan roolin ja vakavasti otettavan toimijan aseman niin Suomen kehitysyhteistyössä kuin kansainvälisissä kehitysinstituutioissa, ovat myös odotukset ja vaatimukset järjestöjä kohtaan kasvaneet. Etenkin ammattimaisuuden vaatimukset ovat lisääntyneet kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä 1990-luvulta lähtien. Vuonna 2006 julkaistussa Suomen ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestölinjauksessa todetaan hankkeiden ja ohjelmien määrän kasvun johtaneen myös palkkatyön merkityksen ja osuuden korostumiseen. Kasvavia kehitysyhteistyöhankkeita on hankala hoitaa pelkästään vapaaehtoistyön varassa ja hankkeissa tarvittava asiantuntemus on linjauksen mukaan tehnyt tarpeelliseksi järjestöjen kotimaan toimistojen vahvistamisen.²³⁶

Järjestöiltä odotetaan niiden oman toimintakyvyn vahvistumista, erilaisten laatu- ja seurantajärjestelmien omaksumista ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä, ulkoasiainministeriön toivelistalla on myös henkilöstöön panostaminen. Ammattimaisen toiminnan vaatimukset koskevat erityisesti suuria järjestöjä, mutta aiheuttavat paineita ja kiristyvää kilpailua määrärahoista myös pienempien järjestöjen piirissä. Valtion järjestöille asettamat vaatimukset ovatkin johtaneet tilanteeseen, jossa isot ja pienet järjestöt ovat hyvin erilaisessa asemassa. Isoilla, palkatun työvoiman varassa toimivilla järjestöillä on yksinkertaisesti paremmat edellytykset täyttää valtion asettamat vaatimukset määrärahahakemusten ja raportointien osalta. Pienten järjestöjen kilpailu hankerahoituksesta onkin 2000-luvulla kiristynyt. Kun 1990-luvun puolivälissä saatettiin todeta, että kaikki keskeiset kriteerit täyttävät hankkeet saivat hanketukea, niin 2000-luvulla 60 prosenttia hankehakemuksia joutui hylätyiksi. Yhä suurempi osuus kehitysyhteistyövaroista menee isojen ammattimaisten järjestöjen hankkeisiin.²³⁷

Erilaisten laatu- ja seurantajärjestelmien kehittäminen ja ulottaminen myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeisiin juontaa mahdollisesti juurensa 1990-luvun alkupuoliskolla tehtyihin arviointeihin. Vaikka arviot olivat pääosin myönteisiä ja kannustivat valtion viranomaisia jatkamaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukemista, ne nostivat esiin kansalaisjärjestötyön perusheikkouden. Järjestöt olivat tuoneet kehitysyhteistyöhön

²³⁶ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 10.

²³⁷ Onali 2005, 22.

paljon uutta, kekseliäitä oivalluksia ja keinoja, mutta koska ne eivät ole pystyneet järjestelmällisesti dokumentoimaan kokemuksiaan järjestöjen sisäinen oppiminen oli valitettavan heikkoa samoin niiden vaikutus valtiollisiin kehitysyhteistyötoimijoihin.²³⁸ Tämä oli tietenkin merkittävä heikkous, koska hyödyllistä tietoa ja taitoa valui hukkaan sen sijaan että se olisi saatu kaikkien käyttöön. Valtionhallinnon taholta tähän ongelmaan pyrittiin vastaamaan asettamalla velvoitteita ja laatimalla työkaluja systemaattiselle dokumentoinnille.

Valtio kasvavat odotukset ja ammattimaisuuden vaatimukset, ovat aiheuttaneet huolta pienten järjestöjen keskuudessa. Onkin luonnollista, että osassa vapaaehtoisvoimin toimivista järjestöistä huoli pienten järjestöjen hanketoiminnan tulevaisuudesta on kasvanut. Kiristyvien kriteerien täyttäminen kun on monille kovan työn takana. Haastateltavat tuovat kuitenkin vahvasti esiin ettei kysymys välttämättä ole taitojen vaan muiden resurssien, kuten ajan puutteesta. Pääosin vapaaehtoisvoimin toimivissa järjestöissä ihmisten ajalliset resurssit käytettäisiin mieluummin järjestön varsinaiseen toimintaan kuin byrokratian pyörittämiseen.²³⁹

Järjestöjen erilainen asema konkretisoitui sopimuksissa, joita ulkoasiainministeriä solmi suurten kehitysyhteistyön kentällä paikkansa vakiinnuttaneiden järjestöjen kanssa. Ensin luotiin kehys sopimukset vuonna 1993 ja myöhemmin vuonna 2003 kumppanuusjärjestösopimukset. Kumppanuussopimukset solmittiin kahdeksan järjestön²⁴⁰ ja Suomen ulkoasiainministeriön välillä. Kumppanuussopimuksen myötä järjestöille myönnettiin kolmivuotinen ohjelmatuki, jonka turvin ne saattoivat toteuttaa ja hallinnoida kymmeniä kehitysyhteistyöhankkeitaan. Näin järjestöillä oli mahdollisuus suunnitella ja toteuttaa ohjelmaluontoista kehitysyhteistyötoimintaa, johon kuului useita hankkeita. Samalla järjestelmä kevensi huomattavasti ministeriön kansalaisjärjestöyksikön työtaakkaa, kun henkilökunnan ei tarvinnut tutustua ja seurata yksityiskohtaisesti kaikkia kumppanuusjärjestöjen toteuttamia hankkeita vaan järjestöt raportoivat kaksi kertaa vuodessa ministeriölle suunnitelmiansa yleisestä toteutumisesta.²⁴¹ Myöhemmin kumppanuusjärjestöjen määrä on kasvanut 11 järjestöön ja valtion tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle

²³⁸ Koponen, Mattila–Wiro 1996, 77.

²³⁹ Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä; Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 13.

²⁴⁰ Fida International, Frikyrklig Samverkan, Kansainvälinen solidaarisuussäätiö, Kirkon ulkomaanapu, Suomen Ammattiliittojen solidaarisuuskeskus, Suomen Lähetysseura, Suomen Punainen risti, Suomen World Vision.

²⁴¹ Onali 2005, 26–27.

jakautuu nykyään pienille ja keskisuurille järjestöille suunnattuun hanketukeen ja kumppanuusjärjestöjen ohjelmatukeen. Yhdelletoista kumppanuusjärjestöille ohjataan noin 70 prosenttia järjestöjen rahoituksesta.²⁴²

Ulkoasiainministeriössä perusteltiin sopimusjärjestelmää halulla hyödyntää entistä paremmin kansalaisyhteiskunnan voimavaroja ja mahdollisuuksia. Sopimukset antoivat järjestöille enemmän itsenäisyyttä ulkoasiainministeriön myöntämän tuen käytössä, mutta vaativat toisaalta järjestöiltä panostusta ammattimaiseen laaduntarkkailuun ja seurantajärjestelmien kehittämiseen.²⁴³ Toinen syy kumppanuussopimusjärjestelmän käyttöönottamisen takana oli ulkoasiainministeriön tarve keventää työtaakkaansa. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön jatkuva laajeneminen aina 1980-luvun alusta saakka loi paineita myös valtion hallintoon ja erityisesti ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikköön. Samalla kun hakemuksiin ja raportteihin vaadittu asiamäärä lisääntyi, hallintomenettely ja hankehakemusten käsittely pysyi pitkälti samanlaisena.²⁴⁴ Kumppanuussopimusten myötä ulkoasiainministeriön hallinnollinen taakka keveni.

Vuoden 2006 kansalaisjärjestölinjauksessa todetaan, että kumppanuusjärjestöjen ohjelmatuen piiriin, voi päästä, jos järjestöllä on hyvä maine, se on luotettava ja sen kehitysyhteistyö on todettu laadukkaaksi sekä ammattimaiseksi. Kumppanuusjärjestöjen kriteereitä tarkistettiin vuonna 2008, mutta pääpiirteissään sopimuskriteerit pysyivät samoina. Järjestöt veloitetaan seuraamaan työnsä laadun kehitystä, tuloksia ja vaikuttavuutta systemaattisella tavalla. Uusia kumppanuusjärjestöjä valittaessa ja vanhoja arvioitaessa otetaan huomioon myös niiden tuoma kehityspoliittinen täydentävyys suhteessa Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuuteen. Järjestöiltä odotetaan panosta myös kehitysviestintään kotimaassa.²⁴⁵

Kumppanuussopimukset ovat voimassa toistaiseksi ja rahoitussopimukset ovat määräaikaaisia. Kumppanuussopimusta voidaan jatkaa, mikäli järjestö täyttää kumppanuudelle asetetut kriteerit ja sopimuksen jatkaminen on kehityspoliittisesti perusteltua.²⁴⁶ Tämä tarkoittaa, että

²⁴² Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 5.

²⁴³ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2003; Onali 2005, 27.

²⁴⁴ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 9–10.

²⁴⁵ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 5-6; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2009, 69; Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2010, 23.

²⁴⁶ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 13–14.

kumppanuussopimuksen jatkamiseksi on järjestön seurattava valtioneuvoston asettamia kehityspoliittisia linjauksia ja sopeutettava toimintaansa niihin. Kriteerit ja toiminnan kehykset tulevat rahoittajalta. Julkisesti asetettu paine avun tuloksellisuudesta tulee linjauksessa selvästi ilmi. Tutkija Fowlerin esittämä huomio, jonka mukaan pohjoisen kansalaisjärjestöjen ongelmia ovat muun muassa pelko kontrollin menettämisestä ja julkinen paine tuloksekkaaseen kehitysyhteistyöhön sekä sopivan henkilökunnan valitseminen hankkeisiin, vaikuttaa todellisuudelta myös suomalaisten järjestöjen kohdalla²⁴⁷.

Haastateltavat tukevat kumppanuussopimusjärjestelmää, koska kumppanuussopimusten avulla he uskovat, että järjestöt voivat tehdä pitkäjänteistä ja suunnitelmallista työtä, luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia kehitysmaiden järjestöjen kanssa ja aikaansaada luottamusta sekä todellisia kehitysvaikutuksia. Tosin toiveena on, että mahdollisimman monilla järjestöillä olisi mahdollisuuksia päästä erilaisten sopimusten piiriin ja saada monivuotista ohjelmallisempaa tukea. Suurin osa järjestöistä kuitenkin edelleen toimii lyhytaikaisten hankkeiden pohjalta.²⁴⁸

Pienten ja keskisuurten järjestöjen huoli siitä, että kumppanuusjärjestöjen osuus valtion tuen saajina haukkaa valtaosan kaikista kansalaisjärjestövaroista ja toisaalta hallinnollisten vaatimusten kasvamisen aiheuttama huoli on huomioitu ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestölinjauksessa. Linjauksessa luvataankin kohentaa pienten ja keskisuurten järjestöjen toimintamahdollisuuksia keventämällä hankehallintoa ja lupauksella ohjata vähintään 30 prosenttia kehitysyhteistyötuesta pienten ja keskisuurten järjestöjen hanketukeen.²⁴⁹

Kansalaisjärjestölinjauksen mukaan kehitysyhteistyöhön osallistuminen on pyritty tekemään mahdolliseksi eri aloilla toimiville ja erikokoisille järjestöille. Linjauksessa tunnustetaan myös kansalaisjärjestötoiminnalle ominaisen vapaaehtoistoiminnan merkitys. Vapaaehtoistoimintaa halutaan myös tukea sillä perusteella, että kansalaisjärjestöjen kautta mahdollisimman monella suomalaisella olisi mahdollisuus osallistua kehitysyhteistyöhön ja

²⁴⁷ Fowler 1998, 137–159.

²⁴⁸ Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa.

