

ANNE KAURANEN

RAKKIKOIRIA, ASiantuntijoita vai palveluntuottajia?

Kansalaisjärjestöjen merkitys, tehtävät ja suhde valtionhallintoon kehityspolitiikan alalla

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2010

KAURANEN, ANNE: Rakkikoiria, asiantuntijoita vai palveluntuottajia?
Kansalaisjärjestöjen merkitys, tehtävät ja suhde valtionhallintoon kehityspolitiikan alalla.

Pro gradu -tutkielma, s. 98

Valtio-oppi

Maaliskuu 2010

Tutkielmani käsittelee valtion ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan suhteita kehityspolitiikan alalla Suomessa. Kehityspolitiikkaa johtaa ulkoasiainministeriö, ja järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla tarkoitan kehityskysymyksistä kiinnostuneita kansalaisjärjestöjä. Järjestöt osallistuvat kehityspolitiikkaan vaikuttamalla kehityspoliittisiin linjauksiin ja tekemällä kehitysyhteistyötä kehitysmaissa. Monet järjestöt saavat ulkoministeriöltä rahoitusta kehitysyhteistyöhankkeisiinsa ja Suomessa tapahtuvaan tiedotustyöhönsä.

Ensisijaisesti työni on teoreettinen pohdinta. Analysoin valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen tehtävänjakoa, vallanjakoa sekä toimintaa ohjaavia logiikoita kehityspolitiikan määrittelemisessä ja kehitysyhteistyön toteuttamisessa. Teoreettinen viitekehysten muodostuu Pierre Bourdieun ja Antonio Gramscin käsitteistä. Bourdieulta hyödynnän sosiaalisen pääoman ja symbolisen vallan käsitteitä rakentaessani kuvaa kansalaisjärjestöjen asemasta suhteessa ulkoministeriöön. Analysoin vallanjakoa myös Gramscin hegemonian ja herruuden käsitteillä.

Teoriapainotteisuudestaan huolimatta työlläni on myös käytännöllinen puoli ja empiirinen aineisto. Esimerkkitapauksenani käytän ulkoministeriön suunnittelemaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnon ulkoistamista. Ulkoistamissuunnitelma toimii työssäni konkreettisena esimerkkinä ministeriön ja järjestöjen vallan- ja tehtävienjaosta. Ulkoistamisessa vedetään rajaa sille, missä valtio loppuu ja kansalaisyhteiskunta alkaa.

Aiheestani ei ole olemassa aiempaa akateemista tutkimusta. Tästä syystä tutkimusmetodini on eksploraatiivinen eli uutta kartoittava ja kaikkia mahdollisia lähteitä hyödyntävä. Aineistoni ei ole yhtenäinen, vaan yhdistelen aiheeseen liittyviä dokumentteja ja asiantuntijahaastatteluilta keräämiäni tietoja.

Sosiaalisen konstruktivismin hengessä ajattelen kansalaisyhteiskunnan olevan sosiaalisen rakentamisen tulos ja siten jatkuvassa muutoksen tilassa. Yhdistän työssäni gramscilaisen politiikkakäsityksen bourdieulaiseen ajatukseen yhteiskunnan jakautumisesta omalakisiiin kenttiin. Valtionhallinnon ja järjestöjen toimintaa määrittävät niiden kentille ominaiset toiminnan logiikat. Logiikat eivät ole pysyviä, vaan jatkuvan sosiaalisen rakentamisen kohteena olevia muuttuvia suhteita. Markkinoiden logiikka on viime vuosikymmeninä muodostunut yhä hallitsevammaksi, ja se ohjaa entistä enemmän niin valtion kuin järjestöjenkin toimintaa. Yksi esimerkki tästä on ministeriön suunnittelema järjestöhankkeiden hallinnon ulkoistaminen.

Kehityspolitiikan alalla vallitsee ulkoministeriön herruus, jonka legitimizeettiä kansalaisjärjestöt osaltaan ylläpitävät. Yhtäältä järjestöt ovat taloudellisesti ja tiedollisesti usein hyvin riippuvaisia ulkoministeriöstä. Toisaalta järjestöjen itsetunto on kasvanut ja ne haluavat tulla kohdelluiksi yhteistyökumppaneina. Tarvittaessa ne kritisoiivat avoimesti ministeriön politiikkaa ja organisoivat

omaehtoista globaalia kansalaistoimintaa. Järjestöjen suhdetta valtionhallintoon leimaakin pohjoismaiseen tapaan yhtä aikaa sekä riippuvuus että itsenäisyys.

Ministeriö on suunnitellut järjestöhankkeiden hallinnon ulkoistamista yli kymmenen vuotta, mutta suunnitelmaa ei ole toteutettu. Järjestöjen oma yhteenliittymä, Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry, ei ole kelvannut ulkoistetun hallinnon hoitajaksi, koska ministeriö ei ole ollut halukas kasvattamaan järjestöjen autonomiaa ja vaikutusvaltaa. Ministeriössä on pelätty, että valtionhallinnon toimintalogiikan peruseriaatteet – tasapuolisuus, lainmukaisuus ja valvonta – heikkenisivät Kepan hallinnoissa. Pohjimmiltaan kyse on siitä, kuinka suuri painoarvo järjestöille halutaan antaa demokraattisessa järjestelmässä.

SISÄLLYSLUETTELO

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	1
1.1. JOHDANTO TUTKIELMAN AIHEPIIRIIN	1
1.2. TUTKIELMAN KYSYMYKSENASETTELU JA RAKENNE	4
1.3. EKSPLORATIIVISUUS METODOLOGISENA NÄKÖKULMANA.....	6
1.4. TUTKIELMAN AINEISTO.....	8
2. TUTKIELMAN KESKEISET KÄSITTEET	10
2.1. KEHITYSPOLITIikka JA KEHITYSYHTEISTYÖ.....	10
2.2. KOLMAS SEKTORI	11
2.3. KANSALAIJÄRJESTÖT KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ	14
3. KANSALAIJÄRJESTÖT JA VALTIO	16
3.1. KANSALAIJÄRJESTÖTÄN KÄSITTEISTÄMISTÄ	16
3.2. KANSALAIJÄRJESTÖT SUHTEESSA VALTIOON.....	17
3.3. UUSI JULKISJOHTAMINEN JA MUUTOS JULKISEN SEKTORIN TOIMINTALOGIIKASSA.....	20
4. TOIMINNAN LOGIIKKA, PÄÄOMAT JA VALTA KEHITYSPOLITIikkaSSA	22
4.1. JOHDATUS BOURDIEUN KONSTRUKTIIVISTISEEN STRUKTURALISMIIN	22
4.2. GRAMSCILAINEN POLITIIKKAKÄSITYS JA KENTTIEN MUUTTUVAT LOGIIKAT	25
4.3. HEGEMONIA JA HERRUUS KEHITYSPOLITIikkaSSA	27
4.4. VOIMAVARANA SOSIAALINEN PÄÄOMA	29
4.5. SYMBOLINEN VALTA JA PÄÄTÖSVALTA KEHITYSPOLITIikkaSSA.....	31
5. KANSALAIJÄRJESTÖJEN ROOLI KEHITYKSESSÄ	35
5.1. KANSALAIJÄRJESTÖT KEHITYSTEORIOISSA.....	35
5.2. NGO-BOOM	36
5.3. NGO-KRITIIKKI	39
6. JÄRJESTÖTOIMIJOIDEN ITSEYMMÄRRYS	41
6.1. KANSALAIJÄRJESTÖJEN MONINAISET IDENTITEETIT	41
6.2. JÄRJESTÖT VS. KONSULTIT	43
6.3. AMMATTIMAISTUMISEN VAIKUTUKSET JÄRJESTÖTOIMINTAAN.....	45
6.4. VALTIONHALLINNON JA JÄRJESTÖJEN VÄLINEN SUHDE	47
7. ULKOMINISTERIÖ JA KANSALAIJÄRJESTÖJEN KEHITYSYHTEISTYÖ	48
7.1. JÄRJESTÖJEN KEHITYSYHTEISTYÖTUEJEN JAKAUTUMINEN	48
7.2. KUMPPANUUKSIEN VAIKUTUKSET JÄRJESTÖKENTTÄÄN	49
8. HANKEHALLINNON ULKOISTAMISKOKEILUT SUOMESSA	51
8.1. ULKOISTAMISEN ALKUVAIHEET: KEPAN PILOTTI	51
8.2. TOINEN ULKOISTAMISKOKEILU: FIDIDÄN PILOTTI	53
8.3. ULKOISTAMISYRITYKSET JATKUVAT	55
9. UUSI JULKISJOHTAMINEN HANKEHALLINNOSSA	58
9.1. TAUSTALLA VALTIONHALLINNON TUOTTAVUUSOHJELMA JA HALLINNON VIRTAVIIVAISTAMINEN	58
9.2. ULKOISTAMISEEN LIITTYVIÄ ONGELMIA	60
9.3. UUDEN JULKISJOHTAMISEN PERIAATTEET HANKEHALLINNOSSA	64
9.4. ”KAIKKI PÄÄTÖKSET OVAT POLIITTISIA”	67
10. KEPA JA KEHITYSPOLIITTINEN VALLANJAKO SUOMESSA	69
10.1. POHJOISMAINEN KANSALAIJÄRJESTÖTÄMÄLLI	69
10.2. JÄRJESTÖJEN SOSIAALINEN PÄÄOMA – ONKO SITÄ?	73
10.3. MINISTERI SANOO VIIMEISEN SANAN	77
10.4. KEPAN JA JÄRJESTÖJEN SYMBOLINEN VALTA.....	80
11. KOKEMUKSIA MUISTA MAISTA	83
11.1. KANSALAIJÄRJESTÖJEN KEHITYSYHTEISTYÖ JA SEN HALLINTO RUOTSISSA	83
11.2. SUOMALAIJÄRJESTÖJEN JA RUOTSALAIJÄRJESTÖJEN VERTAILUA.....	85
11.3. HANKEHALLINTO MUISSA MAISSA	88

11.4. SUOMALAISEN ULKOISTAMISHANKKEEN ERITYISPIIRTEET	90
12. JOHTOPÄÄTÖKSET	94
14. LÄHTEET	99
PRIMÄÄRILÄHTEET	99
SEKUNDÄÄRILÄHTEET	100
LYHENTEET:	103

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1. Johdanto tutkielman aihepiiriin

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani valtion ja kansalaisyhteiskunnan, erityisesti sen järjestäytyneen osan eli kansalaisjärjestöjen, välisiä muuttuvia suhteita kehityspoliittisessa kontekstissa. Kansalaisjärjestöt uskovat, että kansalaisyhteiskunnan edustajina niillä on jotain erityistä annettavaa kehityspolitiikalle ja -yhteistyölle. Monet järjestöt kuitenkin rahoittavat kehitysyhteistyöhankkeensa pääasiassa julkisen sektorin jakamin varoin. Tämä asetelma johtaa dilemmaan: ovatko järjestöt itsenäisiä kansalaisyhteiskunnan edustajia vai valtionhallinnosta riippuvaisia toimeenpanijoita? Kenellä on oikeus määritellä järjestöjen tekemän työn tavoitteet ja periaatteet?

Tutkielmani on ennen kaikkea teoreettinen pohdinta, jossa arvioin valtion ja kansalaisyhteiskunnan rooleja ja vallanjakoa kehityspolitiikan alalla. Haluan selvittää, millaiset valtasuhteet vallitsevat valtionhallinnon ja järjestöjen välillä. Hyödynnän tässä Pierre Bourdieun sosiaalisen pääoman ja symbolisen vallan käsitteitä sekä Antonio Gramscin yhteiskunnallisen vallan jaon analyysivälineitä. Minua kiinnostaa myös toiminnan logiikka. Millainen logiikka ohjaa järjestöjen ja ministeriön toimintaa kehityspolitiikassa? Hyödynnän tätä varten Bourdieun kenttäteoriaa, johon yhdistän gramscilaisen käsityksen politiikasta alatimuuttuvina suhteina.

Toisaalta työni on myös hyvin käytännönläheinen. Sovellan teoreettista viitekehystäni käytäntöön tutkimalla ulkoasiainministeriön suunnittelemaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistamista. Suunniteltu ulkoistaminen osuu valtion ja kansalaisyhteiskunnan rajapintaan eli tutkimusaiheeni ytimeen. Vaikka ulkoistaminen koskettaa vain osaa järjestöistä, päätös on tapauksena mielenkiintoinen. Ulkoistamisessa vedetään rajaa sille, missä valtio loppuu ja mistä kansalaisyhteiskunta alkaa. Esimerkkitapaukseni kautta minun on mahdollista havainnoida ministeriön ja kehitysyhteistyöjärjestöjen nykyisiä suhteita. Samalla arvioin vielä toteutumattoman ulkoistamisen mahdollisia vaikutuksia. Työni ei kuitenkaan ole ensisijaisesti aineistolähtöinen, vaan empiirinen analyysini tukee ja todentaa teoreettista pohdintaani.

Kansalaisjärjestöjen ja niiden kehitysyhteistyön erityispiirteet eivät ole kaikkien yleisesti tuntemia, joten aloitan katsauksella tutkielmani taustoihin. Kansalaisjärjestöjen katsotaan yleensä edustavan kansalaisyhteiskunnan järjestäytyntä osaa (ks. esim. Helander 1998 tai Siisiäinen 2000). Kansalaisyhteiskunta-ajattelun oppi-isän, G.W.F. Hegelin ajattelussa kansalaisyhteiskunta on luonnontila, jota kontrolloimaan ihmiset ovat perustaneet valtion. Nykykeskustelussa vaikuttaa

vahvasti myös toquevilliläinen käsitys kansalaisyhteiskunnasta yksilön ja valtion välissä toimivien yhdistysten tilana. Tällöin kansalaisyhteiskunta on aktiivisten kansalaisten vapaan yhdistymisen ja toiminnan alue sekä eräänlainen yksilön oikeuksien ja vapauksien suojapaikka valtiota vastaan. (Hakkarainen & Kontinen 2007, 310–11.) Esittelen kansalaisyhteiskunnasta käytyä teoreettista keskustelua tarkemmin tutkielmani kolmannessa luvussa.