²⁴⁹ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 12–13.

sitä kautta lisätä kansalaisten tietämystä globaaleista kehityskysymyksistä.²⁵⁰ Haastateltavat itsessään ovat hyvä esimerkki siitä, kuinka kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ja viestintätoimintaa tukemalla kansalaisille on mahdollistettu osallistuminen ja oppiminen. Kaikki haastateltavat kokevat järjestötoiminnan kautta oppineensa ja tulleen tutuiksi kehityskysymysten kanssa.²⁵¹

Kansalaisjärjestöihin kohdistetut paineet kasvavine laatuvaatimuksineen ja raportointi- ja seuranta järjestelmineen aiheuttavat myös pelkoa järjestöjen perusluonteen menettämisestä. Kun kansalaisjärjestöt 1980-luvulla tulivat entistä näkyvämmäksi toimijaksi kehitysyhteistyössä, niiden uskottiin voivan tuoda kehitysyhteistyöhön jotakin uutta, järjestöjen sanottiin edustavan vaihtoehtoista kehitystä. Rahoittajien ja kansalaisjärjestöjen tiiviin suhteen on kuitenkin pelätty tuovan järjestöt liian lähelle valtavirtaa, jolloin ne eivät enää edusta vaihtoehtoisia ja uusia kehitysyhteistyön toteuttamistapoja vaan sitoutuvat vallitseviin ideologisiin ja poliittisiin näkemyksiin ja menettävät kykynsä arvioida kehityspolitiikkaa kriittisesti.²⁵²

Osa tutkijoista pelkää, että kansalaisjärjestöjen eduksi laskettu kevyt organisaatio, ketterä ja uusia ideoita tuottava toiminta sekä erilaisten ihmisten mahdollisuus osallistua toimintaa voidaan menettää, mikäli ne hautautuvat kasvavan byrokratian ja ammattimaistumisen alle. Onkin paradoksaalista, että mitä menestyksekkäämmin järjestö onnistuu täyttämään rahoittajan vaatimukset ammattimaisen hallinnon, taloudenhoidon ja seurannan suhteen, sitä etäämmälle se tuntuu ajautuvan alkuperäisistä ominaisuuksistaan ja arvoistaan.²⁵³ Kansalaisjärjestölinjauksissa ammattimaistumisen vaikutuksia järjestöjen luonteeseen ja identiteettiin ei kuitenkaan Suomessa juurikaan ole problematisoitu, vaan järjestöjen kehitysmaissa toimineiden palkkatyöntekijöiden koetaan ainoastaan lisänneet suomalaisten asiantuntemusta ja ammattimaisuutta ja sitä kautta myös työn tuloksellisuutta.²⁵⁴

²⁵⁰ Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus 1998; Kansalaisjärjestölinjaus 2006 17; Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskunta linjaus 2010, 12.

²⁵¹ Maija Riihijärvi–Samuelin haastattelu 1.2.2008 Helsingissä; Seppo Kalliokosken haastattelu 26.2.2008 Vantaalla; Mikko Lohikosken haastattelu, 17.3.2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

²⁵² Mitlin, Hickey, Bebbington 2007, 1699–1720; Marcussen 1996 264–265.

²⁵³ Marcussen 1996, 264–265.

²⁵⁴ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 10.

Laajaa ammattimaista yhteistyötä valtion ja järjestöjen välillä on tutkijoiden taholta arvosteltu siitä, että se asettaa järjestöt palveluntarjoajan asemaan. Arvostelu kohdistuu sekä valtiovaltaan, joka tarjoaa mahdollisuudet järjestöjen asettumiselle palveluntarjoajaksi, mutta etenkin kritiikki kohdistuu järjestöihin, jotka auliisti ottavat vastaan roolinsa. Onkin esitetty pelko siitä, että arvoperustaiset järjestöt muuttuvat kehitysyhteistyötä rutiininomaisesti suorittaviksi organisaatioiksi. Kansalaisjärjestöillä on vastuunsa arvojaan ja tehtäväänsä kohtaan, mikä ei saisi joutua ristiriitaan rahoittajan raportointivaatimusten kanssa. Järjestöjen tulisikin pohtia kenen hyväksi ja kenen ehdoilla ne työskentelevät.²⁵⁵

Suomalaisissa ja kansainvälisissä arvioinneissa kansalaisjärjestöt osoittautuvat ainakin osittain niihin liitettyjen positiivisten mielikuvien arvoiksi. Arviointien mukaan järjestöt ovat yleensä ottaen organisaatioltaan keveitä ja vähemmän byrokraattisia kuin valtiolliset tai suuret kansainväliset toimijat. Lisäksi ne ovat joustavia ja toimivat usein syrjäisillä ja poliittisesti hankalilla alueilla. Kuitenkin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on yhä useammin hankalaa erottaa valtiollisesta tai multilateraalista kehitysyhteistyöstä. Kaikki toimijat jakavat pääasiassa samat lähestymistavat, painopistealueet ja toimintatavat.²⁵⁶

Tutkija Fowler huomauttaa, että valtionhallinnon on vaikea ymmärtää kansalaisjärjestöjä. Valtion ja kansalaisjärjestötoimijoiden välillä on perinteisesti epäluuloa, jopa halveksuntaa toisiaan kohtaan. Sektoreiden toimintatapojen erot selittävät osaltaan sektoreiden välisen suhteen hankaluuksia. Valtiolliset instituutiot ovat usein hierarkisia ja jäykkiä joutuessaan toimimaan ylhäältä poliittiselta tasolta tulevien strategisten ohjelmien ja budjettikehysten sisällä. Tutkijoiden arvioiden mukaan vaikeinta valtion on huomioida kansalaisjärjestökentän monimuotoisuutta ja toimia erilaisten järjestöjen kanssa eri tavoin. Fowlerin mukaan tämä monimuotoisuus on huomioitava ja siihen olisi pyrittävä vastaamaan. Vaarana on, että kansalaisjärjestöjen ja valtion yhteistyölle tyypilliset yhteiset standardit tasapäistävät ja homogenisoivat järjestökenttää. Tutkijat ovat voimakkaasti kritisoineet myös kansalaisjärjestökentän samankaltaistumista, mikä näkyy muun muassa retoriikan tasolla ja samankaltaisten keskenään samankaltaisten hankkeiden toteuttamisessa.²⁵⁷

²⁵⁵Fowler 2000, 20–25, 47–48; Marcussen 1996, 260–284; Pearce 2000, 32,36–37.

²⁵⁶Koponen, Mattila–Wiro 1996, 76–77; Marcussen 1996, 279–282.

²⁵⁷Edwards, Hulme 1992, 16–18; Tvedt 1998, 213–216; Fowler 2000, 20–25, 47–48.

Aiemmin on jo todettu, että tavallisesti kansalaisjärjestöjen ja valtion suhdetta määrittää järjestöjen riippuvuus valtion rahoituksesta. Näkemys on kuitenkin yksisilmäinen ja jättää huomiotta suhteen keskinäiset riippuvuudet. Kehitysyhteistyön osalta valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyösuhde vaikuttaakin saaneen erityispiirteitä. Tutkija Tvedt kuvailee norjalaisten kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen yhteistyösuhdetta valtioon erityisen tiiviiksi. Samaan aikaan kun järjestöt saavat leijonan osan rahoituksestaan valtiolta ja nauttivat suhteellisen suurta itsemääräämisoikeutta kehitysyhteistyönsä sisältöjen suhteen, on valtio toisaalta tullut riippuvaiseksi järjestöistä. Onkin kiinnostavaa, että valtio halukkaasti ja aktiivisesti lisää tukeaan ja yhteistyötään järjestöjen kanssa ja samaan aikaan voimistaa keskinäistä riippuvuussuhdetta, jossa valtio on erityisen riippuvainen muun muassa järjestöjen tarjoamasta kriisiavusta sekä kansalaismielipiteen ylläpitämisestä myönteisenä kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle.²⁵⁸

5.3 Kilpailu rahoituksesta

Vuosituhanen vaihteessa kehitysyhteistyö nähtiin yhä vahvemmin Suomen kehityskaupolitiikassa yhtenä kehityskaupolitiikan välineenä, jolla pyritään edistämään turvallisuuden lisääntymistä, köyhyyden vähentämistä, kestäväää taloudellista, sosiaalista ja ekologista kehitystä sekä demokratiaa, hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa.²⁵⁹ Kehityskaupolitiikan läpileikkaaviksi teemoiksi 2000-luvulla nousivat kansainvälisten mallien mukaan naisten ja tyttöjen aseman parantaminen, helposti syrjäytyvien ryhmien aseman turvaaminen sekä ympäristökysymysten huomioiminen. Vuoden 2004 kehityskaupolitiikassa ohjelmassa tulee selkeästi esiin kehitysyhteistyön uudet airuet, joiden varaan kansainvälistä kehitysyhteistyötä alettiin rakentaa 1990-luvun mittaan. Näiden läpileikkaavien teemojen toteutusta odotettiin myös kansalaisjärjestöiltä, jotka saivat rahoituksensa valtion kehitysyhteistyövaroista.²⁶⁰

²⁵⁸ Tvedt 1998, 87; Ebrahim 2007, 119–159.

²⁵⁹ Suomen kehityskaupolitiikan linjaus 1998, 34–39; Kehityskaupolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 2001, 5–6.

²⁶⁰ Suomen kehityskaupolitiikallinen ohjelma 2004, 16.

Suomessa haluttiin edelleen kasvattaa kansalaisjärjestöjen osuutta kehitysyhteistyössä. Vuoden 2004 kehityspoliittisessa linjauksessa tavoitteeksi asetetaan, että vuoteen 2007 mennessä kansalaisjärjestöjen osuus kehitysyhteistyössä nostetaan 14 prosenttiin, tosin sillä edellytyksellä, että kansalaisjärjestöjen kapasiteetti lisääntyy niin, että tämä on mahdollista. Samaan aikaan haluttiin taata sopivat olosuhteet kansalaisjärjestöjen pitkäjänteiselle toiminnalle kehitysyhteistyössä ja esimerkiksi kehitysyhteistyöhankkeiden omarahoitusosuutta laskettiin vuonna 2004 15 prosenttiin. Tavoitetta ei tosin aivan ole saavutettu, vaan kansalaisjärjestöjen kautta ohjattu rahoitusosuus on vaihdellut viime vuosina 11–13 prosentin välillä. (Liite 4.)²⁶¹

Suomen uusi kansainvälinen asema lisäsi odotuksia kolmatta sektoria kohtaan, mutta myös avasi kansalaisjärjestöille uusia mahdollisuuksia yhteistyön ja rahoituksen suhteen. Ulkoasianministeriön selvityksessä koskien Suomen muuttunutta kansainvälistä asemaa ja kehitysyhteistyötä Euroopan unionin jäsenyyden nähtiin tuovan uusia mahdollisuuksia niin valtiollisen kuin järjestöjen kehitysyhteistyön tehostamiseen. EU:n todettiin tarjoavan uusia rahoituskanavia järjestöjen kehitysyhteistyölle. Lisäksi EU -komission todettiin käyttävän laajasti hyväkseen järjestöjen asiantuntemusta, minkä uskottiin avaavan myös suomalaisille toimijoille tilaisuuksia vaikuttaa kansainväliseen kehityspolitiikkaan.²⁶² Suomi sopi EU:n kanssa rahoitusjärjestelyistä, joiden mukaan suomalaisjärjestöt saattoivat hakea EU-tukea hankkeilleen ja tarvittaessa Suomen kehitysyhteistyövaroista tuettiin hanketta vielä niin sanotulla kansallisella osuudella. Näin suomalaisjärjestöjä kannustettiin käyttämään hyväkseen unionin jäsenyyden tuomia mahdollisuuksia.²⁶³

Ensimmäisen vuoden aikana 1995 kuusi suomalaisjärjestöä jätti hakemuksensa EU:lle, mutta vain yksi hakemus hyväksyttiin. Hakemusten vähyys ja toisaalta se, että vain yksi hakemus sai myönteisen vastauksen kertovat siitä, mikä haastatteluissa nousee esiin. EU:n hanketukien hallinnollinen raskaus ja laajat vaatimukset hakijajärjestöille tarkoittivat sitä, että vain isoilla, ammattimaisesti toimivilla järjestöillä oli todellisuudessa mahdollisuutta hakea ja saada tukea kehitysyhteistyöhankkeilleen. Haastateltava tuhahtaakin, että Suomen ulkoasianministeriön

²⁶¹ Kehityspoliittinen ohjelma 2004, 27.