Arkiajattelussa yhteiskunta jaetaan usein kolmeen sektoriin, yksityiseen, julkiseen ja kolmanteen sektoriin – tai kansalaisyhteiskuntaan. Todellisuudessa nämä sektorit limittyvät tiukasti toisiinsa. Esitän tutkielmassani, Antonio Gramscin ja Pierre Bourdieun ajatteluun nojautuen, että jokaisella sektorilla on sille ominainen toiminnan logiikka. Nämä logiikat kamppailevat yhteiskunnallisesta hegemoniasta ja vaikuttavat samalla toisiinsa. Viime aikoina yksityisen sektorin eli talouden logiikka on muodostunut hallitsevimmaksi yhteiskunnassa. Se vaikuttaa entistä vahvemmin muidenkin sektorien toimintaan.

Kansalaisjärjestöt ovat viime vuosikymmeninä kasvattaneet merkitystään kehitysyhteistyön toimijoina. Järjestöt sekä osallistuvat kehityspoliittiseen keskusteluun Suomessa että toteuttavat kehitysyhteistyöhankkeita kehitysmaissa. Yhtenä järjestöjen erityisenä vahvuutena pidetään kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnan ja demokratian tukemista ruohonjuuritasolla. Hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa (UM 2007, 34) todetaan:

”Kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli Suomen kehityspolitiikan kokonaisuudessa. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö täydentää julkista, kahdenvälistä, monenkeskistä ja EU:n kehitysyhteistyötä. Kansalaisjärjestöjen lisäarvo on niiden suorat kontaktit ruohonjuuritasolle sekä niiden arvokas työ kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa kehitysmaissa.”

Kansalaisjärjestöjen harjoittama kehitysyhteistyö on lisääntynyt sitä mukaa, kun sen rahoitus julkisista varoista on kasvanut 1970-luvulta alkaen. Vuonna 1985 perustettiin ulkoministeriön rahoituksella Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Kefa ry. Nykyään se määrittelee itsensä yli 280 suomalaisen, kehitysyhteistyöstä kiinnostuneen järjestön yhteistyö-, edunvalvonta- ja palvelujärjestöksi. Kepan rahoitus tulee pääasiassa ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroista. (Kefa 2009a.) Kefa ja järjestöt pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan Suomen kehityspoliittisiin linjauksiin.

2000-luvun alkupuolen nopean talouskasvun ansiosta myös kehitysyhteistyön määrärahat kasvoivat nopeasti.¹ Ulkoasiainministeriön² tilastojen mukaan Suomi käytti vuonna 2008 kehitysyhteistyöhön

¹ Kansainvälisissä eri valtioiden kehitysyhteistyömäärärahojen vertailuissa käytetään usein prosenttiosuutta bruttokansantuotteesta. Suomi on sitoutunut Eurooppa-neuvoston päätökseen nostaa prosenttiosuus 0,7:än vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteesta ollaan vielä kaukana, sillä vuonna 2008 Suomi käytti arviolta 0,46 prosenttia bruttokansantuotteestaan kehitysyhteistyöhön. Reaaliset määrärahat ovat kuitenkin kasvaneet viime vuosina. Tämä ei

kokonaisuudessaan noin 830,4 miljoonaa euroa, josta arviolta 9 prosenttia eli noin 75 miljoonaa euroa ohjattiin kansalaisjärjestöjen tekemään kehitysyhteistyöhön (Hirstiö-Snellman 2008, 4). Summa kertoo siitä, että kehitysyhteistyön kansainväliseltä toimintakentältä levinneet vaikutteet ovat saaneet myös suomalaiset kansalaisjärjestöt aktivoitumaan. Vuonna 2007 suomalaisia järjestöhankkeita oli yli 80 maassa ja tukea sai kaiken kaikkiaan noin 200 järjestöä (UM 2008b).

Järjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden kasvanut määrä on vuosi vuodelta lisännyt tukien myöntämiseen ja seurantaan liittyvää hallinnollista työtä ministeriössä. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman pakottamana UM on pohtinut erilaisia vaihtoehtoja järjestöjen kehitysyhteistyöhankkeisiin liittyvän työmääränsä karsimiseksi. Ratkaisuksi on tarjottu järjestöhankkeiden hallinnon ulkoistamista.

UM on suunnitellut ulkoistamista yli kymmenen vuoden ajan. Se on kokeillut ulkoistamisen toimivuutta 2000-luvun aikana pilottihankkeissa Kepan ja FIDIDA ry:n (Vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyöyhdistys, Finnish Disabled People's International Development Association) kanssa. FIDIDA on suomalaisten vammaisjärjestöjen muodostama vammaisalan kehitysyhteistyötä tekevä kattojärjestö.

Pilottikokeiluissa FIDIDA on tuottanut ulkoministeriölle vammaistyöhön liittyvien järjestöhankkeiden arviointeja ja seurantaa. Molempien sekä UM:n että FIDIDAn näkemykset kokeilun hyödyllisyydestä ovat olleet ristiriitaisia. Kokeilujen ja pitkällisten pohdintojen jälkeen ministeriö päätti syyskuussa 2008 järjestää tarjouskilpailun pienten ja keskisuurten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistamiseksi. Keväällä 2009 ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen päätti kuitenkin keskeyttää ulkoistamisprosessin. Yksi tämän tutkielman tavoitteista on selvittää, miksi ulkoistamista ei ole toteutettu, vaikka se yhä uudelleen palaa agendalle. Rakennan kokeilujen ja suunnitelmien perusteella kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia ulkoistamisella voi toteutuessaan olla. Samalla pohdin, mitä tapahtuu, kun valtion ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan logiikat sekoittuvat.

Tutkimusaiheeni on ajankohtainen monella tapaa. Toteutuessaan ulkoistaminen muuttaisi kansalaisyhteiskunnan ja valtionhallinnon tehtävänjakoa ja voimasuhteita kehityspolitiikan alalla. Samalla ulkoistaminen on esimerkki laajemmasta ilmiöstä, joka parhaillaan muuttaa yhteiskunnallisia suhteita monilla muillakin aloilla, esimerkiksi terveydenhuollossa. Autonomiasta

näy prosenttiosuuden kasvuna, sillä nopean talouskasvun vuosina myös Suomen bruttokansantuote kasvoi nopeasti. (UM 2008a.)

² Tästä eteenpäin UM

ja toiminnan logiikasta on puolestaan keskusteltu runsaasti esimerkiksi yliopistolain uudistamisen yhteydessä. Tutkielmani kertoo yhden esimerkin kautta yhteiskunnallisissa suhteissa tapahtuvista ajankohtaisista muutoksista.

1.2. Tutkielman kysymyksenasettelu ja rakenne

Pro gradu -tutkielmallani on kaksi tavoitetta. Ensisijaisesti se on teoreettinen pohdinta, jossa tarkastelen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja valtion muuttuvaa suhdetta kehityspolitiikan alalla. Kansalaisyhteiskuntateorioita on usein syytetty epähavainnollisuudesta, josta haluan irtisanoutua. Siksi teoreettisuus ei tutkielmassani tarkoita pitäytymistä teoreettisissa abstraktioissa, käytännön yläpuolella. Pysin jatkuvasti soveltamaan rakentamaani teoreettista viitekehystä käytäntöön analysoimalla valitsemani kansalaisyhteiskunnan osan, eli kehitysyhteistyöhön osallistuvien kansalaisjärjestöjen, suhdetta valtioon. Tavoitteeni ei ole kertoa totuutta koko suomalaisen kansalaisyhteiskunnan tilasta. Silti analyysini voi yhden tapausesimerkin kautta kertoa jotain myös yleisestä kehityksestä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteissa.

Tutkielmani alkupuolen teoriaosiossa pohdin sitä, miten hyvin erilaiset kansalaisyhteiskuntateoriat soveltuvat kuvaamaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan nykyisiä suhteita kehityspolitiikan alalla Suomessa. Esitän, että kansalaisyhteiskunta on paitsi käsitteenä myös elämismailman ilmentymänä jatkuvassa muutoksen tilassa. Pysin todistamaan, että kansalaisyhteiskunnan virallisen ilmentymän, eli kansalaisjärjestöjen, yhteys valtioon on kehityspolitiikan alalla niin tiivis, että toisinaan se lähestyy riippuvuutta. Toisaalta valtion ja järjestöjen toimintaa määrittävät erilaiset logiikat ovat ulkoistamisessa joutuneet myös törmäyskurssille keskenään.

Aloitan teoreettisen viitekeh്യkseni rakentamisen määrittelemällä tutkielmani keskeiset käsitteet toisessa luvussa. Teoreettinen pohdintani alkaa kolmannessa luvussa perehtymisellä kansalaisyhteiskunnan käsitteeseen ja yhteiskunnan, osin kuvitteelliseen, jakautumiseen eri sektoreihin. Sen jälkeen, neljännessä luvussa, rakennan pääasiassa Antonio Gramscin ja Pierre Bourdieun tarjoamin käsittein kuvaa siitä, miten valta ja erilaiset pääomat jakautuvat tutkimallani kehityspolitiikan alueella. Pysin myös yhdistämään Gramscin ja Bourdieun ajattelua selittääkseni paremmin ajatustani yhteiskunnan eri sektoreiden toimintaa määrittävistä logiikoista. Koska olen tutkielmassani kiinnostunut erityisesti kehitysyhteistyöjärjestöistä, viidennessä luvussa taustoitan aiheitani perehtymällä siihen, miksi kansalaisjärjestöt ylipäättään osallistuvat kehityspolitiikkaan tai kehitysyhteistyöhön. Samalla syvennän ymmärrystäni kehitysyhteistyöstä kiinnostuneen järjestökentän toimintalogiikasta. Teoreettinen pohdintani päättyy havaintojeni empiiriseen soveltamiseen. Kuudennessa luvussa analysoin suomalaisten järjestötoimijoiden itseymmärrystä

verkkokeskustelusta poimimani aineiston avulla. Tämä on eräänlainen testi: kuinka hyvin tekemäni havainnot pitävät paikkansa? Keskustelussa kansalaisjärjestötoimijat pohtivat samoja asioita kuin tutkielmanikin: järjestöjen roolia ja suhdetta valtionhallintoon.

Teoriaosioni tutkimuskysymyksiä ovat: **Miten valtion ja kansalaisjärjestöjen tehtävät ovat tähän saakka jakautuneet kehityspolitiikan määrittelemisessä ja kehitysyhteistyön toteuttamisessa? Millainen on kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhde tällä alueella? Millaiset logiikat määrittävät valtion ja järjestöjen toimintaa? Miten valta on jakautunut?**

Tutkielmani toinen tavoite on esitellä konkreettinen esimerkkitapaus valtion ja kansalaisyhteiskunnan logiikoiden sekoittumisesta ja rajojen hämärtymisestä. Empiirisen analyysini tarkoitus on jatkaa ja syventää teoreettista pohdintaani. Ulkoministeriön suunnittelema kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistaminen on esimerkki tilanteesta, jossa valtion ja kansalaisyhteiskunnan logiikat voivat sekoittua. Ulkoistamista ei ole tähän mennessä toteutettu, mutta pohdin sen mahdollisia vaikutuksia suunnitelmien ja UM:n pilottikokeiluista saatujen kokemusten avulla. Syvennän pohdintaani vertaamalla UM:n kokeiluja muissa maissa toteutettuihin ulkoistamis- tai hallinnon keventämisjärjestelyihin.

Seitsemännessä luvussa esittelen UM:n tukeman kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön Suomessa. Kerron järjestöhankeiden hallintoa koskevan UM:n ulkoistamissuunnitelman taustat ja eri vaiheet kahdeksannessa luvussa. Tässä kohtaa empiirisen aineistoni muodostavat erilaiset muistiot, päätökset ja asiakirjat, joita hankkeen valmistelun yhteydessä on laadittu paitsi ministeriössä myös Kepassa. Yhdeksäs luku pureutuu ulkoistamisen perusteluihin ja ongelmiin. Analysoin, millaisia vaikutuksia ulkoistamisella voisi olla esittelemääni kehityspoliittisen vallan jakautumiseen. Kepalla on ollut keskeinen rooli ulkoistamissuunnitelmien eri vaiheissa. Analysoin sosiaalisen pääoman ja symbolisen vallan käsitteiden avulla ulkoistamisen vaikutuksia Kepaan ja järjestöihin kymmenennessä luvussa. Lopuksi, yhdennessätoista luvussa, vertaan vielä UM:n suunnitelmia muiden maiden, erityisesti Ruotsin, ulkoistamiskokemuksiin.