²⁶² Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasianministeriölle 1995, 4-6, 52; Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2005.

²⁶³ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1995.

hanketuen hallinto- ja raportointivaatimukset ovat kevyttä tavaraa verrattuna EU:n hanketukiin.²⁶⁴

Osa järjestöistä kuitenkin aktivoitui vuosituhaten vaihteessa ja vuoden 2005 kehitysyhteistyön vuosikertomuksessa todetaankin, että kansalaisjärjestöt ovat yhä enemmän hakeneet ja onnistuneet saamaan EU-komission kehitysyhteistyötukea, vaikka valintakriteerit ovat tiukkoja ja kilpailu kovaa. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen jättämistä kansainvälisyyskasvatushankkeita koskevista hakemuksista oli hyväksytty 60 prosenttia ja kehitysyhteistyöhankkeita koskevista hakemuksista 25 prosenttia, mikä oli erittäin hyvä tulos verrattuna Euroopan unionin keskitasoon. Ammattitaitoisten hakemusten ja hankkeiden takana on kenties osaltaan Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys (Kehys ry), joka perustettiin järjestöjen toimesta vuonna 2002 tarkoituksenaan edistää suomalaisten kansalaisjärjestöjen tuntemusta EU:n kehitysyhteistyöstä ja kehityspolitiikasta. Kehys pyrkii myös parantamaan kehitysyhteistyötä tekevien suomalaisten kansalaisjärjestöjen EU-rahoitusmahdollisuuksia. Suomalaisjärjestöjen kiinnostus EU-rahoitukseen on kuitenkin ollut suhteellisen pientä ja painottunut suurimpiin järjestöihin. Yhdeksi kiinnostuksen syyksi arvellaan järjestöjen halua irrottautua riippuvuudestaan vain Suomen ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyövaroista.²⁶⁵

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen on pohdittava edustustaan ja osaamistaan kansainvälisillä areenoilla entistä tarkemmin. Hiukan yksinkertaistaen sanottuna aiemmin kansalaisjärjestö toimi Suomen ulkoasiainministeriön kanssa ja omasi yhteistyökumppanin kehitysmaasta. Nykyään kansalaisjärjestöjen on usein seurattava sekä Euroopan unionin että Suomen ulkoasiainministeriön kehityspoliittisia linjauksia. Mahdollisia yhteiskumppaneita ja toisaalta kilpailijoita hankkeiden suhteen ovat niin kotimaiset kuin eurooppalaiset kansalaisjärjestöt.²⁶⁶

Viime vuosien uusiin rahoitusmuotoihin Suomen kehitysyhteistyössä kuuluvat suoran budjettituen antaminen ja sektoriohjelmien tukeminen. Sektoriohjelma tarkoittaa rahallisen tuen antamista jostakin tietystä toimialasta vastaavalle kehitysmaan ministeriölle, esimerkiksi opetus- tai maatalousministeriölle. Ideana on, että kehitysmaan oma ministeriö käyttää varat

²⁶⁴ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1995; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3 2011 Helsingissä.

²⁶⁵ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2005; Onali 2005, 30–31.

²⁶⁶ Onali 2005, 30–31; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3 2011 Helsingissä.

parhaaksi katsomallaan tavalla oman sektorinsa kehittämiseen. Budjettituki sen sijaan tarkoittaa varoja, joita annetaan suoraan kehitysmään budjettiin. Tarkempaa sektorikohtaista käyttöä ei määritellä, mutta varat on ohjattava kehitysmään köyhyydenvähentämishjelmassa määriteltyjen päämäärien edistämiseen.²⁶⁷

Sekä suoran budjettituen että sektoriohjelmien ajatus on, että päävastuu kehitysohjelman toteutuksesta on avunsaajamaalla. On arvioitu, että asteittainen siirtyminen hankemuotoisesta kehitysyhteistyöstä suoraan budjettitukeen ja sektoriohjelmien rahastojen avustamiseen merkitsee yhteistyösuhteen nostamista uudelle tasolle. Parhaimmillaan tukimuodot vahvistavat kehitysmään vastuuta omasta kehityksestään ja antaa niille mahdollisuuden käyttää varoja parhaaksi katsomallaan tavalla.²⁶⁸

Antajamaan näkökulmasta tukimuotojen ongelma on niiden käytön valvonta. Voidaanko todella valvoa, että varat eivät mene väärin taskuihin? Toisaalta on kritisoitu sitä, että näissä tukimuodoissa yksittäiset avunantajamaat eivät voi liputtaa omasta puolestaan, kun monien antajatahojen varat menevät kehitysmaiden valtioiden budjetteihin ja sekoittuvat keskenään. Näin avunantajamaat eivät voi kerätä kunniaa kehitysvaikutuksista. Kolmas kriittinen näkemys liittyy siihen, että kaikkea tukea ei kannata ohjata samaan instrumenttiin. Kansalaisjärjestöt kehitysmaissa ovat olleet huolissaan siitä, että kansainvälisen kehitysavun suuntautuminen budjettitukeen ja sektoriohjelmiin ohjaa varoja valtioille ja on pois kansalaisjärjestöiltä.²⁶⁹

Kuten muuallakin Suomessa uusista tukimuodoista etsittiin keinoja tukea kehitysmaiden omaa kestäväää taloussuunnittelua ja kokonaisvaltaisempia uudistuksia. Hankeperustainen kehitysyhteistyö koettiin välillä pirstaleiseksi, kestoaltaan ja vaikutuksiltaan liian rajallisiksi ja siksi riittämättömäksi moniulotteisia kehitysongelmia ratkottaessa. Uusia tukimuotoja alettiin kokeilla varovasti 2000-luvun alussa. Varovaisen alun jälkeen vuonna 2003 niihin käytettiin 16,1 miljoonaa euroa, mikä merkitsi 5,9 prosentin osuutta Suomen kahdenvälisen yhteistyön

²⁶⁷ Koponen, Seppänen 2007, 353–356.

²⁶⁸ Arto 2005; 56; Koponen, Seppänen 2007, 353–356.

²⁶⁹ Arto 2005; 56; Koponen, Seppänen 2007, 353–356.

määrärahoista. Tuki kohdistuu lähinnä kehitysmaiden valtiollisten opetus- ja terveyssektorien tukemiseen.²⁷⁰

Uudenlaisten tukimuotojen on ennustettu vähentävän kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitavia varoja antajamaissa. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kohdalla tämä ei ainakaan vielä vaikuta todennäköiseltä. Kansalaisjärjestölinjauksessa vuodelta 2006 todetaan, että kansalaisjärjestöt toimivat asiantuntijoina, vaikuttajina, tiedon välittäjinä ja hankkeiden toimeenpanijoina ja tässä työssään niiden erityinen vahvuus ovat kontaktit kehitysmaiden kansalaisiin ja läsnäolo ruohonjuuritasolla. Järjestöjen kautta Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuuteen saadaan alueellista, temaattista ja sisällöllistä täydentävyyttä. Tämän todetaan olevan erityisen tärkeää tilanteessa, jossa julkisen kehitysyhteistyön painopiste siirtyy sektori- ja ohjelma-apuun. Lisäksi kehityspoliittisessa linjauksessa vuodelta 2007 suhtaudutaan varauksella uusiin tukimuotoihin, joten Suomessa luottamusta nauttivat järjestöt tuskin joutuvat ahtaalle vielä lähivuosina.²⁷¹ Suomen budjettitukimaksatukset vuonna 2007 olivat 24,6 miljoonaa euroa. Ohjelmayhteistyön osuus vuonna 2007 oli kokonaisuudessaan 70,6 miljoonaa euroa²⁷², mikä on kokoluokaltaan samaa tasoa kuin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahat.

Vaikka Suomessa into ohjelmayhteistyön lisäämisestä vaimeni ministeri Väyrysen kehityspoliittisessa ohjelmassa, kansainvälisesti budjettituet ja ohjelmatuet ovat kuitenkin vakiinnuttaneet asemansa kehitysyhteistyössä ja huolimatta Suomen ulkoasiainministeriön vaihtelevasta innosta kasvattaa näiden tukien osuutta, nämä tukimuodot ovat tulleet osaksi kehitysrahoituksen muotoja. Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2007 kuitenkin nostaa edelleen hankemuotoisen kehitysyhteistyön tärkeäksi avunmuodoksi.²⁷³ Kansalaisjärjestöt nähdään tapana tukea kansalaisyhteiskunnan näkökulman esiin nostamista kaikissa Suomen tukemissa kehitysprosesseissa. Lisäksi vakiintuneiden kansalaisjärjestöjen osaaminen halutaan nähdä yhä merkittävämpänä potentiaalina valtioiden välisessä kehitysyhteistyössä. Etenkin silloin, jos hallitusten välisen yhteistyön kriteerit eivät täyty eli poliittisesti hankalissa

²⁷⁰ Artto 2005, 56.

²⁷¹ Kansalaisjärjestölinjaus 2006 7–8; Kehityspoliittinen ohjelma 2007, 28–29.

²⁷² Ulkoasianministeriön verkkosivut, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68026>.

²⁷³ Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2007, 29.

tapauksissa, kansalaisjärjestöillä on edelleen merkittävä rooli vaihtoehtoisena yhteistyökanavana edelleen.²⁷⁴

Uusia rahoitusmuotoja läheisemmin kansalaisjärjestöjen hanketyön tukemiseen ovat vaikuttaneet säätiöt. Vuonna 1998 suomalaiset kansalaisjärjestöt perustivat kolme säätiötä. Säätiöt eivät toteuta omia kehitysyhteistyöhankkeita vaan jakavat hakemusten perusteella varoja suoraan kehitysmaiden järjestöille ja kehitysmaissa toimiville kansainvälisille järjestöille. Säätiöt ovat ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä Siemenpuu, vammaisten asemaa edistävä Abilis sekä Kansalaisten ihmisoikeussäätiö (KIOS). Kaikkien kolmen säätiön toimintaa tuetaan ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyövaroista. Säätiöiden tavoitteena on tukea kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntia. Monissa suomalaisissa järjestöissä onkin herätty siihen, että ehkä paras tapa tukea kehitysmaiden ihmisiä kehityspyrkimyksissään on rahoittaa niiden omien kansalaisjärjestöjen hankkeita sen sijaan, että hankkeen toteuttajana on suomalainen järjestö.²⁷⁵

Kansalaisjärjestöjen rahoitusmahdollisuudet ovat muuttuneet ja monipuolistuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ulkoasiainministeriön toiveissa onkin ollut kehittää kansalaisjärjestöjen kanssa uudenlaisia kehitysyhteistyön toteutustapoja, jotta kansalaisyhteiskunnan potentiaali saadaan entistä paremmin käyttöön.²⁷⁶ Säätiöiden rahoittaminen onkin yksi tapa hyödyntää suomalaisten järjestöjen asiantuntemusta omalla alallaan sekä järjestöjen yhteistyösuhteita kehitysmaiden ruohonjuuritasolle. Samalla kehitysmaiden järjestöille jaettujen varojen hallinnointi ja valvonta jää säätiöiden hallitusten vastuulle, mikä keventää ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikön työtaakkaa.

5.4 Kansalaisjärjestöjen tulevaisuudennäkymiä

Julkisen kehitysyhteistyön alkuvuosista lähtien on aika ajoin muistutettu, että kehitysmaiden nousu riippuu monesta muustakin asiasta kuin rikkaiden maiden panostuksesta

²⁷⁴Kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 2001, 14.

²⁷⁵ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2005; Onali 2005, 29–30.

²⁷⁶ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 2001.

kehitysyhteistyöhön. Viime vuosina kehitysyhteistyö on yhä vahvemmin mielletty osaksi laajempaa kokonaisuutta, joka määrittelee puitteet niin kehitysmaiden kuin teollisuusmaidenkin tulevaisuuden pyrkimyksille. Erityisesti keskusteluun ovat nousseet eriarvoisuutta lisäävä talouspolitiikka, maatalouspolitiikka sekä esimerkiksi kalastusoikeudet.²⁷⁷ Nyt keskustelua käydään kiivaasti siitä kenen tulee rahoittaa ilmastonmuutoksen torjunta ja sopeutumistoimet kehitysmaissa.

Kehityspoliittisissa ohjelmissa 2000-luvulla korostetaan nimenomaan politiikan johdonmukaisuutta. Uudella vuosituohannella kehityspoliitiikalla tarkoitetaan johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan ja köyhyyden vähentämiseen. Tämä tarkoittaa, että kehitysyhteistyön, kauppapolitiikan ja turvallisuuspolitiikan ratkaisuisa pyritään johdonmukaisesti toisiaan tukeviin ratkaisuihin. Usko valtiojohtoiseen kehitysyhteistyöhön on vuosikymmenien aikana laimentunut ja kehitystä pyritään edistämään laajemmalla rintamalla. Johdonmukaisuuteen kuuluu myös olennaisesti yhteistyö kaikkien yhteiskunnan sektoreiden välillä. Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että julkisen vallan toimet eivät yksin riitä, vaan tarvitaan yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan, yritysmaailman, asiantuntija-organisaatioiden ja etujärjestöjen kanssa.²⁷⁸

Ulkoasiainministeriö julkaisi vuonna 2010 kehityspoliittisen kansalaisjärjestölinjauksen tueksi ja laajemmaksi poliittiseksi kehikoksi neljä vuotta aiemmin laaditulle kansalaisjärjestölinjaukselle. Kansalaisyhteiskuntalinjaus asettaa yleiseksi tavoitteeksi tukea elinvoimaista, moniarvoisuuteen ja oikeusperustaisuuteen pohjautuvaa kansalaisyhteiskuntaa kehitysyhteistyön kohdemaissa. Kansalaisyhteiskuntien vahvistamiseen perustuva köyhyyden vähentäminen luo suomalaisille kansalaisjärjestöille vakaan aseman valtiollisessa kehitysyhteistyössä, koska kehitystä ajatellaan edistävän Suomen ja kehitysmaan kansalaisyhteiskuntien välinen yhteistyö. Linjauksessa määritellään, että kansalaisyhteiskunnan toimijoille suunnatun valtionavun tavoitteena on köyhyyden poistaminen sekä taloudellisen, yhteiskunnallisen, ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen.²⁷⁹

²⁷⁷ Artto 2005, 59–60.

²⁷⁸ Kehityspoliittinen ohjelma 2004, 5; Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 7.

²⁷⁹ Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskunta linjaus 2010, esipuhe.

Linjauksessa pyritään myös aktiivisesti kehittämään sektoreiden välisiä suhteita. Ministeriö ilmoittaa pyrkivänsä edistämään kumppanuuksien luomista kansalaisyhteiskunnan, julkisen hallinnon sekä yksityisen sektorin välillä. Sektorien välisen yhteistyön uskotaan voivan luoda kehitykseen uusia innovaatioita, hyvien käytäntöjen jakamista ja demokraattisen kansalaiskeskustelun kautta syntyneitä ratkaisuja, jotka edesauttavat kehitysyhteistyön laadullista sisältöä, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tämän lisäksi ministeriö korostaa suomalaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden keskinäisen yhteistyön tiivistämistä ja erikoisosaamisen yhdistämistä.²⁸⁰

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on olennainen ja erottamaton osa Suomen kehityspoliitikkaa, todetaan kehityspoliittisessa kansalaisyhteiskuntalinjauksessa. Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle onkin noussut jatkuvasti myös viime vuosien aikana. Useat tutkijat kuitenkin ihmettelevät nykyistä intoa lisätä kansalaisjärjestöjen vastuuta etenkin sosiaalisen kehityksen toteuttamisen saralla. Tutkijat huomauttavat, että kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset, eikä köyhyden merkittävä vähentäminen ole mahdollista pelkän kansalaisjärjestökentän avulla, ilman rakenteellisia muutoksia.²⁸¹

Tutkijat Hulme ja Edwards mukaan kansalaisjärjestöjen olisikin syytä pohtia tarkkaan suhdettaan rahoittajiin ja sen vaikutuksia järjestön sisäiseen toimintaan, itsenäisyyteen ja toiminnan sisältöihin. Järjestöjen tulisi keskittyä siihen, missä ne toimivat tehokkaimmin ja huolehtia omasta erikoisalastaan. Tämä tarkoittaisi kansainvälisiin yhteenliittyisiin panostamista, vaikuttamistyötä kansainväliseen politiikkaan sekä kotimaista vaikuttamistyötä. Kehityskasvatus ja tiedotustoiminta nousevat tutkijoiden kirjoituksessa keskiöön ja järjestöjen rooli arvo- ja mielipidevaikuttajina korostetaan. Tähän näkemykseen yhtyy myös osa haastateltavista, joiden mukaan kansalaisjärjestöjen hanketoimintaa ei tulisi lopettaa mutta järjestöt voisivat entistä aktiivisemmin toimia viestijöinä ja mielipidevaikuttajina.²⁸²

²⁸⁰ Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2010, esipuhe.

²⁸¹ Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskunta linjaus 2010, 20; Edwards & Hulme 1992; Malhotra 2000, 665–668.

²⁸² Hulme, Edwards 1997, 282–284; Folke Sundmanin haastattelu 15.1 2008 Helsingissä; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3 2008 Turussa.

Samaan aikaan, kun ainakin suurten ammattimaisesti toimivien kansalaisjärjestöjen asema kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajana on vakiintunut, järjestöissä on herätty siihen, että vähintään yhtä tärkeää kuin kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttaminen kehitysmaissa, on suomalaisten tietoisuuden kasvattaminen kehityspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä. Haastateltavista osa kokeekin järjestöjen tehtäväksi nimenomaan poliittisen vaikuttamistyön sekä kehitysmaiden etujen puolustamisen kansainvälisissä neuvotteluissa ja päätöksenteossa.²⁸³

Kehitysviestinnän kentässä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on aktiivinen rooli myös ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan. Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä kotimaassa tehtävää toimintaa, joka edistää globaalia vastuuta, lisää kansalaisten tukea kehitysyhteistyölle ja edistää sen tunnettavuutta sekä vastaa omalta osaltaan kansalaisten oikeuteen saada tietoa kehitykseen ja kehitysmaihiin liittyvistä teemoista. Kansalaisjärjestöjen toivotaan pyrkivän edistämään Suomessa käytävää kehityspoliittista keskustelua ja tekevän pitkäjänteistä kehityskasvatusta kotimaassa.²⁸⁴

Tutkija Kamal Malhotra on ennustanut kansalaisjärjestöjen rahoituksen jyrkkää vähenemistä tai jopa loppumista. Yksityiset pääomavirrat kehitysmaihiin ovat lisääntyneet viimeisen vuosikymmenen aikana ja Malhotra ennustaa kasvun jatkuvan. Monet avunantajamaat puolestaan vähentävät virallisen kehitysavunmäärää ja toisaalta ohjaavat varoja suoraan etelän kansalaisjärjestöille, jolloin pohjoisen järjestöjen rahoitus vähenee tai ne ohitetaan kehitysyhteistyövarojen jaossa.²⁸⁵ Suomen kehityspolitiikan kohdalla voidaan havaita painetta valtiollisten kehitysyhteistyömäärärahojen vähentämiseen etenkin nykyisen tiukan taloustilanteen vallitessa. On tosin hankala analysoida vielä on kyse vain taantuman aiheuttamasta väliaikaisesta asennemuutoksesta vai pysyvämmästä muutoksesta. Kansalaisjärjestörahoituksessa ei ole ainakaan ole laskua havaittavissa. Lisäksi keskusteluun liittyy näkemys, jonka mukaan kansalaisjärjestöjen rahoituksen yhtenä tarkoituksena on tukea suomalaisten osallistumista kehitysyhteistyöhön ja yksittäisten ihmisten mahdollisuus luoda

²⁸³ Artto 2005, 59–60; Mikko Lohikosken haastattelu 17.3.2008 Turussa; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3.2011 Helsingissä.

²⁸⁴ Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2010, 13,19.

²⁸⁵ Malhotra 2000, 665–668.

henkilökohtaisia yhteyksiä kehitysmaihin. Tämä puoli on edelleen vahvasti esillä Suomen 2000-luvun kehityspoliittisissa linjauksissa.²⁸⁶

Tutkijat kuvailevat kansalaisjärjestöjen roolin olevan eräänlaisessa murroskohdassa kansainvälisessä kehityspoliitikassa. Murroksen myötä kansalaisjärjestöt muuttuvat yhä enemmän vaikuttajaorganisaatioiksi, katalysaattoreiksi, jotka eivät niinkään toteuta omia hankkeitaan vaan luovat painetta ja edellytyksiä laajemmalle globaalille yhteiskunnalliselle muutokselle. Muutoksen toteutumiselle on kuitenkin haasteensa. Ensinnäkin järjestöillä on taitoa toteuttaa hankkeita kehitysmailmaissa, mutta vaikuttamistyö koetaan haastavaksi ja vaikeaksi. Käytännön kehitysyhteistyön muuttaminen toimivaksi kokonaisvaltaiseksi lähestymistavaksi ja kokemusten ja tietotaidon monistaminen muuhunkin kehitysyhteistyöhön on koettu vaikeaksi. Toisaalta kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitykseen vaatii muutakin kuin kansalaisjärjestöjen panoksen, ovathan ne vain yksi yhteiskunnallinen toimija valtioiden ja markkinavoimien rinnalla.²⁸⁷

Voidaan myös kysyä, haluavatko järjestöt vaarantaa niiden nyt saavuttaman vakaan aseman kehitysyhteistyössä hankkeiden toteuttajina. Toisaalta muutamat pienet järjestöt ovat jättäytyneet suosiolla pois julkisen rahoituksen piiristä. Yhtäältä kyse on resurssien puutteesta eli siitä ettei pienten järjestöjen aika riitä hankkeiden hallinnointiin. Toisaalta haastatteluissa nousee esiin halu toteuttaa omaan tahtiin vain niitä hankkeita, joihin järjestön omat varat antavat mahdollisuuden. Ilmiö tosin ei ole kovin laaja eikä ainakaan vielä anna syytä olettaa, että järjestöt vetäytyisivät kehitysyhteistyöhankkeiden toteutuksesta. Vuonna 2006 ulkoasianministeriön tukea kehitysyhteistyö- ja viestintähankkeisiin sai hiukan yli 200 järjestöä, jotka toimivat liki 80 maassa. Kolme vuotta myöhemmin tukea sai reilut 200 järjestöä miltei 300 järjestöä hankkeisiinsa 88 maassa.²⁸⁸ Kansalaisjärjestöjen kiinnostus kehitysyhteistyötä ja kehitysviestintää kohtaan julkisin varoin ei ainakaan näiden lukujen perusteella ole menettänyt kiinnostavuuttaan suomalaisten järjestöjen keskuudessa.

²⁸⁶ Kansalaisjärjestölinjaus 2006, 8.

²⁸⁷ Marcussen 1996, 262–265.

²⁸⁸ Onali 2005, 31–34; Minna Hakkaraisen haastattelu 3.3 2011 Helsingissä; Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 2006–2009.

6 Johtopäätökset

Kehitysyhteistyö aloitettiin Suomessa 1960-luvulla lähinnä muutaman avainhenkilön toimesta, ilman laajaa julkista keskustelua tai poliittista kädenvääntöä. Kehitysavunantajamaiden joukkoon liittymistä perusteltiin sillä, että kehitysmaiden avustaminen oli muodostunut keskeiseksi kansainvälisen yhteistyön muodoksi. Maailman alikehittyneiden alueiden nostaminen teollisuusmaiden kehitysvauhtiin oli jo osa läntisten teollisuusmaiden ulkopoliittikkaa ja vahvasti myös Suomelle tärkeiden instituutioiden kuten Yhdistyneiden kansakuntien agendalla. Suomessa katsottiin, ettei tästä kansainvälisen yhteistyön muodosta voitu jättäytyä ulkopuolelle. Lisäksi kehitysyhteistyö nähtiin mahdollisuutena luoda taloudellisia suhteita ja markkinoida suomalaista osaamista kehitysmaihiin. Tutkimuksessani olen pyrkinyt pureutumaan kansalaisjärjestöjen rooliin Suomen kehitysyhteistyössä ja siihen kuinka järjestöjen asema on muuttunut ja kehittynyt vuosien 1974 ja 2010 välillä.