Pyrin empiirisessä analyysissäni vastaamaan seuraaviin esimerkkitapaustani koskeviin tutkimuskysymyksiin: **Mitä ulkoistaminen tarkoittaisi kansalaisjärjestöjen näkökulmasta? Miten se voi toteutuessaan muuttaa niiden asemaa ja suhdetta valtioon? Voivatko kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt ottaa vastuulleen perinteisesti valtiolle kuuluneita tehtäviä muuttumatta samalla sisäisesti? Mitä hyötyä tai haittaa valtion ja kansalaisyhteiskunnan roolien sekoittumisesta voi olla?**

1.3. Eksploratiivisuus metodologisena näkökulmana

Perustavanlaatuisin lähtökohta tutkielmassani on sosiaalinen konstruktivismi. Koko tutkielmani perustuu ajatukselle, että meitä ympäröivä todellisuus on sosiaalisesti rakentunut ja siten jatkuvassa muutoksen tilassa. Kenneth J. Gergenä (1999, 47–50) mukaillen, sosiaalisen konstruktivismin perusajatukset voidaan tiivistää neljään kohtaan:

1. Mitä tahansa asiointilaa voidaan kuvata potentiaalisesti rajattomalla määrällä erilaisia selityksiä tai kuvauksia. Siten ymmärryksemme jostakin asiasta ei ole suoraan johdettavissa siitä, mitä on olemassa. Kielen ja olevaisen yhteys on sosiaalisesti rakennettu.
2. Ymmärryksemme asioista rakentuu ihmisten välisissä suhteissa. Kuvauksemme ja selityksemme mille tahansa tilanteelle tai asialle eivät ole yksilöllisen mielen tuotteita, vaan kollektiivisen kanssakäymisen tulos.
3. Kuvaillessamme ja selittäessämme jotakin olemassa olevaa, muokkaamme samalla tulevaa. Merkitysten luominen ja muokkaaminen on jatkuva kollektiivinen prosessi. Sanojen saamat merkitykset muuttuvat vähitellen sosiaalisen rakentamisen tuloksena. Muuttuneet merkitykset puolestaan siirtyvät tulevaisuuden käytännöiksi ja todellisuudeksi.
4. Omien käsitystemme kriittinen arvioiminen on tulevan hyvinvointimme edellytys. Tämä ei tarkoita kaiken perinteisen ja nykyisen hylkäämistä, vaan sen avointa arviointia eri näkökulmista.

Myös tarkastelemani kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö ja sen hallinto ovat pitkäaikaisen sosiaalisen rakentamisen tulosta. Hankehallinnon ulkoistaminen on osa tätä jatkuvaa rakennustyötä, jossa muokataan ja määritellään uudelleen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tulevaisuutta. Ottaessani lähtökohdakseni sosiaalisen konstruktivismin, tunnustan samalla, ettei tämä tutkielma voi eikä edes yritä olla koko totuus kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteista kehityspolitiikan alalla. Muodostamani kuva syntyy vuorovaikutuksessa lähteinä käyttämieni tutkijoiden, aineistoni ja omien havaintojeni kesken. Tarkastelen kansalaisyhteiskunnan muuttuvia suhteita ja ulkoistamistapausta kansalaisjärjestöjen näkökulmasta, mikä on yksi monista mahdollisista lähestymistavoista. Näkökulmani ei estä minua samalla suhtautumasta kriittisesti järjestöihin.

Tutkielmani metodologisena näkökulmana on **eksploratiivisuus**. Tutkielmallani on kuitenkin kahtalainen tarkoitus. Se on sekä *deskriptiivinen*, eli kuvaileva tutkimus, että *eksploratiivinen*, eli uutta kartoittava tutkimus. Kuvailevan tutkimuksen tarkoitus on esittää tarkkoja kuvauksia esimerkiksi tapahtumista tai tilanteista sekä dokumentoida ilmiöistä keskeisiä ja kiinnostavia piirteitä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 134–5). Kuvailemalla haluan kertoa, miten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö ja sen hallinto on tähän saakka organisoitu. Kuvaan myös ulkoistamisprosessin vaiheita sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteita kehityspolitiikan alalla. Deskriptiivinen kuvailu on tarpeen, sillä järjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnosta ja sen

ulkoistamisesta ei ole olemassa aiempaa tutkimusta. Ainoat olemassa olevat kuvaukset ovat ulkoistamisessa osallisina olleiden tilaamia tai tuottamia kuvauksia. Siten ne ovat tietystä näkökulmasta, tiettyä tarkoitusta varten kirjoitettuja. Näitä ja muita lähteitä yhdistämällä rakennan tutkielmassani oman käsitykseni tapahtumista.

Kartoittavan eli eksploratiivisen tutkimuksen tarkoitus on puolestaan katsoa, mitä on tapahtumassa. Sen avulla halutaan löytää uusia tai selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä sekä kehittää hypoteeseja (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 134–5). Stebbinsin (2001, 6) mukaan eksploratiivinen metodi on erityisen hyödyllinen silloin, kun tutkijoilla on ”*vähän tai ei ollenkaan tieteellistä tietoa jostakin ryhmästä, prosessista, toiminnasta tai tilanteesta, jota he haluavat tarkastella mutta jonka he silti uskovat pitävän sisällään löytämisen arvoisia elementtejä.*”

Siinä missä tutkielmani deskriptiivinen puoli kuvaa tutkimuskohdettani *an sich*, sen eksploratiivinen puoli pohtii kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteissa tapahtuvaa muutosta. Stebbinsin mukaan eksploratiivisen tutkimuksen tarkoituksena on saavuttaa omakohtainen ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä. Ymmärryksen saavuttamisen jälkeen eksploratiivisella tutkimusotteella on mahdollista edetä tekemään induktiivisesti johdettuja yleistyksiä tutkimuksen kohteena olevasta tilanteesta. Yleistyksistä tutkija voi edetä muodostamaan oman ankkuroidun teorian (grounded theory). (Mts.)

En esitä tässä tutkielmassa omaa ankkuroitua teoriaani. Teen kuitenkin teoriaosassani eksploratiivisia teoreettisia havaintoja, joissa kuvaan tutkimuskohdettani yhdistämällä Bourdieun ja Gramscin teoreettista ajattelua toisiinsa. Tutkielmani empiirisessä osassa teen havaintoihini perustuvia yleistyksiä valtion ja kehitysyhteistyöstä kiinnostuneen järjestökentän muuttuvista suhteista. Eksploratiivinen tutkimusotteeni näkyy myös siinä, että esitän joitakin hypoteeseja ulkoistamisen vaikutuksista järjestöjen toimintaan.

Käytän aineistonani sekä kirjallista materiaalia että asiantuntijahaastatteluja. Tutkielmani analyysi on sisällönanalyysia lähteen muodosta riippumatta. Niin teksteissä kuin haastatteluissakin olen kiinnostunut viestin sisällöstä, enkä esimerkiksi sen muodosta tai sanomisen tavasta. Tästä syystä litterointiteknikkani on asiasisältöä korostava. Karsin asiantuntijoiden suorista sitaateista turhan toiston ja puhekielisyudet. Puhutun kielen muodot eivät kirjoitettuna tee oikeutta haastateltavien asiantuntijuudelle. Lisäksi ne vaikeuttaisivat turhaan lukemista ja hämärtäisivät haastateltavan viestin sisältöä.

Haastattelumenetelmänäni on teemahaastattelu. Eskolan ja Vastamäen (2007, 27) mukaan ”[t]eemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määrätty. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle haastattelulle tyypillinen kysymysten tarkka muoto ja järjestys.” Tutkielmassani tämä tarkoittaa sitä, että olen painottanut jokaisen kolmen asiantuntijan haastattelussa eri teemoja, heidän tietojensa ja vastuualueidensa mukaisesti. Haastattelujen teemat ovat valikoituneet ensin tekemäni kirjallisten lähteiden analyysin pohjalta. Eksploraatiivinen tutkimusotteeni näkyy siinä, että joistakin aiheista olen kaivannut tarkkojakin lisätietoja, jolloin olen esittänyt haastateltaville yksityiskohtaisia kysymyksiä. Toisista teemoista haastateltavat ovat kertoneet vapaammin, ja haastattelu on edennyt silloin keskustelunomaisesti.

Olen valinnut eksploraatiivisen metodin ensinnäkin voidakseni tutkia aihetta, josta ei ole olemassa aiempaa tutkimusta. Toiseksi eksploraatiivinen metodi mahdollistaa kaikenlaisten lähteiden hyödyntämisen. Kehitysyhteistyöjärjestöjen ja valtionhallinnon suhteiden sekä ulkoistamistapauksen tutkimiseen ei ole löydettävissä mitään yhtenäistä aineistoa.

1.4. Tutkielman aineisto

Tutkielmani ei ole ensisijaisesti aineistolähtöinen eli empiirinen tutkimus. Tästä huolimatta tutkielmallani on aineisto, jonka tarkoitus on tukea ja todentaa teoreettisen pohdintani havaintoja. Eksploraatiivinen tutkimusotteeni ohjaa myös aineistoni valintaa ja käsittelyä.

Stebbinsin (2001, 6) mielestä eksploraatiivista tutkimusta ohjaa erityisesti kaksi periaatetta: **joustavuus** tiedon [datan] etsinnässä ja **avoimuus** sen suhteen, mistä tarvittavaa tietoa on mahdollista löytää. Nämä periaatteet näkyvät tutkielmassani siten, että aineistoni ei ole yhtenäinen ja yhdestä lähteestä hankittu. Annan aineistoni viedä ja johdattaa minua tekemään mielenkiintoisia havaintoja tutkimuskohteestani. Hyödynnän lähteinäni kaikkia aiheeni kannalta relevanteiksi toteamiani dokumentteja (päättöksiä, muistioita, konsulttiselvityksiä, www-sivuja, verkkokeskusteluja jne.).

Lisäksi täydennän kirjallisista lähteistä kokoamiani tietoja muutamilla täydentävillä teemahaastatteluilla. Haastattelujen avulla tarkastan omien havaintojeni paikkansapitävyyden. Haastattelut eivät voi olla ensisijainen aineistoni siksi, että tutkimuskohteenani ovat valtion ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan alatimuuttuvat suhteet (eivät siis henkilösuhteet). Yksittäisten ihmisten kokemukset ja kuvaukset ovat aina korkeintaan välillisiä todisteita tutkimusaiheestani. Haastateltavien oma asema, sitoumukset ja mielipiteet vaikuttavat heidän

käsityksiinsä valtion ja järjestöjen suhteesta. Kokonaiskuva onkin mahdollista hahmottaa vain erilaisia lähteitä yhdistämällä ja suhteuttamalla ne toisiinsa.

Haastattelut ovat asiantuntijahaastatteluja, joissa laatu korvaa määrän. Haastateltavat henkilöt olen valinnut heidän järjestöjä ja ulkoistamishanketta koskevan asiantuntijuutensa perusteella.

Haastatellut henkilöt ovat:

1. Ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksikön ylitarkastaja Matti Lahtinen

Lahtinen on työskennellyt UM:n kansalaisjärjestöyksikössä vuodesta 2005. Viimeiset neljä vuotta hän on hoitanut ulkoistamishankkeita. Tätä ennen hän on työskennellyt kymmenen vuotta eri järjestöissä, ml. Kepa ja FIDIDA. Ulkoistamissuunnitelman kanssa hän on ollut tekemisissä ensimmäisen kerran jo vuonna 1996.

Lahtinen tuntee niin UM:n, järjestöt kuin ulkoistamisenkin. Hän avaa tutkielmassani erityisesti UM:n näkökulmaa ulkoistamiseen.

2. Kepan toiminnanjohtaja Timo Lappalainen

Lappalainen on ollut Kepan toiminnanjohtajana vuodesta 2005. Hän vastaa mm. Kepan operatiivisesta johtamisesta ja suhteista ulkoministeriöön. Ulkoistamisen kanssa hän on ollut tekemisissä vuodesta 2005. Vuonna 2008 Lappalainen oli valmistelemaan Kepan ja konsulttitoimistojen yhteistarjousta UM:n järjestämään ulkoistamisen tarjouskilpailuun. Lisäksi Lappalaisella on aiempaa kokemusta avustuksista jakavan säätiön johtamisesta. Hän toimi kansainvälisen kuljetusalan ammattijärjestöjen keskusliiton (ITF) yhteydessä olevan merenkulkijoiden hyvinvointia edistävän säätiön hallintojohtajana ja vanhempana esittelijänä Lontoossa vuosina 1997–2004.

Kepan toiminnanjohtajana Lappalaisella on ensikäden tietoa Kepan ja UM:n suhteista. Hän on ollut valmistelemaan Kepan mallia hankehallinnon järjestämiseen ja tuo siten tutkielmaani Kepan näkökulmaa. Lisäksi hän on suomalaisen järjestökentän asiantuntija.

3. Hankehallinnon suunnittelija Eija Mustonen

Mustonen työskenteli hankeneuvojana Kepassa ensimmäisen ulkoistamiskokeilun, pilotti I:n aikana. Hän osallistui sekä pilotin suunnitteluun että sen toteuttamiseen. Tällä hetkellä Mustonen istuu Kepan hallituksessa ja työskentelee Kirkon ulkomaanavussa hankehallinnon suunnittelijana. Kansalaisjärjestöaktiivina hän on toiminut mm. Suomi-Mosambik-seurassa ja Helsingin Emmauksessa. Mustosella on myös käytännön kehitysyhteistyökokeilusta Mosambikista.

Mustosella on tietoa Kepan ja UM:n ulkoistamiskokeilusta (pilotti I:stä) ajalta, jolloin Lappalainen ei vielä ollut Kepassa. Lisäksi hänellä on käytännön kokemusta kansalaisjärjestöjen toiminnasta ja kehitysyhteistyöstä niin työntekijänä kuin aktiivisena järjestötoimijana. Pilotti I:tä koskevien tietojen lisäksi Mustonen antaa tutkielmaani kansalaisjärjestöaktiivin näkemyksiä ja kokemuksia.

Aineistoanalyysini alkaa kuudennesta luvusta, jossa todennan oman teoreettisen pohdintani havainnot Kepan verkkokeskustelupalstalla käydyistä keskusteluista poimituin kommentein. Verkkokeskustelut on käyty UM:n suunnittelemaa uutta kansalaisjärjestölinjausta varten, järjestöjen yhteisen kannanoton muodostamiseksi. Verkkokeskusteluissa kansalaisjärjestötoimijat pohtivat omaa suhdettaan valtionhallintoon sekä rooliaan kehityspoliittisina vaikuttajina ja kehitysyhteistyön toteuttajina, eli pureutuvat suoraan tutkielmani aiheeseen.