Asiantuntemuksensa ansioista kansalaisjärjestöillä oli merkittävä rooli kehitysyhteistyön alkutaipaleella, jolloin Suomen virkamieskunta kaipasi kipeästi kehitysmaakokemusta ja -asiantuntemusta omaavia henkilöitä. Kehitysyhteistyön juuret ovat 1800-luvulla alkaneessa lähetystyössä ja näin etenkin lähetysseuroilla ja uskonnollisilla järjestöillä oli paljon kokemusta kehitysmaista. Lisäksi kansalaisjärjestöillä oli ollut omia eri ministeriöiden rahoittamia projektejaan kehitysmaissa jo 1950-luvulta saakka sekä suhteita kansainvälisiin järjestöihin. Ulkoasianministeriön aloitellessa kehitysyhteistyötään järjestöjen kokemuksen tuoma asiantuntemus ja järjestöjen valmiit verkostot maailmalle tunnustettiin hyödyllisinä voimavaroina, joiden ansioista kansalaisjärjestöt voisivat omalla toiminnallaan tukea ja täydentää valtiollista kehitysyhteistyötä. Kansalaisjärjestöjen edustajat olivatkin alusta saakka mukana kehitysyhteistyötä pohtineissa komiteoissa ja kehitysyhteistyömäärärahojen kanavoiminen kansalaisjärjestöjen kautta oli alusta saakka esillä, kun Suomen kehitysyhteistyölle luotiin hallinnolliset rakenteet ja periaatteelliset suuntaviivat 1960-luvun aikana. Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle vakinaistettiin vuonna 1974, minkä jälkeen kansalaisjärjestöt ovat voineet vuosittain hakea tukea julkista rahoitusta kehitysyhteistyöhankkeilleen. Kehitysmaissa tehtävän työn lisäksi valtio halusi tukea myös kansalaisjärjestöjen kehitysmaihiin liittyvää tiedotustoimintaa Suomessa.

Tutkimukseni on osoittanut, että vaikka julkisen kehitysyhteistyön alku oli virkamiesvetoista ja laitettiin alulle ilman julkista keskustelua, eivät kansalaisjärjestöt jääneet toimeettomiksi. Laajempi kehitysmaliike syntyi Suomeen samoihin aikoihin kun Suomen julkista kehitysyhteistyötä aloiteltiin. Kansalaisjärjestöillä ei juurikaan ollut vaikutusta kehitysyhteistyön aloittamiseen, mutta kehityspolitiikan sisältöihin ja kehitysyhteistyön määrään kylläkin pyrittiin vaikuttamaan kansalaisjärjestöjen ja kansanliikkeiden toimesta. Tricont-liike teki kehitysmaiden ongelmia tunnetuksi etenkin opiskelijoiden keskuudessa, kirkon piirissä puhuttiin myös kehitysmaiden asemasta ja tarpeesta auttaa kolmannen maailman köyhiä. Vuonna 1969 perustettu Prosenttiliike on kenties edelleen yksi Suomen kehitysmaliikkeen tunnetuimmista tavoista osoittaa kansalaisten tukea julkiselle kehitysyhteistyölle. Prosenttiliikkeen idea oli kannustaa ihmisiä luovuttamaan säännöllisesti tuloistaan summa kehitysmaiden hyväksi ja osoittaa näin valtiovalle, että suomalaisilla on varaa ja halua auttaa kehitysmaita.

Suomen tuki Afrikan vapautusliikkeille oli yksi kansalaisjärjestöjen saavutus. Muun muassa Biafran nälänhätä ja Namibian vapaustaistelu herättivät solidaarisuutta suomalaisissa kansalaisjärjestöissä ja vapautusliikkeiden edustajia tuotiin vierailulle Suomeen ja heille järjestettiin tapaamisia suomalaisten poliittisten vaikuttajien kanssa. Lisäksi järjestöt tekivät aloitteen vapautusliikkeiden tukemisesta, mikä toteutui humanitäärisen avun antamisena Suomen valtion toimesta.

Kansalaisjärjestöjen aktiivinen osallistuminen Suomen kehityspolitiikan muotoiluun ja kiinnostus kehitysyhteistyötä kohtaan toimivat poliittisena työntövoimana sille, että kansalaisjärjestöt otettiin alusta saakka huomioon potentiaalisina kehitysyhteistyötoimijoina. Lisäksi kansalaisjärjestöt veivät kehitysyhteistyökeskustelun ulkoasianministeriön käytäviltä kaduille kansalaisten pariin. Näin kansalaisjärjestöt edistivät kansalaisten tuen tai ainakin hiljaisen hyväksynnän saamista julkiselle kehitysyhteistyölle.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde on muuttunut ja yhteistyö tiivistynyt tutkimusjakson aikana 1970-luvulta tähän päivään. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö oli mittakaavaltaan pientä koko 1970-luvun ajan. Määrärahat ja niitä hakeneiden järjestöjen määrä kasvoi vuosi vuodelta, mutta varat olivat siitä huolimatta vain alle prosentin Suomen kehitysyhteistyön kokonaismäärästä. Aluksi kansalaisjärjestöt näyttäytyivätkin valtion näkökulmasta

asiantuntijoina ja ikään kuin portteina kansainvälisyyteen ja kehitysmaihin, olihan niillä kokemusta kehitysmaista ja valmiita yhteyksiä kolmannen maailman köyhiin. Tämän lisäksi kansalaisjärjestöille ojennettiin valtion toimesta mielipidevaikuttajan ja tiedonjakajan rooli. Kansalaisjärjestöjen toivottiin lisäävän suomalaisten tietoisuutta kehitysmaista ja innostavan ihmisiä keskusteluun kehityspolitiikasta. Tarkoituksena oli saavuttaa laajojen kansankerrosten poliittinen tuki ja myönteinen asenneilmapiiri Suomen kehitysyhteistyölle. Kansalaisjärjestöjen ajateltiin saavuttavan jäsenkuntansa ja toimintansa kautta tehokkaimmin erilaiset ihmiset ja olevan paras tapa välittää tietoa ja edistää moniarvoista keskustelua kehityksestä.

Norjalaisen kehitysyhteistyön historiaa tutkineen Terje Tvedtin mukaan valtio kutsui kansalaisjärjestöt mukaan kehitysyhteistyöhön kanaviksi varoille sekä lisäämään kansalaisten tietoa kehitysmaista. Tämä tulkinta vaikuttaa toteutuvan myös suomalaisten järjestöjen ja valtion suhteessa. Suomen kehityspolitiikkaa muotoilleet virkamiehet ja kehitysyhteistyötä puoltaneet poliitikot tarvitsivat kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta ja valmista kykyä hoitaa kehitysyhteistyöhankkeita. Lisäksi järjestöjä tarvittiin vakuuttamaan kansalaiset kehitysyhteistyön tarpeellisuudesta. Järjestöjen arvopohjaan taas sopi maailman köyhimpien puolustaminen ja vielä paremmin se, että ne saisivat julkisen rahoituksen turvin toteuttaa omia kehitysyhteistyöhankkeitaan.

Maa- ja kansainvälisessä kehitysyhteistyössä 1980-lukua on luonnehdittu kansalaisjärjestöjen vuosikymmeneksi – eikä suotta. Kymmenen vuoden aikana kehityskysymysten parissa toimineiden kansalaisjärjestöjen määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Ilmiö näkyi myös Suomessa. Vuosikymmentä voidaan hyvin kutsua kasvun vuosikymmeneksi Suomen kehitysyhteistyössä. Kehitysyhteistyömäärärahat moninkertaistuivat ja Suomi jopa saavutti hetkellisesti kansainvälisen tavoitteen nostaa määrärahat 0,7 %:in bruttokansantulosta vuonna 1990. Myös kansalaisjärjestöjen kautta ohjatut kehitysyhteistyövarat nousivat huiketta vauhtia, samoin kehitysyhteistyöhön osallistuvien järjestöjen määrä.

1980-luvun aikana kansalaisjärjestöt vakiinnuttivat asemansa kehitysyhteistyön toteuttajina. Valtion toimesta tätä kehitystä tuettiin aktiivisesti parantamalla järjestöjen mahdollisuuksia toteuttaa hankkeitaan. Ulkoasiainministeriö muun muassa laski järjestöjen omavastuusuutta rahoituksesta ja mahdollisti kolmivuotisen tuen, jonka myötä järjestöt saattoivat tehdä

pitkäjänteisempää työtä kehitysmaissa. Perinteiset teorit, joiden mukaan kolmannen sektorin toimijat paikkaavat julkisen sektorin ja markkinavoimien jättämiä aukkoja, eivät kykene selittämään kansalaisjärjestöjen laaja-alaista ryntäystä kehitysyhteistyön kentälle. On enemminkin niin, että kansalaisjärjestöjen asema kehitysyhteistyötoimijoina muodostui julkisen vallan aktiivisen toiminnan tuloksena. Kansalaisjärjestöt ovat puolestaan innolla vastaanottaneet niille tarjotun rahoituksen ja aseman kehitysyhteistyötoimijoina.

On esitetty, että linkit kolmannen sektorin toimijoiden ja julkisen sektorin välillä ovat lisääntyneet ja työnjako valtion ja kansalaisjärjestöjen välillä lomittuu toisiinsa yhä tiiviimmin. Tämä visio on toteutunut Suomen kehitysyhteistyössä. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen määrä kehitysyhteistyön parissa kasvoi räjähdysmäisesti etenkin 1980-luvulla ja yhä laajempi joukko kansalaisyhteiskunnan toimijoita osallistui julkisin varoin Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden toteutukseen omien hankkeidensa myötä. Sektorien välisen työnjaon konkreettisin esimerkki on kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen kattojärjestön Kepa ry:n valjastaminen ulkoasianministeriön rahoittaman kehitysjoukkotoiminnan käytännöntoteuttajaksi vuonna 1985. Kepan rooli tosin uudistettiin myöhemmin palvelemaan ensisijaisesti jäsenjärjestöjä ulkoministeriön sijaan. 2000-luvulla valtion ja kansalaisjärjestöjen työnjako korostuu etenkin kumppanijärjestösopimuksissa. Sopimuksia voidaan pitää luottamuslauseina järjestöille ja toisaalta valtion hallinnon tapana valjastaa tehokkaiksi ja ammattimaisiksi osoittautuneet järjestöt toteuttamaan kehitysyhteistyönsä tavoitteita. Yksitoista kumppanijärjestöä saavat 70 %:a kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahoista. Varojen turvin ne toteuttavat suhteellisen itsenäisesti kymmeniä hankkeita kehitysmaissa ja raportoivat kokonaissuunnitelmiansa toteutumisesta ulkoasianministeriölle.

Samalla kun valtio aktiivisesti lisäsi kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyövaroja ja kohensi niiden toimintaympäristöä myös kontrollia kiristettiin ja vaatimukset ammattimaisuudesta lisääntyivät, mikä on aiheuttanut huolta etenkin pienemmissä vapaaehtoisvoimin toimivissa järjestöissä. Tämän lisäksi kaikkia järjestöjä koskeva huoli on julkisen sektorin toimintamallien ja ajattelutavan ulottuminen järjestöjen sisäiseen logiikkaan, muuttavan niiden toimintatapoja ja toiminnan sisältöjä. Etenkin tutkijat ovat vaatineet järjestöjä pohtimaan tarkoin toimintansa perusteita ja sitä, kenen hyväksi ne työtään tekevät.

Suunnittelevatko kansalaisjärjestöt kehitysyhteistyöhankkeitaan ulkoasianministeriön toiveiden vai kehitysmaiden ihmisten tarpeiden mukaan?