Seuraavaksi etenen seitsemännestä luvusta alkaen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön, sen hankehallinnon ja ulkoistamistapauksen deskriptiiviseen kuvaukseen. Analysoin ulkoistamisen syitä ja vaiheita ensin kirjallisten lähteiden perusteella. Vasta sen jälkeen mukaan tulevat teemahaastattelut, joiden tarkoituksena on hankkia lisätietoja ja tarkastaa jo tekemieni havaintojen oikeellisuus. Lopullisessa analyysitekstissä eri lähteet tietenkin vuorottelevat tarpeen mukaan.

Yhdennessätoista luvussa vertaan vielä muissa maissa käytettyjä kehitysyhteistyöjärjestöjen hankehallinnon ulkoistamismalleja UM:n ulkoistamissuunnitelmiin. Tässä käytän aineistonani muutamia konsulttiselvityksiä ja Ruotsin kehitysyhteistyöviraston Sidan dokumentteja.

2. TUTKIELMAN KESKEISET KÄSITTEET

2.1. Kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö

Koska Suomessa käydään vain vähän julkista keskustelua kehityspoliitikasta, selvennän aluksi lyhyesti, mitä kehityspoliitikalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa. Ulkoasiainministeriön (2006a) mukaan ”[k]ehityspoliittikka tarkoittaa niitä periaatteita ja linjauksia, joiden mukaan Suomi toimii parantaakseen kehitysmaiden ja niiden asukkaiden elinoloja.”

Kehitysyhteistyöllä puolestaan tarkoitetaan ”käytännön työtä, joka tähtää kehitysmaiden aseman kohentamiseen” (mt.). Kehitysyhteistyö on siis yksi niistä keinoista, joilla kehityspoliittikan linjauksia toteutetaan. Aiemmin kehitysyhteistyötä kutsuttiin kehitysavuksi, ja mediassa sekä arkikielessä kehitysapu-sanaa käytetään edelleen. Virallisissa yhteyksissä termi kehitysapu viittaa nykyään vain rahasummiin, joita kehitysyhteistyöhön osoitetaan. Kehitysyhteistyötä tekevät valtioiden ja esimerkiksi Euroopan unionin lisäksi myös erilaiset kansalais- ja kansainväliset järjestöt.

Kansalliset ja kansainväliset kehityspolitiikan linjaukset ottavat jatkuvasti vaikutteita kehitysteoreettisista keskusteluista³. *Kehitys* käsitteenä on hyvin kiistelty. Tutkijat eivät ole päässeet yksimielisyyteen siitä, miten ja millaista kehitystä kehitysmaissa tulisi edistää. Eri aikoina on uskottu erilaisiin tapoihin tuottaa kehitystä ja vähentää köyhyyttä. Tästä syystä valtionhallinto, poliittiset päätöksentekijät ja kansalaisjärjestöt ovat ajoittain erimielisiä siitä, millaista kehitystä Suomen tulisi edistää ja millä keinoin.

Hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa (UM 2007, 5) todetaan painokkaasti, että kehityspolitiikka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tämä on aiempaa laajempi linjaus, joka kuvastaa kehitysajattelussa tapahtunutta muutosta. Maailmanlaajuisen kehityksen tukemista ei nähdä pelkästään moraalisen velvoitteena, vaan myös keinona edistää Suomen ja EU:n omia intressejä maailmalla. Kehityspolitiikkaa ei enää pidetä erillisenä politiikkalohkona, jota voitaisiin viedä eteenpäin vain antamalla kehitysapua.

Tutkielman ymmärrettävyyden kannalta on tärkeää avata vielä lyhyesti, mitä ulkoistamisen kohteena olevalla kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön *hankehallinnolla* tarkoitetaan. UM:n ulkoistamispäätöksessä todetaan suunnitelman koskevan pienille ja keskisuurille järjestöille jaettavien tukien päätösvalmistelua sekä raportoinnin seuranta. Päätöksessä tarkennetaan, että

”[h]akukierroksella kerran vuodessa noin 120 järjestöä hakee valtionavustusta lähes 200 yksittäiselle kehitysyhteistyöhankkeelle. Konferenssi- ja valmistelumatkatuen hakemuksia käsitellään vuodessa lähes 100. Viestintähankkeisiin ja kehityskasvatukseen järjestöt hakevat vuosittain noin 160 hakemuksella kahden miljoonan euron määrärahaa. Hakemusten ja raporttien käsittely on työvoimavaltaista ja sisältää paljon sekä asiantuntija- että teknistä rutiininomaista työtä.” (UM 2, 2).

Päätöksessä todetaan vielä erikseen, että *”[t]ulevassa ulkoistamismallissa valtionavustusten päätöksenteko, sen tekninen valmistelu sekä valtionapujen valvonta säilyvät ulkoasiainministeriössä”* (UM 2, 1). Toisin sanoen hanketukia koskeva päätöksenteko ja valvonta eivät sisälly ulkoistamisen kohteena olevaan hankehallintoon.

2.2. Kolmas sektori

Kolmannen sektorin yksiselitteinen määrittäminen on vaikeaa. Voitto Helanderin (1998, 22–25) mukaan sektorin järjestyslukuksi määräytyy kolmas historiallinen peruste. Yhteiskunnan ajatellaan

³ Vaikutusvaltaisia kehitysteorioita ovat kirjoittaneet esimerkiksi modernisaatioteoreetikot Adam Smith, John Maynard Keynes, Walt Rostow jne; strukturalistit Raúl Prebisch, Celso Furtado; riippuvuusteoreetikot esim. André Gunder Frank; uusliberalistiset talousteoreetikot Milton Friedman ja Chicagon koulukunta; osallistuvan ja kestävä kehityksen puolestapuhujat Robert Chambers tai feministiset kehitysteoreetikot Caroline Moser, Chandra Talpade Mohanty jne. Lista on vain suuntaa-antava, koska tämän tutkielman laajuudessa ole mahdollista käydä läpi erilaisia kehitysteorioita tarkemmin.

alun perin jakautuneen kahteen lohkoon, yksityiseen ja julkiseen. Julkinen on eriytynyt yksityisestä, joten ensimmäinen sektori viittaa yksityiseen ja toinen julkiseen (vastakkaisiakin näkemyksiä on). Kolmannella sektorilla tarkoitetaan useimmiten järjestöjä ja vapaaehtoistoimintaa erotettuna julkisesta ja yksityissektorista.

Käytännössä rajanveto on ongelmallista. Raja yksityisen ja kolmannen sektorin välillä hämärtyy esimerkiksi silloin, kun monet kolmanteen sektoriin kuuluvat yhdistykset ja säätiöt harjoittavat organisoitua palvelutuotantoa, eli tuottavat ja myyvät palveluja valtiolle ja kunnille. Tällöin niiden toiminta voi läheisesti muistuttaa yksityisen sektorin yritysten palvelutuotantoa. Julkisen ja kolmannen sektorin välinen jako on yhtä häilyvä. Monissa maissa, kuten Suomessa, iso osa järjestöjen rahoituksesta tulee julkiselta sektorilta. Sektoreiden väliin on syntynyt organisaatioita, joita luokitellaan sellaisin termein kuten *välillinen julkishallinto* tai *quango* (quasi-non-governmental organization). (Helander 1998, 26–32.)

Yksi tutkielmani keskeisistä oletamuksista on, että toimintaa määrittävä *logiikka* on erilainen eri sektoreilla. Leif Rönnerberg (2000, 71–73) näkee keskeisimpänä erona yksityisen ja kolmannen sektorin välillä niiden suhtautumisen taloudelliseen hyötyyn. Yritystoiminnan ensisijainen tavoite on tuottaa taloudellista voittoa. Toiminnan muu logiikka määräytyy tämän tavoitteen mukaisesti. Kolmannen sektorin toimintaa määrittävät ensisijaisesti yhteiskunnalliset arvot, ei voiton tavoittelemisen. Yhteiskunnallisilla arvoilla Rönnerberg tarkoittaa hyvinvoinnin, niin sanotun yhteisen hyvän tuottamista. Rönnerbergin mukaan myös kolmannen sektorin harjoittama taloudellinen toiminta on alisteista sosiaalisen hyvän tavoitteelle. Hän viittaa tässä yhteydessä erityisesti suomalaisiin sosiaali- ja terveysalan järjestöihin, mutta samaa määrittelyä voi mielestäni soveltaa myös kehitysyhteistyöjärjestöihin. Rönnerberg esittää, että kolmannella sektorilla toiminta on taloudellisesti kannattavaa silloin kun se kattaa kulut eikä tuota tappiota. Toimintaa saatetaan myös jatkaa vaikka kulut eivät tulisikaan katetuiksi. Kolmannen sektorin tuottamia palveluja ei yleensä pyritä myymään kansalaisille, vaan ne tuotetaan pääosin verovaroin. Tässä mielessä kolmannen ja julkisen sektorin toiminta muistuttavat toisiaan.

Rönnerbergin mukaan julkista ja kolmatta sektoria puolestaan erottavat ennen kaikkea niiden toiminnan intressit. Julkisen sektorin logiikkaan kuuluu, että sen on laissa määrätyillä tavoilla täytettävä ”kaikkien” kansalaistensa tarpeet. Siinä missä julkisen sektorin toiminnalla tavoitellaan yleistä hyvää, kolmannen sektorin toimijoiden kohderyhmät ovat huomattavasti kapeampia ja eriytyneempiä. Järjestöjen edunvalvonta tai palveluntuotanto voi olla suunnattu hyvinkin pienelle erityisryhmälle. (Mt., 72–73.)

Kehitysyhteistyön kontekstissa Rönnerbergin erottelu toiminnan intressien mukaan ei toimi yhtä hyvin. Sekä valtion että järjestöjen harjoittamalla kehitysyhteistyöllä on yleisellä tasolla sama ensisijainen kohderyhmä: kehitysmaat ja niiden kansalaiset. Käytännössä julkisenkin sektorin kehitysyhteistyön kohderyhmät ovat eriytyneitä, sillä kehitysavun keinoin ei ole mahdollista täyttää kaikkien kehitysmaiden kansalaisten tarpeita. Järjestöjen kehitysapu on monesti vielä spesifimpää, jonkin tietyn erityisryhmän, kuten vammaisten tarpeisiin keskittynyttä. Kehitysyhteistyö on usein vain yksi osa-alue järjestön toiminnassa. Järjestö on perustettu jonkin erityisryhmän etujen ajamista varten kotimaassa ja myöhemmin toimintaa on laajennettu omalla kehitysyhteistyöprojektilla. Tällaisia järjestöjä ovat esimerkiksi Ensi- ja turvakotien liitto, Kuurojen liitto ry tai Suomen lasten ja nuorten säätiö.

Kehitysyhteistyölle asetettavissa tavoitteissa sen sijaan voi olla eroa julkisen ja järjestösektorin välillä. Järjestöjen tavoitteet määräytyvät kohderyhmän ja järjestön omien toimintaperiaatteiden mukaan. Julkisen sektorin tavoitteet ovat ainakin paperilla laajempia ja kauaskantoisempia. Suomen kehityspoliittisen ohjelman (UM 2007b) mukaan kehityspoliittikka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sen tärkein tavoite on köyhyyden poistaminen ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen vuonna 2000 asetettujen YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti. Käytännössä myös järjestöhankkeiden on pääpiirteissään noudatettava Suomen kehityspoliittisia linjauksia, jotta ne voivat saada ulkoministeriön myöntämää tukea.

Yllä esittämäni kolmannen sektorin määrittelyt ovat kotimaisia. Kehitysyhteistyön toimintakenttä on kuitenkin hyvin kansainvälinen. Etenkin kansainvälisen vertailevan tutkimuksen kannalta on ongelmallista, että kolmannen sektorin määrittely vaihtelee eri maiden ja kulttuuripiirien välillä. Järjestösektori on järjestäytynyt eri tavoin eri maissa. Erilaiset nimitykset kertovat järjestöjen erilaisesta merkityksestä ja tehtävistä eri maissa. Tästä syystä britit puhuvat *ei-säännellystä sektorista* (non-statutory sector), amerikkalaiset *voittoa tavoittelemattomasta sektorista* (nonprofit sector), saksalaiset *yleishyödyllisistä järjestöistä* (gemeinnützige Organisationen) ja ranskalaiset *sosiaalitaloudesta* (économie sociale). Pohjoismaissakin terminologinen kirjo on ollut laaja. Yleisessä käytössä ovat muun muassa nimikkeet *vapaaehtoissektori*, *aatteellinen sektori*, *kansanliike* ja *hyväntekeväisyjärjestö*. (Helander 1998, 33.)

Kansallinen järjestösektoria koskeva lainsäädäntö on erilainen eri maissa. Esimerkiksi Pohjoismaissa tai Saksassa on paljon julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi luokiteltuja järjestöjä, joihin termi ei-julkinen, non-governmental istuu huonosti. Yhdysvalloissa yhtenä institutionaalisena

sektorinimikkeenä käytetään verovapaata sektoria. Järjestökentän määrittelemisen verotettavuuden perusteella ei kuitenkaan toimi kansainvälisessä vertailussa, koska myös verolainsäädännön yksityiskohdat vaihtelevat maittain. (Helander 1998, 39–42.) Erilaisilla nimityksillä korostetaan siis eri asioita. Voittoa tavoittelemattomuudella tai verovapaudella tehdään eroa yksityisen sektorin kaupallisiin yrityksiin, kun taas ei-julkinen alleviivaa järjestön itsenäistä roolia suhteessa valtiovaltaan.

2.3. Kansalaisjärjestöt kehitysyhteistyössä

Puhuttaessa järjestöistä kehitysyhteistyön yhteydessä kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetään useimmiten termiä *NGO* (non-governmental organization) tai *NGDO* (non-governmental development organization). Ne ovat yhtäläillä ongelmallisia kuin termi kolmas sektori, sillä monet NGO:iksi luokiteltavista järjestöistä toimivat julkisella rahoituksella, hyvin läheisessä yhteistyössä julkishallinnon kanssa. (Mälkiä & Hossain 1998, 31–32.) NGO-termin lisäksi kehitysyhteistyön kansalaisjärjestöistä käytetään sellaisia rinnakkaisia käsitteitä kuten *kansalaisyhteiskuntajärjestö* (civil society organization, CSO), *voittoa tavoittelematon vapaaehtoisjärjestö* (non-profit voluntary organization), *hyväntekeväisyysjärjestö* (charitable organization), *ruohonjuuritason järjestö* (grassroots organization) tai *yksityinen vapaaehtoisjärjestö* (private voluntary organization)⁴ jne. Käsitteet ovat osin rinnasteisia, mutta samalla kulttuurisesti ja poliittisesti latautuneita. (Tvedt 1998a, 12–13.)

Suomenkielisessä kirjallisuudessa, erityisesti Suomen kehitysyhteistyöstä puhuttaessa, käytetään useimmiten termiä kansalaisjärjestöt. Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen Kepan raporttisarjassa (Hakkarainen 1997, 9) kansalaisjärjestö määritellään yhdistykseksi, ”*jolla on selvä kansalaisista muodostuva jäsenkunta ja jonka toiminta ei tuo jäsenilleen taloudellista hyötyä tai muodollista poliittista valtaa*”. Yksiselitteisemmän määrittelyn mukaan suomalaisessa kehityskontekstissa kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan ”*kehitysyhteistyöhön osallistuvia ei-valtiollisia yhdistyksiä*” (Hakkarainen & Kontinen 2007, 309). Kansalaisjärjestö-käsitteen tekee ongelmalliseksi sen sisältämä viittaus kansalaiseen, kansalaisyhteiskuntaan. Kaikki kehitysyhteistyötä tekevät järjestöt eivät ole puhtaasti kansalaisjärjestöjä.

Molemmat yllä olevista määrittelyistä muodostuvat jossain määrin ongelmallisiksi, kun niitä koettaa soveltaa käytäntöön, esimerkiksi ulkoministeriön ulkoistamishankkeen pilottikokeiluun osallistuneeseen FIDIDA ry:hyn. Ensimmäinen määrittely – kansalaisista muodostuva jäsenkunta ja vallan tai taloudellisen hyödyn tavoittelemattomuus – on ongelmallisempi. Kattojärjestönä

⁴ Käännökset AK.

FIDIDAn jäsenkunta ei muodostu yksittäisistä kansalaisista, vaan suomalaisista vammaisjärjestöistä. Tästä syystä FIDIDA ei käytä itsestään nimeä kansalaisjärjestö, vaan kehitysyhteistyöyhdistys. Ulkoistamiskokeiluissa FIDIDAn rooliin UM:n lausunnonantajana ja vammaishankkeiden tukipalveluiden tuottajana on kuulunut, että se tekee esitykset jäsenjärjestöjensä hankkeille myönnettävästä rahoituksesta. Tällöin ei voida yksiselitteisesti sanoa, ettei FIDIDAn toiminta toisi taloudellista hyötyä jäsenjärjestöilleen. Tämä ei silti tarkoita, että FIDIDAn toiminnan tarkoitus olisi taloudellisen hyödyn tuottaminen. FIDIDA itse esittää toimintansa tavoitteena olevan ”kehitysmaiden vammaisten ihmisten ihmisoikeuksien, osallisuuden ja toimintamahdollisuuksien lisääminen ja elinolojen parantaminen” (FIDIDA 2008b). Järjestön toimintasuunnitelman mukaan FIDIDA on ”asiantuntijajärjestö ja poliittinen vaikuttaja kehitysyhteistyön kentässä” (mt.). Järjestö siis pyrkii eksplisiittisesti tekemään poliittista vaikuttamistyötä vammaisten aseman parantamiseksi kehitysmaissa ja vammaisnäkökulman huomioimiseksi suomalaisessa kehitysyhteistyössä. Yhteistyösopimus UM:n kanssa on tuonut sille myös muodollista vaikutusvaltaa näihin kysymyksiin.

Jälkimmäinen kansalaisjärjestön määritelmä – kehitysyhteistyöhön osallistuva ei-valtiollinen yhdistys – sopii FIDIDAan paremmin. Tässä herää kuitenkin kysymys, miten hyvin sana ei-valtiollinen kuvaa FIDIDAa. Merkittävä osa järjestön rahoituksesta tulee UM:ltä. Hankehallintoon osallistuessaan sen rooli puhtaasti ei-valtiollisena toimijana kyseenalaistuu. Hankehallinnollisten tehtäviensä osalta FIDIDAn voisi luokitella välilliseen julkishallintoon kuuluvaksi organisaatioksi. Toisaalta järjestön itse toteuttama kehitysyhteistyö ja vaikuttamistyö tekevät FIDIDASTA selkeästi kolmannen sektorin toimijan. Nämä roolien ristiriitaisuudet tiedostetaan myös järjestön sisällä. Toimintasuunnitelman mukaan

”[o]n haaste sovittaa yhteen FIDIDAn oma järjestö- ja kehitysyhteistyö, yhteistyö ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksikön kanssa vammaishankkeiden hankehallinnossa sekä FIDIDAn rooli edistää UM:n vammaispoliittisen ohjelman toteutumista (valtavirtaistamista). Lisäksi FIDIDA on mukana UNESCO:n lippulaivaohjelman sihteeristössä.” (Mt.)

Tutkielmassani käytän NGO- ja kansalaisjärjestö -käsitteitä toistensa synonyymeinä. Yllä oleva käsitteellisten rajanvetojen pohtiminen on silti tutkimusongelmani kannalta olennaisen tärkeää. Tarkoitukseni on analysoida kansalaisjärjestöjen kaksijakoista roolia silloin, kun ne sitoutuvat läheiseen yhteistyöhön valtiollisen toimijan kanssa. Yhtäältä järjestöt, tai niiden yhteenliittymät kuten FIDIDA ja Kepa, ovat alansa katto- ja etujärjestöjä, joilla on poliittisia tavoitteita ja myös omia kehitysyhteistyöhankkeita kehitysmaissa. Toisaalta, ulkoistamisen toteutuessa, ne saattavat saada vastuulleen perinteisesti ulkoministeriölle kuuluneita tehtäviä hankehallinnon hoitajana.

3. KANSALAISSYHTEISKUNTA JA VALTIO

3.1. Kansalaisyhteiskunnan käsitehistoriaa

Tutkielmani jälkipuolella pohdin kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteita rajatusti esimerkkitapaukseni kautta, kehitysyhteistyön kontekstissa. Sitä ennen on kuitenkin tarpeen perehtyä aihepiirini laajempaan kontekstiin, eli teoreettiseen keskusteluun kansalaisyhteiskunnasta ja sen suhteesta valtioon. Kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt (kolmas sektori) eivät ole synonyymejä keskenään, vaan kansalaisjärjestöjen voidaan ajatella edustavan virallista ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa. Aloitan teoreettisen pohdintani avaamalla hyvin lyhyesti kansalaisyhteiskunnan käsitettä ja siitä aiemmin käytyä teoreettista keskustelua. Tarkoitukseni ei silti ole teoriaosiossani pitäytyä käytännön yläpuolella, abstrakteissa käsitteissä. Siksi havainnollistan teoreettista pohdintaani tämän tutkielman aihepiiriin liittyvin esimerkein virallisesta kansalaisyhteiskunnasta, eli kansalaisjärjestöistä.

Keskustelulla kansalaisyhteiskunnasta ja sen merkityksestä on pitkät perinteet. Peter Hilger (2006, 8) erittelee keskeisimpiä historiallisia vaikutteita seuraavasti: Hegeliläisessä ajattelussa kansalaisyhteiskunnan piiriin kuuluu koko yhteiskunta pois lukien valtio. Tähän piiriin sijoittuvat myös perhe ja yksilöiden individualistiset, ei-yhteisölliset tavoitteet. Tämä on ristiriidassa habermasilaisen näkemyksen kanssa, jossa kansalaisyhteiskuntaa määrittää vastuullinen kansalaisuus (*civility*). Tällöin kansalaisyhteiskuntaan kuuluu kommunikatiivinen kanssakäyminen julkisessa tilassa. Alexis de Tocquevillen innoittamassa republikaanisessa perinteessä kansalaisten järjestäytyminen puolestaan nähdään suojautumiseksi valtiota vastaan, oikeuksien ja vapauksien puolustamisena. Gramscilaisittain kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan tilaa, jossa käydään ideologista kamppailua yhteiskunnallisesta hegemoniasta. Nykyinen käsityksemme kansalaisyhteiskunnasta ja kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntakeskustelu ovat ottaneet vaikutteita kaikista näistä suuntauksista.

Saksalaisen Jürgen Habermasin perintöä on kansalaisyhteiskunnan määrittelemine julkiseksi tilaksi, jossa käydään rationaalista ja vapaata keskustelua yhteiskunnallisista asioista. Ideaalitalanteessa kansalaisyhteiskunnan keskuudessa harjoitetaan keskustelevaa eli deliberatiivista demokratiaa. Habermas jakaa yhteiskunnan julkisen ja yksityisen piireihin. Julkista piiriä hän kuvaa verkostoksi, jossa julkinen mielipide muodostetaan tietoa ja mielipiteitä vaihtamalla eli kommunikoimalla. Habermasin mukaan kansalaisyhteiskunta kuuluu julkiseen piiriin. Kansalaisyhteiskunnan institutionalisoituneen ytimen muodostavat ei-valtiolliset ja ei-taloudelliset

(non-economic) vapaaehtoisjärjestöt, organisaatiot ja kansanliikkeet. Näiden järjestöjen juuret ovat yhteiskunnan yksityisessä piirissä, jonka sosiaalisista oloista ja ongelmista ne välittävät tietoa julkiseen piiriin. (Habermas 1996, 360–67.)

Samoin Peter Hilger uskoo, että kansalaisyhteiskunta muodostuu vapaaehtoisuuden pohjalta, yhdessä toimivien kansalaisten piiristä. Hilgerin mukaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden rooli tunnustetaan nykyään melko hyvin esimerkiksi hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen kehityspoliittisissa päätöksentekoprosesseissa. Tämä tunnustaminen koskee kuitenkin ainoastaan järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa. Pitkälle viety järjestäytyminen johtaa toiminnan professionalisoitumiseen ja jäsenten vieraantumiseen järjestöstään. Hilgerin mielestä kansalaisyhteiskunnan habermasilaiset peruselementit, kommunikaatio ja vastavuoroisuus (reciprocity) katoavat professionalisoitumisen myötä. (Hilger 2006, 8–9.)

3.2. Kansalaisyhteiskunta suhteessa valtioon

Kansalaisyhteiskunnan käsitehistoriallisen katsauksen jälkeen tarkastelen italialaisen Antonio Gramscin tapaa ymmärtää kansalaisyhteiskunta ja valtio tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Gramscin käsitteitä omassa feministisessä tutkimuksessaan hyödyntävän Anne Showstack Sassooin (2000, 70–71) mukaan Gramsci käytti kansalaisyhteiskunnan käsitettä useimmiten hegeliläiseen tapaan, jossa valtio edustaa eettisen elämäntavan korkeinta muotoa. Hegelillä kapitalistisessa valtiossa kansalaisyhteiskuntaa hallitsevat keskenään ristiriitaiset voimat, jotka voivat aiheuttaa konflikteja ja epätasa-arvoisuutta. Siksi valtion tulee huolehtia moraalisen järjestyksen säilymisestä yhteiskunnassa. Gramscin ajattelussa tämä ei kuitenkaan tarkoita yksisuuntaista poliittista hallitsemista valtion taholta, vaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan kietoutumista yhteen, jolloin molemmat vaikuttavat toisiinsa. Ajatus valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhteenkietoutumisesta on tämänkin tutkielman lähtökohtana.

Gramsci ymmärsi kansalaisyhteiskunnan yhteydessä valtioon, tavalla, joka osuu suoraan tutkielmani ytimeen. Kansalaisyhteiskunnalla Gramsci tarkoittaa *”niin sanottuja yksityisiä aloitteita ja toimintamuotoja, jotka muodostavat hallitsevien luokkien poliittisen ja kulttuurihegemonian apparaatin”* (Koiviston ja Uusituvan 1989, 66 mukaan Gramscin Vankilavihkot, valikoima 2, 122). Näitä yksityisiä toimintamuotoja ovat erilaiset yhdistykset, kirkko, järjestöt, lehdistö jne. Ne konstituivat kansaa ja kansalaisia luomalla sivistystä, arvoja, tapoja ja perinteitä, sekä ylläpitämällä näiden asioiden arvostusta. Juuri tällainen on kansalaisjärjestöjen rooli silloin, kun ne pyrkivät tekemään kehityspoliittista vaikuttamistyötä kansalaisten parissa.

Gramscin ajattelussa valtio ja kansalaisyhteiskunta ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Gramscin mukaan ”*valtiolla ei ole tarkoitettava ainoastaan hallituskoneistoa vaan myös ’yksityistä’ hegemoniakoneistoa eli kansalaisyhteiskuntaa*” (Koiviston ja Uusituvan 1989, 67 mukaan Gramsci VV2, 125). Valtio ei siten ole ainoastaan väkivalta- ja pakkokoneisto; siihen kuuluvat myös kansalaisyhteiskunnan instituutiot, jotka välittävät ja tuottavat erilaisia ideologioita, arvoja, maailmankuvia jne. Valtio ja kansalaisyhteiskunta yhdessä muodostavat hegemonisen luokan. Kehityspoliittikan kontekstissa gramscilainen valtion ja kansalaisyhteiskunnan läheinen yhteys on erityisen totta, vaikka järjestöt mielellään korostavatkin itsenäisyyttään ja erityisyyttään suhteessa valtioon.