Tutkijoiden taholta esitettyyn huoleen ja kritiikkiin nähden suomalaisessa kansalaisjärjestökentässä ei ole käyty kovinkaan kiivasta keskustelua sektoreiden välisen tiiviin suhteen ja laajamittaisen julkisen rahoituksen vaikutuksista järjestöihin. Kirjallisuudessa ajattelua sektorien välisistä suhteista sävyttää käsitys *kenen leipää syöt sen lauluja laulat*. Kirjallisuudessa esitetyt tulkinnat julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen suhteesta ovat kuitenkin hiukan yksisilmäisiä. Suhdetta ei voi tarkastella vain rahansiirtona valtiolta järjestöille. Suhde muistuttaa enemmänkin vaihtokauppaa, jossa kansalaisjärjestöjen valttina ovat hyvä altruistiseen auttamiseen perustuva maine ja kosketus suomalaiseen yhteiskuntaan, jonka avulla ne voivat auttaa poliitikkoja ja kehitysyhteistyöviranomaisia perustelemaan kehitysyhteistyön tarpeellisuutta kansalaisille. Tutkimukseni vahvistaa käsityksiä pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan ja valtion erityissuhteesta. Pohjoismaisessa kontekstissa suhde sektorien välillä on enemmänkin yhteistyön ja yhteensulautumisen sävyttämä eikä niinkään konfliktien ja vastakkainasettelun värittämä. Kansalaisjärjestöillä ja julkisen vallan edustajilla, kehitysyhteistyön virkamiehillä ja poliitikoilla on usein samansuuntaisia vaatimuksia ja poliittisia intressejä, kuten kehitysyhteistyövarojen lisääminen.

Yhtenä osoituksena kansalaisjärjestökentän kriittisen asenteen säilymisestä laajamittaisesta rahoituksesta huolimatta voidaan pitää 1990-luvun alussa käytyä kiivasta kehityskriittistä keskustelua, joka lähti liikkeelle Kepan ja kansalaisjärjestöaktiivien piiristä. Kritiikin kohteena olivat valtiollisen kehitysyhteistyön periaatteet ja sisällöt sekä kehitysajattelu laajemminkin. Kritiikiltä ei säästynyt myöskään järjestöjen tekemä kehitysyhteistyö. Kriittisen keskustelun myötä Suomen kehitysyhteistyön painopisteet siirtyivät henkilöavun tukemisesta, teollistamishankkeista ja teknisestä tuesta enemmän sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Myös kansainvälisen kehitysyhteistyön trendit tukivat tätä uutta suuntaa, jossa korostettiin kehitysyhteistyön suuntaamista koulutus- ja terveyssektoreille sekä kestäväen kehityksen edistämiseen. Sosiaalisen kehityksen edistäminen, ruohonjuuritason koulutus- ja terveyssektorien hankkeet olivat kansalaisjärjestöjen vahvaa osaamisaluetta ja uudet painopisteet vahvistivat kansalaisjärjestöjen asemaa entisestään kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajina.

Monista yhteisistä tavoitteista ja pääosin toimivasta suhteesta huolimatta, kansalaisjärjestöjen ja valtion välinen suhde ei kuitenkaan ole ollut aivan ongelmaton, epäluuloja ja hetkellisiä konflikteja on koettu aika-ajoin. Kehityskriittinen keskustelu ei miellyttänyt kaikkia ulkoasiainministeriön virkamiehiä, ja aiheutti ärtymystä. Suurimman pettymyksen kansalaisjärjestökentässä puolestaan aiheutti 1980-luvun kasvukauden nopea loppu, kun Suomen kehitysyhteistyövarat leikattiin rajusti vuonna 1993. Kansalaisjärjestöjen yritykset vaikuttaa kehitysyhteistyövarojen puolesta eivät tuottaneet toivottua tulosta 1990-luvun laman aikana. Vaikka kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyövarat säilyivät rajuimmilta leikkauksilta, kansalaisjärjestöissä petyttiin pahoin Suomen hallituksen ratkaisuun. Taloudellisen tilanteen kohenemisesta huolimatta Suomen kehitysyhteistyövarat laahaavat edelleen 0,7 %:n tavoitteesta kansalaisjärjestöjen vaikuttamistyöstä huolimatta. Tutkimuksessani käy ilmi, että järjestöaktiivit kokevat tämän osoituksena suomalaisen kansalaisjärjestökentän heikkoudesta, ainakin kun puhutaan kehityspoliittisesta vaikuttamisesta.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion yhteistyötä on hiertänyt myös sektorien erilaisiin toimintatapoihin liittyvät ongelmat. Kansalaisjärjestöissä on koettu uhaksi valtionhallinnon rahoitusehtojen ja raportointikäytäntöjen tasapäistävä vaikutus. Järjestökenttä on hyvin moninainen ja moniulotteinen, mikä toisaalta asettaa haasteen kolmannen sektorin tutkimukselle, mutta myös sektorien väliselle yhteistyölle. Valtionhallinnon kun on välillä vaikea ymmärtää järjestökentän toimintatapoja ja ottaa huomioon järjestöjen keskinäiset eroavaisuudet.

Epäluuloja ja pelkoja kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteeseen ovat aiheuttaneet myös ulkoasianministeriön asettamat hallinnolliset vaatimukset ja toiveet järjestötyön ammattimaistumisesta, jotka ovat lisääntyneet tarkastelujakson aikana. Pelot koettelevat erityisesti pieniä ja keskisuuria järjestöjä, jotka toimivat suurimmalta osin vapaaehtoisvoimin. Suurilla palkatun työvoiman varassa toimivien järjestöjen on helpompi vastata ulkoasiainministeriön vaatimuksiin ja näin helpompi saada rahoitusta kehitysyhteistyöhankkeilleen. On kuitenkin muistettava, että kaikilla järjestöillä ei koskaan ole aivan yhtäläiset mahdollisuudet toteuttaa kehitysyhteistyöhankkeitaan julkisin varoin tai vaikuttaa kehityspoliittikkaan. Järjestön on kuitenkin ensin hyväksyttävä valtion sisällölliset

ehdot ja yleiset kehityspoliittiset tavoitteet ja sen lisäksi täytettävä tietyt hallinnolliset edellytykset hoitaa hanketta.

Isoilla ammattimaisesti toimivilla järjestöillä on Suomen 2000-luvun kehitysyhteistyössä vakaa rooli. Etenkin yksitoista kumppanijärjestöä nauttivat suhteellisen suurta vapautta ja ovat vakaalla rahoitus pohjalla. Läpi Suomen kehitysyhteistyön historian on yhtenä kansalaisjärjestöjen tuen motiivina ollut ajatus, jonka mukaan järjestöt tarjoavat tavallisille suomalaisille tärkeän mahdollisuuden saada omakohtaista kokemusta ja kontakteja kehitysmaihin. Tämän perusteella pienten järjestöjen kehitysyhteistyötoiminnan tukeminen on edelleen perusteltua valtion näkökulmasta. Voidaan tietenkin pohtia jakautuvatko järjestöt tulevaisuudessa valtion yhteistyökumppaneihin, jotka ammattimaisesti toteuttavat kehitysyhteistyön tavoitteita ja pieniin kehitysyhteistyön parissa puuhasteleviin järjestöihin.

Globalisaatio loi uusia haasteita kehityspoliitikalle ja myös järjestöjen kehitysyhteistyölle. Järjestöjen harteille on säilytetty kansainvälisessä kehityspoliitikassa yhä kasvavia odotuksia kansainvälisten kehitysinstituutioiden sekä kansallisvaltioiden toimesta. Suomessakin kansalaisjärjestöjen toivotaan edistävän sosiaalista kehitystä, tasa-arvoa ja demokratiaa sekä vahvistavan kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntia. Lisäksi järjestöjen odotetaan paikkaavan globalisaation ja kasvavan taloudellisen kilpailun aiheuttamia lieveilmiöitä kehitysmaissa ja täyttävän maailman köyhimpien välttämättömät perustarpeet.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde on muotoutunut kehitysyhteistyön saralla ideologiseksi ja poliittiseksi liitoksi, joka perustuu keskinäiselle riippuvuussuhteelle. Kansalaisjärjestöt ovat tärkeä kanava, joiden kautta kehitysyhteistyövaroja voidaan ohjata kehitysmaiden ruohonjuuritasolle ja toisaalta ne tarjoavat poliittista ja ideologista tukea poliitikoille ja kehitysyhteistyöviranomaisille. Järjestöt puolestaan tukeutuvat toiminnassaan julkiseen rahoitukseen.

Kysymys kuuluukin ottavatko kansalaisjärjestöt roolikseen kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajan roolin ja asettuvat tarjoamaan palveluja kehitysmaiden köyhille. Näin ne täyttäisivät julkisen sektorin ja markkinavoimien aukkoja globaalissa maailmassa. Toisaalta ainakin monet tutkijat toivoisivat järjestöjen panostavan enemmän poliittiseen vaikuttamistyöhön, pyrkisivät painostamaan kansainvälisiä toimijoita ja kansallisvaltioita sekä

länsimaiden kansalaisia ottamaan kehitysmaiden ongelmat ja maailman köyhimpien vaatimukset paremmin huomioon. Suomalaisessa kansalaisjärjestökentässä tämä keskustelu on paljolti vielä käymättä. Ei ainakaan näytä todennäköiseltä, että järjestöjen hanketoiminta julkisin varoin vähenisi tai halu yhteistyöhön sektorien välillä laantuisi. Ulkoasianministeriön tavoitteena on nostaa kansalaisjärjestöjen osuus kehitysyhteistyövaroista 14 prosenttiin, mikä tarkoittaisi vielä pientä osuuden kasvua nykytilanteesta. Järjestöissä puolestaan ei ole havaittavissa merkkejä julkisen rahoituksen hylkäämisestä.

Lähteet

Arkistolähteet

Kom 1963:54. Kansainvälisen kehitysavun komitean mietintö 1963. UMA.

Kom 1968: A 9. Suomen kehityspolitiikan suuntaviivat vuosille 1968-1972: kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietintö I osa 1968. UMA.

Kom 1969: B 107. Kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietintö II osa 1969. UMA.

Kom 1974:24. Kansalaisjärjestöjen kansainvälisen toiminnan komitean mietintö 1974. UMA.

Kom 1978:11. Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978. UMA

Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974. Ulkoasianministeriön kirjasto.

Suomen kehitysyhteistyö 1990-luvulla: strategiset tavoitteet ja keinot 1993. Ulkoasianministeriön kirjasto.

Suomen muuttunut kansainvälinen asema ja kehitysyhteistyö: selvitys ulkoasianministeriölle, 1995. Iloniemi Jarkko. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitysyhteistyöselvitys, 1996. Paasio Pertti. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996. Ulkoasianministeriön kirjasto.

Suomen kehityksmaapolitiikan linjaus 1998. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehityksmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 2001. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitykspoliittinen ohjelma: valtioneuvoston periaatepäätös 2004. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kansalaisjärjestölinjaus 2006. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitykspoliittinen ohjelma: valtioneuvoston periaatepäätös 2007. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitykspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2010. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1970–2009. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2010. Kehitysviestintä. Ulkoasiainministeriön kirjasto.

Haastattelut

Sundman, Folke, 15. 1 2008, Helsingissä haastattelijana Katja Hintikainen. Tallennettu haastattelijan henkilökohtaiseen arkistoon.

Riihijärvi-Samuel, Maija, 1.2 2008, Helsingissä haastattelijana Katja Hintikainen. Tallennettu haastattelijan henkilökohtaiseen arkistoon.

Kalliokoski, Seppo, 26.2 2008, Vantaalla haastattelijana Katja Hintikainen. Tallennettu haastattelijan henkilökohtaiseen arkistoon.

Lohikoski, Mikko, 17.3 2008, Turussa haastattelijana Katja Hintikainen. Tallennettu haastattelijan henkilökohtaiseen arkistoon.