Gramscilaisessa ajattelussa järjestöt ovat itse asiassa osa valtiota. Gramscilla poliittinen yhteiskunta ja kansalaisyhteiskunta yhdessä muodostavat valtion. Poliittisella yhteiskunnalla Gramsci tarkoittaa valtion byrokratiaa, hallintoa ja väkivaltakoneistoa, joka käyttää pakkovaltaa. Hallitseminen suostunnan ja hegemonian avulla puolestaan tapahtuu kansalaisyhteiskunnassa, jonka valtio on monopolisoinut. Hegemonia toteutuu sekä valtiokoneiston pakkovallan muodoissa että kansalaisyhteiskunnan suostumusta tuottavissa käytännöissä. (Robson 2000, 25–29.) Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on osuva esimerkki valtion monopolista kansalaisyhteiskuntaan. Järjestöt rahoittavat kehitysyhteistyöhankkeensa pääasiassa valtiolta saamallaan hanketuilla. Käytännössä hanketukea myönnetään vain sellaisille järjestöille, jotka sitoutuvat hankkeessaan noudattamaan Suomen virallisia kehityspoliittisia linjauksia ja tavoitteita. Valtion monopolia tosin rikkoo se, että järjestöjen on mahdollista hakea tukea esim. EU:lta tai toimia itsenäisesti ottamatta tukea miltään taholta.

Anne Showstack (2000, 68–70) huomauttaa aiheellisesti, että Gramscin tapa käyttää kansalaisyhteiskunnan käsitettä oli ennen kaikkea analyttinen. Gramsci määritteli kansalaisyhteiskunnan sellaiseksi kuin hän sen omana aikanaan, fasistisen vallan alla, koki ja havaitsi. Hän kirjoitti Vankilavihkonsa aikana, jolloin valtion kasvava rooli oli keskeinen poliittinen teema maailmanlaajuisesti. Valtion tehtäväkenttä laajeni niin Neuvostoliitossa, Natsi-Saksassa, fasistisessa Italiassa kuin Rooseveltin New Dealin ohjaamissa Yhdysvalloissakin. Gramsci sekä analysoi senhetkistä todellisuutta että pohti kansalaisyhteiskuntaan liittyviä mahdollisuuksia.

Showstackin mukaan aikasidonaisuus ei kuitenkaan estä meitä hyödyntämästä gramscilaista tapaa ymmärtää kansalaisyhteiskunta. Gramsci päivitti itseään edeltäneiden ajattelijoiden luoman kansalaisyhteiskunnan käsitteen vastaamaan oman aikansa todellisuutta. Showstackin mielestä voimme edelleen ottaa gramscilaisen ajattelun lähtökohdaksemme, mutta meidän tulee nyt muokata

ymmärryksemme kansalaisyhteiskunnasta vastaamaan oman aikamme todellisuutta. (Showstack 2000, 74–76.) Juuri tähän pyrin tutkielmassani. En siis työssäni oleta, että Gramscin havainnot olisivat sellaisenaan siirrettävissä nykyhetkeen. Hyödynnän Gramscin ymmärrystä kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteista peilatakseni niitä tämän hetken suomalaiseseen yhteiskuntaan.

Yksi päivivitystä kaipaava asia gramscilaisessa ajattelussa on yhteiskunnan jako yksityiseen ja julkiseen. Showstackin mukaan on tunnustettava, ettei perinteinen jako enää toimi. Yhteiskunnan eri piirit, kuten perhe, kansalaisyhteiskunta ja valtio, eivät ole enää toisistaan erillisiä, vaan niiden rajat sekoittuvat niiden tunkeutuessa toistensa alueille. Myöskään nykyisenlaista kolmatta sektoria eli laajaa järjestökenttää ei ollut vielä olemassa Gramscin eläessä. Showstack esittää, että kansalaisjärjestöt muodostavat uudenlaisen kudoksen valtion ja yksilöiden välille. Tämä ei välttämättä tarkoita ainoastaan valtion roolin pienenemistä, vaan myös muutosta sen tehtäviin. Valtion uusiin tehtäviin kuuluu tällöin edistää, säädellä ja usein myös rahoittaa kolmannen sektorin toimintaa. (Mts.)

Toinen elementti, jota Gramscin tiettyyn historialliseen aikaan ja paikkaan sidottu analyysi ei mielestäni ota huomioon kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteissa, on nykymallin mukainen demokraattinen järjestelmä. Fasistisessa Italiassa eläneen Gramscin ymmärrys valtion monopolista kansalaisyhteiskuntaansa ei luonnollisesti voinut tavoittaa nyky-yhteiskunnan demokraattista tapaa valita ja vaihtaa johtajansa. Valtiolla on edelleen jonkinasteinen monopoli kansalaisyhteiskuntaansa, mutta samalla se on riippuvainen kansalaisistaan. Demokratiassa vallanpitäjien vaihtaminen vaaleissa on kansalaisten ultimaattinen keino osoittaa tyytymättömyytensä valtionhallinnon toimintaan, muiden vaikuttamiskeinojen lisäksi.

Nykyaikaisessa demokratiassa poliittinen johtajuus annetaan ja vaihdetaan vaaleilla. Tällöin kolmannen sektorin ja valtion suhde ei palaudu ainoastaan järjestöjen ja julkishallinnon välisiin enemmän tai vähemmän etabloituneisiin suhteisiin. Valtion hallintoapparaattina toimivat ministeriöt, joita johtavat demokraattisesti valitut ministerit. Vaikka valtionhallinnon instituutioilla on paljonkin omaa poliittista vaikutusvaltaansa, ylin päätöksentekijä ja kunkin ministeriön suunnannäyttävä on vaihtuva ministeri. Siksi järjestöjen suhteet valtionhallintoon muodostuvat tavallaan kahdesta osasta: suhteista virkamiehiin ja suhteista poliittiseen johtoon. Tämä itsestään selvältä tuntuva havainto osoittautuu tärkeäksi ulkoistamista pausta analysoidessani.

Olen edellä esitellyt kansalaisyhteiskuntaa ennen kaikkea osana valtiota tai sen rinnalla. Tämän tutkielman kontekstin, globaalin kehityspolitiikan, yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää myös eräänlaisena antiteesinä valtiolle. Tiivistynyt kansainvälinen yhteistyö on kaventanut yksittäisten valtioiden suvereniteettia. Globalisaation sanotaan kutistaneen maapalloamme niin, että kansalaisyhteiskunta voidaan nyt ymmärtää kansainvälisenä, globaalina. Myös monet ongelmat nähdään niin globaaleina, ettei yksittäisten valtioiden ole mahdollista puuttua niihin tehokkaasti. Tällöin globaali kansalaisyhteiskunta voi olla vastaus itsenäisten valtioiden aseman heikentymiseen. (Van Rooy 1998, 24–26.)

Alison Van Rooyin mielestä tällä on ainakin kahdenlaisia seurauksia. Ensinnäkin kansalaisjärjestöt ovat ottaneet itselleen kansallisvaltioiden rajat ylittäviä tehtäviä. Ne käyvät kansojen välistä keskustelua ohi valtiotason. Massiivisin esimerkki tästä on ollut vuosittain kokoontuva Maailman Sosiaalifoorumi, joka sai alkunsa Brasilian Porto Alegreassa vuonna 2001. Toisekseen Van Rooy toteaa, että valtiosuvereniteetin kapenemisella kansalaisyhteiskunnan eduksi on joissakin tapauksissa ollut suoria vaikutuksia valtioiden legitimitettiin. Kansainvälinen yhteisö on toisinaan katsonut, että kansalaisjärjestöt ovat edustaneet jonkin maan tai alueen asukkaita paremmin kuin maan virallinen hallitus. (Mt., 26.)

Tutkielmani kannalta merkittävää on se, että kehitysyhteistyön kontekstissa kansalaisyhteiskunta ei ole sidottu ainoastaan valtioon. Järjestöt haluavat tehdä kehitysyhteistyötä globaalin vastuun nimissä, yli valtioiden rajojen. Monesti ne myös eksplisiittisesti ilmoittavat haluavansa tukea kansalaisyhteiskunnan vahvistumista kehitysmaissa. Tämä voidaan mielestäni tulkita joko niin, että järjestöt kantavat huolta ”muiden” kansalaisyhteiskunnista tai sitten kansalaisyhteiskunta näyttäytyy järjestöille globaalina, kaikille yhteisenä. Olipa tulkinta kumpi hyvänsä, kansalaisyhteiskunnan globaalistuminen on järjestöille yksi motiivi kehitysyhteistyön tekemiseen. Mielestäni se on myös yksi perustavanlaatuinen osa näiden järjestöjen toimintaa määrittävää logiikkaa.

3.3. Uusi julkisjohtaminen ja muutos julkisen sektorin toimintalogiikassa

Esittelin yllä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhdetta gramscilaisesta näkökulmasta. Tässä luvussa keskityn valtioon ja sen toimintaa määrittävään logiikkaan. En yritä tässä luetella teorioita valtiolle kuuluvista tehtävistä, vaan keskityn pohtimaan valtiota suhteessa kolmanteen sektoriin. Samalla tämän luvun tarkoitus on taustoittaa valtiossa tällä hetkellä vaikuttavia muutospaineita, jotka heijastuvat koko yhteiskuntaan kansalaisyhteiskunta mukaan lukien. Tarkastelen valtion viimeaikaista kehitystä Suomessa, joka on muuttunut – kuten Risto Heiskala et al. asian esittävät –

suunnittelu-yhteiskunnasta kilpailukyky-yhteiskunnaksi (Heiskala & Luhtakallio 2006). Mielestäni tämä tarkoittaa osittaista muutosta juuri valtion toimintaa ohjaavassa logiikassa.

Määrittellessäni ylempänä kolmatta sektoria tulini samalla sanoneeksi jotain myös julkisen sektorin toiminnan logiikasta. Kirjoitin, että Leif Rönnerbergin (2000, 72) mukaan julkisen sektorin velvoitteena ja tavoitteena on täyttää ”kaikkien” kansalaisten tarpeet. Rönnerberg jatkaa, että julkisen sektorin vastuulle kuuluvat tehtävät liittyvät usein kansalaisten yleisinä pidettyihin sosiaalisiin tarpeisiin. Toiminta rahoitetaan verovaroin, joten sille asetetaan sellaisia reunaehtoja kuten kansalaisten valitusoikeus, varojen järkevä käyttö, palvelujen hyvä laatu, henkilökunnan ammattitaitovaatimukset ja kansalaisten tasapuolinen kohtelu.

Julkisen sektorin toimintalogiikkaa on muuttanut viime vuosikymmenten aikana kaikki teollisuusmaat lävistänyt, OECD:stä liikkeelle lähtenyt reformiaalto, jota yleensä kutsutaan julkisen sektorin reformiksi. Reformi on ollut vastaus hyvinvointivaltiota vastaan esitettyyn kustannus-, tehottomuus- ja byrokratiakritiikkiin. Sen tarkoituksena on ollut rajoittaa julkisen sektorin kasvua ja laajentaa markkinoiden aluetta yhteiskunnassa. Reformin avulla julkisesta sektorista on haluttu muokata paremmin ajanhenkeen sopiva, markkinoita, individualismia, aktiivisuutta, yrittäjyyttä ja kansalaisosallistumista korostava dynaaminen toimija. Suomessakin reformi alkoi jo 1980-luvulla, mutta erityisesti 1990-luvun lama vauhditti sen toimeenpanemista. (Julkunen 2006, 77–78.)

Reformi perustuu amerikkalaislähtöiseen *New Public Managementiin*, eli uudeksi julkisjohtamiseksi kutsuttuun oppiin, jonka mukaan parhaat päätökset syntyvät markkinoiden ohjauksessa, ei hallinnollisina tai poliittisina valintoina. Reformin toteuttamisen keinoja ovat olleet menokuri, liike-elämästä omaksuttujen ohjaus- ja johtamismekanismien käyttöönotto julkisella sektorilla sekä julkisten toimintojen markkinaehtoistaminen ja yksityistäminen. (Mt., 78.) Yksi tämän tutkielman kannalta keskeinen esimerkki uuden julkisjohtamisen vaikutuksista on vuonna 2003 käynnistetty valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Myös UM:n suunnittelema kansalaisjärjestöjen hankehallinnon ulkoistaminen on seurausta valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta. Valtiovarainministeriön valmisteleman ja valtioneuvoston hyväksymän periaatepäätöksen mukaan valtionhallinnon on uudistettava toimintaansa kilpailukyvyyn ja tuottavuuden lisäämiseksi. Tuottavuusohjelma koskee kaikkia hallinnonaloja sekä kaikkia valtion virastoja ja ministeriöitä. (JHL 2006.)

Raija Julkunen (2000, 58) on nimennyt 1990-luvun pohjoismaisen hyvinvointimallin reformin vuosikymmeneksi. Laman seurauksena kaikki Pohjoismaat, erityisesti Suomi, joutuivat

leikkaamaan hyvinvointipalvelujaan. Julkunen (2006, 119) esittää, että lama ja sen mukanaan tuoma suomalaisen hyvinvointivaltion reformi kohdistivat uudenlaisia toiveita ja odotuksia myös kolmatta sektoria kohtaan. Järjestöjen ja erilaisia palveluja tuottavien yritysten on katsottu voivan ottaa itselleen julkisten toimijoiden vastuuta, erityisesti sosiaalipolitiikan toteuttamisesta. Julkusen mukaan ilmiössä on nähtävissä siirtymä hyvinvointivaltion laajentamisesta kansalaisyhteiskuntaprojektiin.

Samalla kun järjestöihin kohdistuvat toiveet ja odotukset ovat lisääntyneet, myös vaatimukset toiminnan tuloksellisuudesta ovat kasvaneet. Julkisen sektorin reformi ja uuden julkisjohtamisen opit on haluttu ulottaa myös järjestöjen toimintaan. Tämä on näkynyt esimerkiksi niin, että kilpailun ja kilpailutuksen tiukentuneet pelisäännöt ovat työntyneet julkisen toimijan ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Kilpailuttamis- ja hankintalainsäädännön edellyttämä kilpailuneutraliteetti tarkoittaa, että kuntien tai valtion tulee kohdella samalla tavalla yksityisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen palveluntuotantoa. Juuri tästä syystä ulkoministeriö järjesti kansalaisjärjestöjen hankehallinnon hoitamisesta tarjouskilpailuun, johon oman ehdotuksensa saattoivat jättää niin yksityiset konsulttiyritykset kuin järjestöjen edustajatkin.

4. TOIMINNAN LOGIIKKA, PÄÄOMAT JA VALTA KEHITYSPOLITIIKASSA

4.1. Johdatus Bourdieun konstruktivistiseen strukturalismiin

Kuten johdantoluvussa jo mainitsin, yksi tutkielmani keskeisistä lähtökohdista sosiaalinen konstruktivismi. Tarkoitan tällä sitä, että kansalaisyhteiskunta on kuin loputon, keskeneräinen rakennelma, joka muuttaa muotoaan ja merkitystään. Ehkä juuri tästä syystä kansalaisyhteiskunnan määrittäminen on ollut tutkijoille niin vaikeaa. Haluan tässä luvussa hyödyntämälläni Pierre Bourdieun käsitteillä osoittaa, ettei kansalaisyhteiskunta ole mikään pysyvä ja valmis kokonaisuus, vaan se on mitä suurimmassa määrin sosiaalisen konstruktion tulos. Jatkuvan muutoksen kohteena on paitsi kansalaisyhteiskunnan käsite myös sen kullekin ajalle ominainen ilmentymä elämismaailmassa.

Kansalaisjärjestöjen asema kehityspolitiikassa ja niiden osallistuminen kehitysyhteistyöhön ovat myös mielestäni edellä mainitulla tavalla sosiaalisen rakentamisen tulosta. Pääosa järjestöjen kollektiivisesta rakennustyöstä on tapahtunut täällä Suomessa, mutta osa rakenteista on tullut valmiina kopioina ulkomailta. Jatkan seuraavaksi teoreettista pohdintaani ranskalaisen Pierre Bourdieun konstruktivistisen strukturalismin avulla. Esittelen ensin Bourdieun ajattelumallin perusteet, ennen kuin siirryn itse hyödyntämään hänen käsitteitään.

Bourdieu (1990, 123) nimittää omaa teoreettista lähestymistapaansa konstruktivistiseksi strukturalismiksi – tai strukturalistiseksi konstruktivismiksi. Bourdieun ajattelussa strukturalistinen elementti tarkoittaa, että sosiaalisessa todellisuudessa on olemassa objektiivisia rakenteita, *struktuureja*. Nämä rakenteet siis todella ovat; ne eivät ole olemassa pelkästään symbolijärjestelmissä kuten kielessä tai myyteissä, eivätkä ne ole riippuvaisia toimijoiden tietoisuudesta tai heidän haluistaan. Rakenteet voivat ohjata tai rajoittaa niin toimijoiden niistä tekemiä representaatioita kuin heidän toimintaansakin. Esimerkkejä tällaisista struktuureista voivat olla vaikka kehitysmaiden asema maailman taloudellisessa ja poliittisessa järjestelmässä tai kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön rahoitusmallit.

Rakenteet todentuvat ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Bourdieun mukaan koko totuutta ihmisten kanssakäymisestä ei voida koskaan tavoittaa tutkimalla pelkästään kanssakäymistä sen havainnoitavassa muodossa (mt., 127). Yksinkertainen käytännön esimerkki tästä on teitittely. Monissa kulttuureissa on tapana osoittaa kunnioitusta teitittelemällä valta- ja arvohierarkiassa ylempänä olevia. Useimmat ihmiset noudattavat tätä käytäntöä. Kulttuurisen säännön noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan hävitä taustalla piilevää valtarakennetta. Epäsovinnainen sinuttelu teitittelyä vaativassa tilanteessa ei poista arvohierarkiaa.

Bourdieun lähestymistavan konstruktivistinen elementti viittaa siihen, että yksilöiden havainnointi-, ajattelu- ja toimintatavat sekä yhteiskunnan sosiaaliset rakenteet muodostuvat ihmisten välisessä sosiaalisessa kanssakäymisessä. Yllämainitut objektiiviset rakenteet eivät siten ole pysyviä ja muuttumattomia, vaan sosiaalisesti konstruoituja. Rakenteet ovat olemassa yksilöistä riippumatta, mutta ihmisten sosiaalinen kanssakäyminen muokkaa niitä jatkuvasti. Bourdieun mukaan sosiaalisissa suhteissa yksilölle rakentuvat havainnointi-, ajattelu- ja toimintamallit määrittävät yksilön *habituksen*, eli vapaasti käännettynä hänen asenteensa ja suhtautumistapansa (dispositions). (Mt., 123.) Sosiaaliset rakenteet puolestaan koostuvat *kentistä* ja *ryhmistä*, joilla Bourdieu korvaa yhteiskunnallisten luokkien käsitteen.

Yllä esitetystä huolimatta rakenteet eivät ole ensisijaisessa asemassa Bourdieun ajattelussa. Rakenteita tärkeämpiä ovat suhteet. Bourdieu näkee sosiaalisen maailman relaatioina, objektiivisina suhteina, jotka ovat olemassa yksilön tietoisuudesta ja tahdosta riippumatta. *Kentällä* hän tarkoittaa asemien välisten objektiivisten suhteiden verkostoa. Kentät ja ryhmät ovat eräänlaisia yhteiskunnan palasia tai osa-alueita, joilla kullakin on oma sisäinen järjestyksensä. (Bourdieu & Wacquant 1995., 125.) Kenttä on samanaikaisesti konfliktin ja kilpailun tila. Kentillä käydään kamppailuja käyvistä

pääomamuodoista, joita voivat olla esimerkiksi kulttuurinen auktoriteetti taiteen kentällä tai tieteellinen auktoriteetti tieteen kentällä. (Bourdieu & Wacquant 1995, 38.)

Bourdieu tarkentaa kentän käsitettä seuraavasti:

”Pitkälle eriytyneissä yhteiskunnissa sosiaalinen kosmos koostuu lukuisista sellaisista suhteellisen itsenäisistä sosiaalisista mikrokosmoksista eli objektiivisten suhteiden avaruuksista, joissa vallitsee kussakin oma erityinen ja vain niille ominainen logiikka ja pakko” (mt., 125).

Tällaisia ideaalitalanteessa omalakisista kosmoksista ovat esimerkiksi taiteen, uskonnon tai talouden kentät. Siinä missä taiteiden kenttä ihanteellisesti konstituoiti itsensä irtisanoutumalla materiaalisen voiton laista, talouden kenttää määrittää pyrkimys maksimaaliseen voittoon. Yliopistoinstituutio akateemisen tutkimuksen erityisvaatimuksineen on hyvä esimerkki omat ihanteensa omaavasta kentästä. Samoin kansalaisjärjestöjen voidaan ajatella muodostavan omaa kenttäänsä. Niiden logiikkaan kuuluvia ihanteita ovat vapaaehtoistoiminta, aatteellisuus, hyväntekeväisyys jne. Kenttien sisäinen logiikka ei tarkoita, että kaikki toimijat toteuttaisivat sitä. On olemassa tappiota tuottavia yrityksiä ja taloudellista voittoa tavoittelevia kansalaisjärjestöjä. Tällöin ne eivät kuitenkaan nauti samanlaista arvostusta omilla kentillään.

Bourdieu vertaa kenttää usein ”peliin”. Pelaajien välillä käydään kilpailua sekä pelipanoksista että pelin sääntöjen määrittelystä. Säännöt ovat pikemminkin säännönmukaisuuksia, kirjoittamattomia ja kodifioimattomia lakeja, joita pelaajat voivat yrittää muuttaa. Pelissä on myös ”valttikortteja” eli korttien suhteellinen arvo voi vaihdella kussakin pelissä. Tällä Bourdieu tarkoittaa, että pääoman eri lajien (taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja symbolinen) arvojärjestys on erilainen eri kentillä. (Mt., 125–29.) Toisin sanoen menestyksen avaimet ovat erilaiset yhteiskunnan eri osa-alueilla. Seuraavassa luvussa esittelen tarkemmin Bourdieun pääoman lajit ja niistä erityisesti sosiaalisen pääoman, joka korostuu kolmannen sektorin toiminnassa.

Mielestäni Bourdieun kenttäteoriaa on pienin varauksin mahdollista soveltaa myös laajassa mittakaavassa yhteiskunnan ymmärtämiseen. Kenttäteoria havainnollistaa sen, millaisista relationaalisista palasista yhteiskunta muodostuu. Arkiajattelussa sellaiset kokonaisuudet kuten ’valtio’, ’yksityinen sektori’, ’julkinen sektori’, ’kolmas sektori’ tai ’markkinat’ mielletään usein – nimitystensä mukaisesti – toisistaan erillisiksi sektoreiksi. Tällaisen sektorijattelun ongelma on se, etteivät yhteiskunnan eri osa-alueet todellisuudessa ole toisistaan erillisiä, vaan päinvastoin, tiukasti toisiinsa kietoutuneita. Bourdieuta soveltaen ne voidaan sektorien sijaan mieltää kentiksi, joita erottaa toisistaan niiden toiminnan logiikka. Tällöin ”markkinoiden kentällä” vallitsee ihanteellisesti talouden logiikka ja ”kolmannella kentällä” (kolmannella sektorilla)

vapaaehtoistoiminnan logiikka. Bourdieun kenttäteorian soveltamisessa yhteiskunnan eri osien analysoimiseen on kuitenkin ongelmansa. Tätä tarkoitusta ajatellen Bourdieun teoria ei mielestäni painota tarpeeksi eri kenttien lomittumista toisiinsa. Bourdieun mukaan ”[k]entän raja on siinä, missä kentän vaikutukset lakkaavat” (Bourdieu & Wacquant 1995, 128). On mahdotonta sanoa, missä markkinoiden vaikutukset lakkaavat ja valtion vaikutukset alkavat. Päästäkseni yli tästä rajaamisen ongelmasta, yhdistän seuraavaksi Bourdieun kenttäteoriaan gramscilaisen politiikkakäsityksen.

4.2. Gramscilainen politiikkakäsitys ja kenttien muuttuvat logiikat

Bourdieun konstruktivistisen strukturalismin tarjoamat käsitteet soveltuvat osaltaan kolmannen sektorin ja valtion välisten suhteiden analysoimiseen. Bourdieun ajattelussa on kuitenkin omat heikkoutensa, joihin on tässä yhteydessä syytä kiinnittää huomiota. Bourdieulainen politiikkakäsitys korostaa vahvasti yhteiskunnallisia rakenteita ja niiden objektiivisuutta. Rakenteet määräävät toimijoiden valtasuhteet, vaikka toisaalta ihmisten välinen kanssakäyminen samalla muokkaa rakenteita.

Gramscilaisessa politiikkakäsityksessä rakenteiden sijaan korostuvat alati muuttuvat yhteiskunnalliset suhteet. Brittiläinen kulttuurintutkija Stuart Hall on kirjoituksissaan analysoinut thatcherismin ja vasemmiston suhdetta Englannissa, soveltaen siihen gramscilaista käsitystä politiikasta ja vallasta. Ajattelumalli soveltuu mielestäni hyvin myös suomalaisen yhteiskunnan ja kehityspolitiikan valtasuhteiden analysoimiseen.

Hall pitää eräänä Gramscin huomattavimmista ansioista hänen tarjoamaansa aiempaa laajalaisempaa politiikkakäsitystä, jonka keskiössä eivät ole sen paremmin puoluepolitiikka kuin valtiovallan valloittaminenkaan. Hall kirjoittaa: ”Gramsci ymmärsi, että politiikan alue on paljon laajempi; varsinkin oman yhteiskuntamme tapaisissa yhteiskunnissa vallan luomisen alueet saattavat vaihdella hyvinkin suuresti” (Hall 1992, 40).

Hallin mielestä Gramscin ajattelun ero muihin klassisen marxismin versioihin on se, että hän ei ajatellut politiikan ilmentävän mitään jo ennalta muodostuneita rakenteita, kuten kollektiivisia poliittisia identiteettejä tai kamppailun muotoja. Poliittisen kamppailun lopputuloksia ei voida ennustaa minkään rakenteistuneen lainmukaisuuden perusteella. Tämä tarkoittaa, että politiikka on sidoksissa kunkin erityisen tilanteen voimasuhteisiin. Gramscille

”politiikka ei ole epäitsenäinen alue, vaan se on alue missä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia suhteita täytyy työstää aktiivisesti, jotta tietyt vallan ja hallitsemisen muodot saadaan tuotettua. Tämä on politiikan tuottamista – politiikkaa tuottamisena.” (mt., 41.)

Mainitsin jo, että Bourdieun kenttäteoria on hyvä mutta osin riittämätön väline yhteiskunnan laajojen osa-alueiden, tai kenttien, kuten julkisen ja kolmannen sektorin analysoimiseen. Bourdieun kenttäteorian vahvuus tätä tarkoitusta ajatellen on sen tapa erottaa eri kentät toisistaan niiden toiminnan logiikan perusteella. Bourdieun kenttäteorian avulla on kuitenkin vaikea selittää sellaisten kenttien kuten markkinoiden ja järjestötoiminnan logiikkojen päällekkäisyyttä ja lomittaisuutta.