Hakkarainen, Minna, 3.3.2011, Helsingissä haastattelijana Katja Hintikainen. Tallennettu haastattelijan henkilökohtaiseen arkistoon.

Internet-lähteet

Ulkoasianministeriön verkkosivut.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68026> (Luettu 13.5 2011)

Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen verkkosivut. <http://www.kepa.fi/mika-kepa/kepa-pahkinankuossa> (Luettu 1.4 2011.)

Tilastokeskuksen verkkosivut. Rahanarvonkerroin. Suomen virallinen tilasto.

http://www.tilastokeskus.fi/til/khi/2010/khi_2010_2011-01-14_tau_001.html. (Luettu 30.5 2011)

Kirjallisuus

Artto, Juhani 2005. Kohti kumppanuutta. Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965- 2005. Ulkoasiainministeriö.

Ebrahim, Alnoor 2007. Beyond Dependence: Conceptualizing Information and Accountability in NGO-Funder Relationship. Teoksessa Reconceptualising NGOs and Their Roles in Development. Toim. Opoku-Mensah, Paul; Lewis, David; Tvedt, Terje. Aalborg University Press. Aalborg.

Edwards, Michael; Hulme, David 1992. Making a difference. NGOs and development in a changing world. Earthscan Publications Ltd, London, England.

Fowler, Alan 1998. Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead end or Light Ahead? Development and Change, Vol 29, pp. 137-159.

Fowler, Alan 2000. Civil society, NGOs and social Development: Changing the Rules of the Game. UN Research Institute for Social Development, Geneva.

Howell, Jude 2000. Making Civil Society from the Outside - Challenges for Donors. The European Journal of Development Research, Vol.12, No. 1, pp. 3-22.

Hulme, David; Edwards, Michael 1997. NGOs, states and Donors. An Overview. s.3-22. Teoksessa NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort? Toim. Hulme, Edwards. Macmillan Press. Lontoo.

Kontinen, Tiina 1999. The activity theoretical approach for studying NGOs in the process of development cooperation. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Koponen, Juhani 1998. Some trends in quantity and quality of Finnish aid, with reference to Tanzania and Nepal. FAD Working Paper 7/98. Helsingin yliopisto.

Koponen, Juhani 1999. Developmentalism vs. instrumentalism: an interpretation of the history of Finnish development aid. FAD Working Paper 1/99. Helsingin yliopisto.

Koponen, Juhani 2005. Oma suu ja pussin suu kiinni. Suomen kehitysyhteistyön suppea historia. Luonnospaperi. Helsingin yliopisto.

Koponen, Juhani; Seppänen Maaria 2007. Kehitysyhteistyön monet kasvot. Teoksessa Kehityskaatutkimus, Johdatus perusteisiin. Gaudeamus. Helsinki.

Koponen, Juhani 2007. Kehityksen merkitykset. Teoksessa Kehityskaatutkimus, Johdatus perusteisiin. Gaudeamus. Helsinki.

Leskinen, Tapio 2003. Globaalin auttajan arvot ja moraalit. Yhteisvastuukeräyksen julkaisuja 2. Kirkkopalvelujen julkaisuja. Painopörssi Oy. Helsinki.

Maijala, Eeva 2007. Kehityskansalaisjärjestöjen suhde valtioon. Tapaustutkimus Suomesta. Pro gradu, Helsingin yliopisto, Helsinki.

Marcussen, Henrik 1996, Comparative Advantages of NGOs: Myths and Realities. Teoksessa Foreign Aid Towards the Year 2000: Experience and Challenges. Toim. Olav Stokke. Frank Class, Lontoo.

Malhotra, Kamal 2000. NGOs without aid: beyond the global soup kitchen. Third World Quarterly, Vol 21, No 4, sivut 655-668.

Mitlin, D., Hickey, S., Bebbington, A. 2007. Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives. World Development, Vol.35, No. 10, pp. 1699-1720.

Mälkiä, Matti; Hossain, Farhad 1998. Changing patterns of Development Co-operation. Teoksessa NGOs Under Challenge, Dynamics and Drawbacks in Development. Uusimaa Oy, Helsinki.

Onali, Anja 2005. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön rahoitus – renki vai isäntä? Teoksessa Hakkarainen Outi; Onali, Anja 2005. Suomi ja köyhdytetyt. Kepan julkaisusarja 26. Like. Gummerus Oy. Jyväskylä.

Pearce, Jenny 2000. Development, NGOs, and civil society. the debate and its future. Teoksessa Development, NGOs and Civil society. Toim. Deborah Eade. A Development in Practice Reader. Oxfam. Oxford.

Rist, Gilbert 2008. The History of Development. From western Origins to Global Faith. Zed Books. London.

Robinson Mark; Riddell Roger 2002. Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation. Oxford University Press.

Salamon, Lester; Anheier, Helmut K 1996. The emerging of nonprofit sector. Manchester University Press.

Salonen, Kirsi; Rekola, Juha 2005. Kepa 20 vuotta-lyhyt oppimäärä. Uusimaa Oy, Helsinki. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen Internet-sivusto. http://www.kepa.fi/mika_kepa/historia (luettu 3.1 2006).

Siitonen, Lauri 2005. Aid and identity policy: small donors and aid regime norms. Turun yliopisto.

Tvedt, Terja 1995. NGOs as an channel in Development Aid. The Norwegian System. Evaluation Report 3.95. Centre of Development Studies. University of Bergen.

Tvedt, Terje 1998. Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign aid. Long House Publishing Service, Cumbria, England.

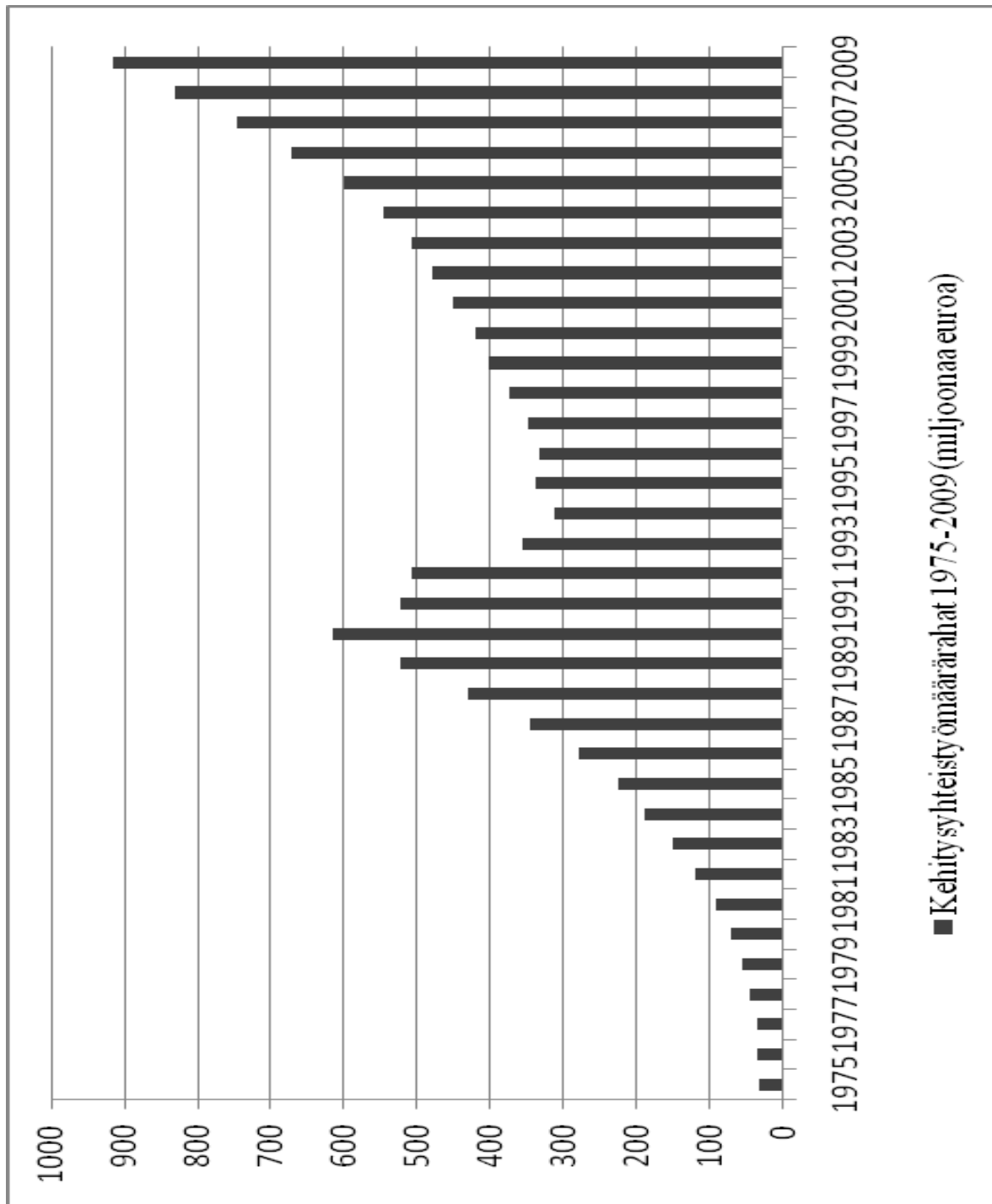
Tvedt, Terje 2007, Development NGOs Revisited: A New Research Agenda. Teoksessa Reconceptualising NGOs and Their Roles in Development. Toim. Opoku-Mensah, Paul; Lewis, David; Tvedt, Terje. Aalborg University Press. Aalborg.

Ukkonen, Taina 2000. Menneisyyden tulkinta kertomalla. Suomalaisen Kirjallisuuden seuran Toimituksia 797. Hakapaino Oy. Helsinki.

Vesamaa, Anneli 1997. Kansalaisjärjestöjen ja valtioiden muuttuva suhde YK:n sosiaalisen kehityksen huppukokouksen 1995 valossa. Pro gradu, Joensuun yliopisto, Joensuu.

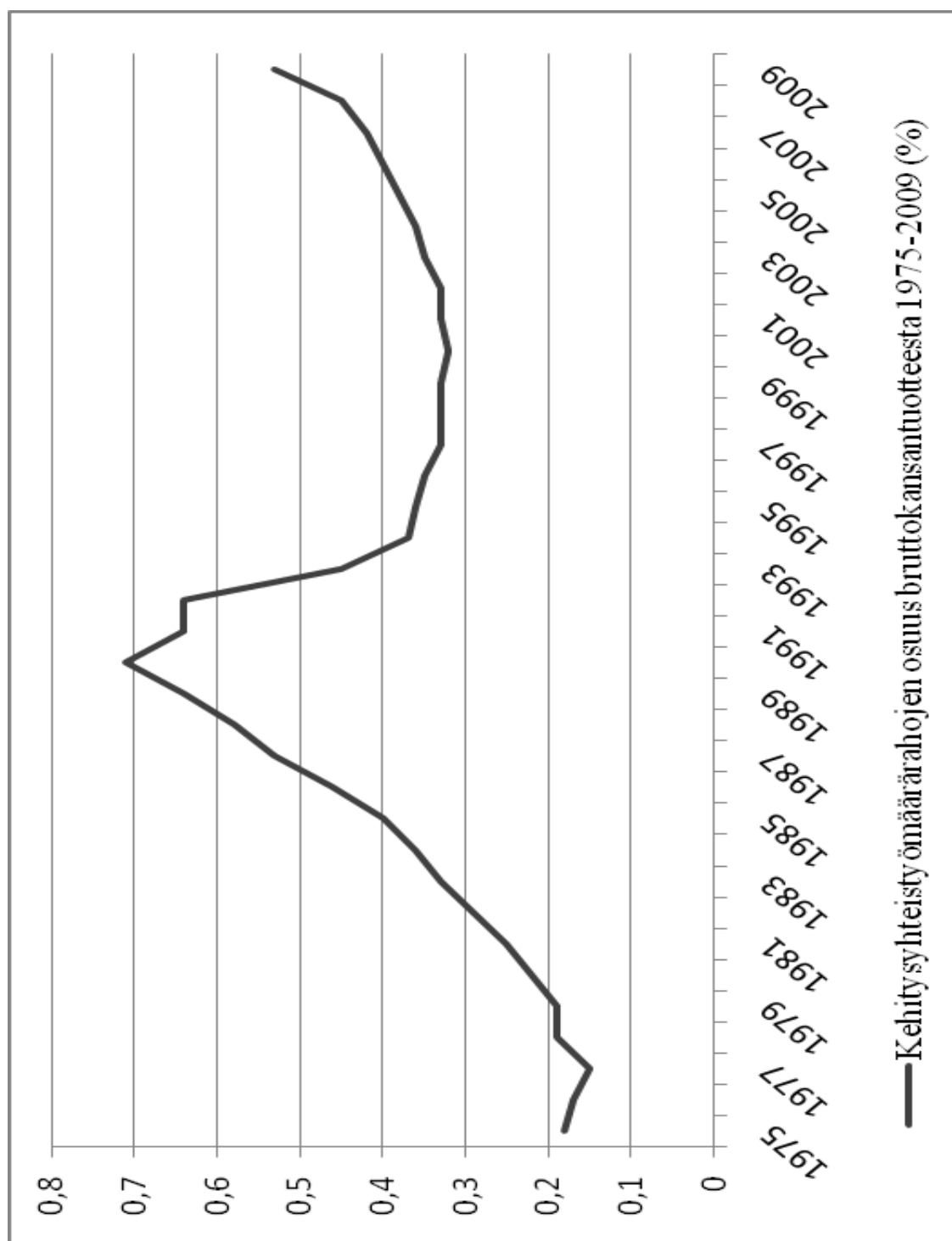
Liitteet

Liite 1 Suomen kehitysyhteistyömäärärahat 1975–2009, vuoden 2009 käypään hintaan²⁸⁹



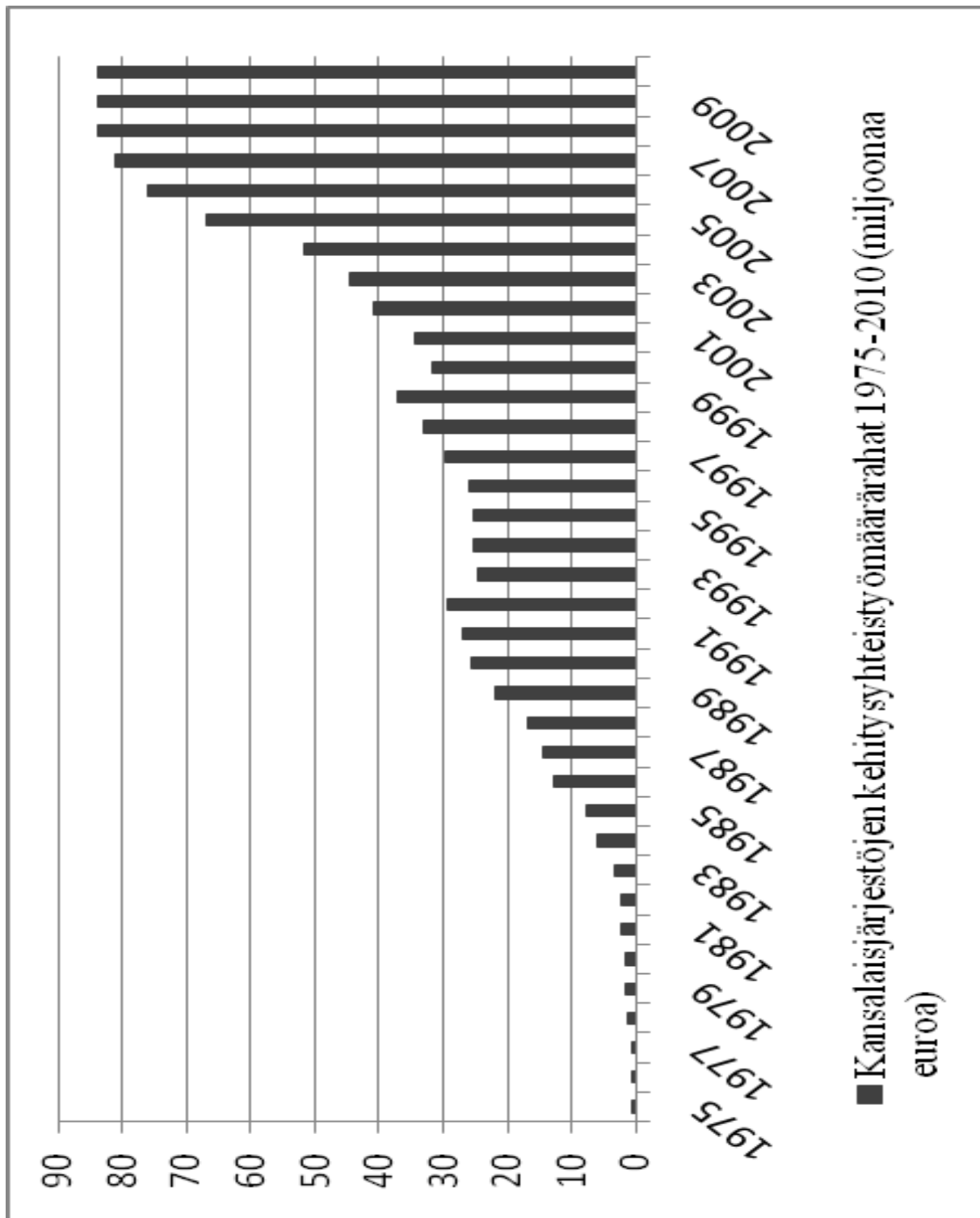
²⁸⁹ Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2010.

Liite 2 Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen prosentuaalinen osuus bruttokansantuotteesta 1975–2009²⁹⁰



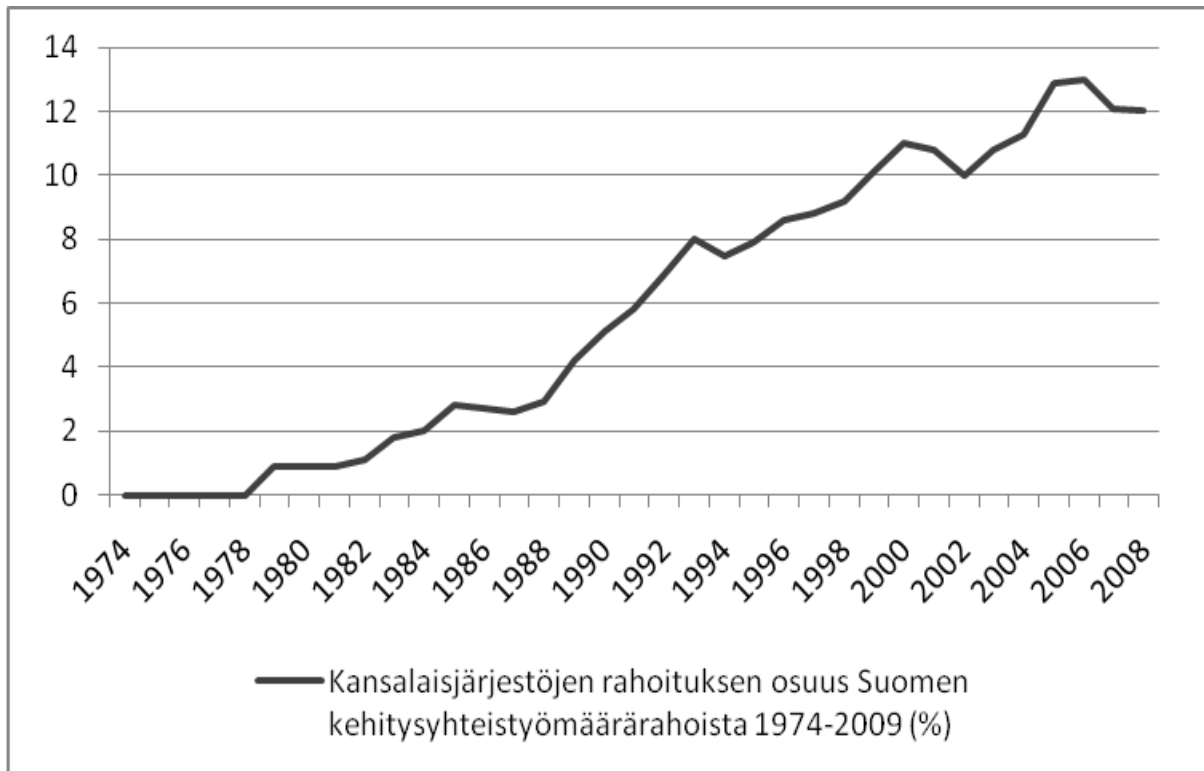
²⁹⁰ Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2010.

Liite 3 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahat 1975–2010, vuoden 2010 käypään hintaan²⁹¹



²⁹¹ Kehitysyhteistyön vuosikertomukset 1974-2009.

Liite 4 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahojen osuus Suomen kehitysyhteistyömäärärahoista 1974–2009.



Liite 5 Haastattelurunko

Haastateltavan henkilöhistoria

- Milloin ja miten kiinnostuitte kehitysteemoista ja kehitysyhteistyöstä?
- Millainen on järjestötaustanne?

Yleinen ilmapiiri Suomessa

- Millainen ilmapiiri Suomessa on kehitysyhteistyön suhteen mielestänne?
- Oletteko huomanneet muutoksia asenteissa?
- Koetteko, että kiinnostus kehitysyhteistyöhön ja kehitysmaihin oli marginaalinen ilmiö?

Järjestöjen rooli kehitysyhteistyössä

- Koetteko, että järjestöjä arvostetaan kehitysyhteistyössä valtion ja etenkin ulkoasianministeriön suunnalta?
- Miten koette järjestöjen vahvuudet? Mitä ne ovat ja tuovatko ne lisäarvoa valtiolliseen kehitysyhteistyöhön?
- Oletteko huomanneet muutoksia yleisessä ilmapiirissä, asenteissa tai arvostuksessa valtion ja järjestöjen suhteessa?
- Koetteko, että järjestöjen autonomia voi kärsiä tiivistä suhteesta valtioon ja riippuvuudesta valtion rahoituksesta? Oletteko joutuneet pohtimaan tätä omassa järjestöksänne?
- Onko mielestänne yleinen taloustilanne Suomessa ja Euroopassa on vaikuttanut järjestöjen kehitysyhteistyöhön? Miten?

Erilaisten järjestöjen asema

- Koetteko, että kaikkien järjestöjen kehitysyhteistyötä arvostetaan valtion suunnalta?
- Oletteko huomanneet muutoksia erilaisten järjestöjen arvostuksessa?
- Mitä mieltä olette valtion kumppanuusjärjestö- järjestelmästä? Entä ohjelmatauesta?
- Onko huomannut muutoksia järjestöjen asemassa valtion rahoituksesta kilpailtaessa?
- Millaisena koette järjestöjen sananvallan yleensä kehityspolitiikassa?
- Miten koette Kepa merkityksen ja aseman suomalaisessa kehitysyhteistyö kentässä?

Hankesuunnittelu, rahoitus, raportointi

- Millaisia hankkeita oma järjestönne on tehnyt?
- Onko valtion rahoitus ollut perusedellytys järjestön kehitysyhteistyölle?
- Onko tukea ollut mielestänne helppo saada?
- Onko jokin hankeidea jäänyt toteuttamatta, koska valtion rahoitusta ei ole saatu?
- Onko raportointi tuottanut ongelmia tai ollut raskasta?
- Onko huomannut muutoksia käytännöissä?

Globalisaatio ja Euroopan unionin rooli (1995 alkaen)

- Onko Suomen EU-jäsenyydellä ollut vaikutusta järjestöjen kehitysyhteistyöhön?
Miten?
- Onko järjestönne hakenut varoja EU:n tarjoamista rahoituskanavista?

Miten näette kansalaisjärjestöjen tulevaisuuden Suomen kehitysyhteistyössä?

Haluaisitteko vielä lisätä jotakin?