Voidakseni pohtia valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhdetta haluan yhdistää bourdieulaiseen kenttien logiikkaan gramscilaisen politiikkakäsityksen alatimuuttuvista suhteista. Tällöin voidaan ajatella, että markkinoiden, valtion tai järjestöjen toiminnalla on kullakin oma tyypillinen mutta ei pysyvä logiikkansa. Juuri näiden erilaisten logiikkojen takia ihmiset ylipäättään mieltävät ne toisistaan erillisiksi sektoreiksi tai kentiksi. Nämä logiikat vaikuttavat tietenkin myös ristiin yli kenttärajojen niin, että esimerkiksi markkinoiden logiikalla on oma vaikutuksensa valtion toimintaan. Eri kenttien tai sektoreiden logiikat eivät ole staattisia ja pysyviä, vaan sosiaalisesti konstruoituja *muuttuvia suhteita*. Ymmärrän tässä kohtaa Gramscin ajatuksen poliittisesta kamppailusta laajasti erilaisten yhteiskunnallisten voimien välisenä kamppailuna. Kuten juuri mainitsin, Gramscille yhteiskunnassa ei ole mitään rakenteistuneita lainmukaisuuksia, joiden avulla poliittisen kamppailun tuloksia voitaisiin ennustaa. Siksi yhteiskunnassa käydään jatkuvaa hegemonista kamppailua siitä, minkä – Bourdieun termein – kentän logiikka on määräävin kussakin erityisessä tilanteessa. Kansalaisjärjestöt ovat halunneet erottua valtiosta ja markkinoista nimenomaan toimintansa logiikalla, konstituomalla itsensä kansalaisyhteiskunnan edustajina. Todellisuudessa niiden toimintaan on kokoajan vaikuttanut vahvasti myös niin valtion kuin markkinoidenkin logiikat.

Kysymys eri kenttien sisällä ja välillä vallitsevista logiikoiden kamppailusta on tutkielmani kannalta mielenkiintoinen siksi, että valitsemassani esimerkkitapauksessa, kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistamisessa, on mitä suurimmassa määrin kysymys tällaisesta kamppailusta. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötoimintaan on tähänkin saakka vaikuttanut voimakkaasti sekä julkisen sektorin logiikka ulkoministeriön vaatimusten muodossa että markkinoiden logiikka taloudellisen niukkuuden muodossa. Silti järjestöt ovat halunneet uskoa, että niiden toiminnassa on jotain omalaatuista hyvää, jonka vuoksi niiden kannattaa tehdä kehitysyhteistyötä. Palaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ominaispiirteisiin ja siitä esitettyyn kritiikkiin viidennessä luvussa.

Mielestäni ulkoistamisessa kamppaillaan siitä, minkä logiikan mukaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö tulee ensisijaisesti organisoida. Vaikuttavia logiikoita on joka tapauksessa useita ja tosiasiaassa toimintaan vaikuttavat myös muut tekijät, esimerkiksi järjestöjen käytettävissä oleva sosiaalinen, kulttuurinen ja taloudellinen pääoma sekä ministerin käyttämä poliittinen valta. Järjestöjen intresseissä on säilyttää toiminnassaan niiden oma, järjestötoiminnalle tyypillinen logiikka mahdollisimman vahvana. Muuten on aiheellista kysyä, miksi kansalaisjärjestöjen on ylipäätään järkevää toteuttaa omia kehitysyhteistyöhankkeitaan.

4.3. Hegemonia ja herruus kehityspolitiikassa

Kirjoitin jo ylempänä kansalaisyhteiskunnan käsitettä määritellessäni, että gramscilaisittain kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan tilaa, jossa käydään ideologista kamppailua yhteiskunnallisesta hegemoniasta. Hall esittääkin, ettei hegemonia ole pysyvää, vaan valta-asetat muuttuvat jatkuvasti, olipa kyseessä sitten diskurssit tai kokonaiset yhteiskuntamuodostumat (Hall 1992, 210).

Yksi kehityspolitiikan alalla käytävistä hegemonisista kamppailuista koskee *kehitykselle* annettavaa merkitystä ja sisältöä. Mainitsin jo tutkielmani alussa tämän kehitystä koskevan sisällöllisen kiistan. Myös esimerkkitapauksena käyttämäni ulkoistamishankkeeseen voi liittyä hegemoninen kiista toimintaa määrittävästä logiikasta. UM järjesti ulkoistamista varten tarjouskilpailun, johon tuli hanke-ehdotuksia myös yksityisiltä konsulttiyrityksiltä. Jos tällainen konsulttiyritys voittaisi tarjouskilpailun, tarkoittaisi se käytännössä sitä, että yksityisen sektorin kaupallinen toimija vastaisi kolmannen sektorin aatteellisten ja voittoa tavoittelemattomien yhdistysten hankehallinnosta. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, kenellä on oikeus määritellä kriteerit järjestöjen kehitysyhteistyötoiminnalle: ministeriöllä valtion edustajana ja toiminnan pääasiallisena rahoittajana, yksityisellä konsulttiyrityksellä vai järjestöillä itsellään?

Hallin mukaan nykyaikaisen valtion ja yhteiskunnan rakenteet monimutkaistuvat niin, että *”hegemonia täytyy luoda, kyseenalaistaa ja voittaa monilla alueilla”* (mt., 40). Tämä pätee mielestäni erityisen hyvin kehityspolitiikkaan, jonka areenoja ovat niin valtio, eduskunta, kansalaisjärjestöt, media, kehitysmaat kuin kansainväliset suhteet ja -järjestöt.

Hall kuitenkin muistuttaa Gramscin korostaneen, ettei hegemoniassa ole kyse vain ideologisesta ilmiöstä. *”Hegemonia ei ole mahdollinen ilman ’ratkaisevaa taloudellista ydintä’”* (mt., 42). Tämäkin huomio pätee kansalaisjärjestöjen valtiosuhteisiin. Kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä puhuttaessa tuo ”ratkaiseva taloudellinen ydin” on yleisimmin valtiolla. Useimmissa tapauksissa järjestöillä on kehitysyhteistyöhankkeissaan UM:n vaatimuksesta

jonkinlainen oma rahoitusosuus, mutta hankkeiden toteutuminen on vahvasti riippuvaista ministeriön rahoituksesta. Ilman taloudellista omavaraisuutta järjestöjen on vaikea tavoitella hegemoniaa tai edes minkäänlaista riippumattomuutta suhteessa UM:ön. Taloudellisen ytimen merkitys on kuitenkin muistettava säilyttää oikeissa mittasuhteissaan. Järjestöjen on mahdollista toimia ja tehdä poliittista vaikuttamistyötä kansalaisten parissa ilman UM:n tukea. Siten Hallin varoitus lankeamisesta vanhan mekanistisen ekonomismin ansaan, ”*että ainoastaan taloutta hallitsemalla voisi määrätä kaikkea muuta elämää*” (Hall 1992, 42) soveltuu myös kehityspolitiikkaan.

Suomalaiselle ja pohjoismaisille yhteiskunnille on jo pitkään ollut tyypillistä, ettei valtio edes tavoittele täydellistä hegemoniaa itselleen. Tästä todistavat esimerkiksi vahva ammattiyhdistysliike ja muut edunvalvontajärjestöt, jotka on otettu mukaan poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaisia on perinteisesti kannustettu yhteiskunnalliseen osallistumiseen niin puoluetoiminnassa kuin järjestöissäkin. Suomalaiseen yhteiskuntajärjestykseen kuuluu, että valtio sallii eräänlaisten vastavoimien olemassaolon ja osin jopa rahoittaa niiden toimintaa. Kehityspolitiikan alalla hyvä esimerkki hegemonian haastajasta on Kepa, jonka budjetista valtaosa tulee UM:ltä.

Koiviston ja Uusituvan mukaan Gramsci ”*sisällyttää kansalaisyhteiskuntaan sekä sivilisoivan, sosiaalisiin hyveisiin ja taitoihin liittyvän ulottuvuuden että herruuden ja sen uusintamisen ulottuvuuden*” (Koiviston ja Uusituvan 1989, 66 mukaan Gramscin Vankilavihkot, valikoima 2, 125). Kehityspolitiikassa herruus ei niinkään toteudu suhteessa tavallisiin kansalaisiin, jotka saattavat kyseenalaistaa koko kehitysyhteistyön tarpeellisuuden. Kehityspolitiikassa kansalaisjärjestöt uusintavat pikemminkin ulkoministeriön herruutta kuin omaansa.

Stuart Hall (1992, 209) hyödyntää herruuden käsitettä pohtiessaan tiedotustutkimuksen ja ideologian suhdetta. Herruus ei Hallin mukaan ole ehdotonta valtaa, mutta se viittaa aina alistussuhteeseen. Alistus on vallan ja eron rakenteistama suhdekenttä, jossa tietyt asemat ovat aina jo rakenteistuneet, olematta kuitenkaan pysyviä. Hallin mukaan tämä ajatus tulee Gramscilta,

”joka hylkää käsityksen politiikasta jo rakentuneiden blokkien – niiden siellä ja meidän täällä – välisenä kamppailuna, jota ne kävisivät kuin mastodontit kedoilla ja tantereilla. Sitä vastoin hän ymmärtää politiikan [...] kamppailuksi, jota käydään rakenteistuneella kentällä eri asemien välillä” (mts.).

Kehityspolitiikan kentällä kansalaisjärjestöt ovat alistussuhteessa UM:ön. Voitaisiin puhua eräänlaisesta UM:n herruudesta suhteessa järjestöihin. Niiden väliset suhteet muodostavat nimenomaan rakenteistuneen kentän, jossa UM:n asema on hyvin keskeinen. Järjestöjen

taloudellinen riippuvuus valtion tuista pakottaa monet niistä alisteiseen asemaan suhteessa ulkoministeriöön. Suhteet kuitenkin elävät koko ajan; järjestöjen asema muuttuu esimerkiksi UM:n jakaessa niille lisää valtaa. Järjestöjen asemaan vaikuttavat esimerkiksi järjestön koko ja poliittinen vaikutusvalta.

Tietyt suuret kansalaisjärjestöt, kuten Suomen punainen risti ja Kirkon ulkomaanapu ovat päässeet UM:n kumppanuusjärjestön asemaan. Kumppanuus lisää järjestöjen taloudellista itsenäisyyttä, mutta samalla myös vastuuta hankehallinnon suhteen. UM tekee kumppanuusjärjestöjensä kanssa pitkäkestoista yhteistyötä, jossa järjestön yksittäiset hankkeet yhdistetään maakohtaisiksi ohjelmiksi. Tällöin järjestö ei hae rahoitusta erikseen jokaiseen yksittäiseen hankkeeseen vaan ohjelmakokonaisuuteen, mikä vähentää hallinnollista työtä. (UM 2008c.)

Helsingissä 5.3.2008 järjestetyssä UM:n kansalaisjärjestöseminaarissa UM:n edustajat toivat erityisesti esiin sen, että lista kumppanuusjärjestöistä voi muuttua. Voidaan ajatella, että kyse on Hallin mainitsemasta suhdekentästä, jonka asemat elävät jatkuvasti rakenteistuneisuudestaan huolimatta. Lokakuussa 2008 ministeriö uusi kumppanuusjärjestöjen valintakriteerit ja avasi uusille järjestöille mahdollisuuden hakeutua kumppaneiksi. Kumppanuus tuo järjestöt yhä tiukemmin UM:n ohjaukseen, mikä käy ilmi jo valintakriteereistä:

”Kumppanuusjärjestöiltä edellytetään selkeästi määriteltyä kehitysyhteistyön ohjelmaa, joka on yhdenmukainen Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa.”(UM 2008c).

Kumppanuusasema tuo siis järjestöille taloudellista vakautta, mutta samalla se korostaa entisestään UM:n herruutta kehityspolitiikan määrittelijänä.

4.4. Voimavarana sosiaalinen pääoma

Hyödynnän tutkielmassani Bourdieun käsitteistä myös *sosiaalisen pääoman* ja *symbolisen vallan* käsitteitä. Sosiaalisen pääoman käsitteen olen valinnut, koska sitä pidetään erityisesti kansalaisjärjestöille ominaisena voimavarana. Symbolisen vallan käsitteen avulla on puolestaan mahdollista analysoida vallan jakautumista ja päätöksentekoa kehityspolitiikassa.

Suomessa muun muassa professori Martti Siisiäinen (2000) on tutkinut suomalaista kolmatta sektoria Bourdieun käsitteiden avulla. Siisiäinen lähestyy kolmannen sektorin toimijoiden käyttämää yhteiskunnallista valtaa sosiaalisen pääoman käsitteen kautta. Ajatus tulee Bourdieulta (1995), jonka ajattelussa kolme erilaista pääomaa yhdessä määrittävät yksilön luokka-aseman yhteiskunnassa. Nämä kolme ovat taloudellinen pääoma eri muodoissaan, kulttuurinen pääoma

(kulttuurituotteiden omistaminen, kulttuuriset tiedot ja taidot, institutionaalinen kulttuurinen pääoma eli tutkinnot ja arvonimet, jne.) sekä sosiaalinen pääoma. Bourdieu määrittelee sosiaalisen pääoman seuraavasti:

”Sosiaalinen pääoma on niiden aktuaalisten ja potentiaalisten resurssien summa, joka yksilöllä (tai ryhmällä) on sen perusteella, että hänellä (sillä) on luja verkosto enemmän tai vähemmän institutionalisoituneita keskinäisiä tuttavuus- ja arvostussuhteita” (Bourdieu & Wacquant 1995, 149).

Sosiaalinen pääoma on siis yhteyksiä, suhteita ja sosiaalisia velvoitteita, joita on jatkuvasti uusinnettava. Se on eräänlaista ryhmään kuulumista, veloitteineen ja hyötyineen. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry:n puheenjohtaja ja kansalaisjärjestöaktiivi Aaro Harju kiteyttää järjestötoiminnassa muodostuneen käsityksensä sosiaalisesta pääomasta toimittamassaan kirjassa *Kansalaistoimintaan kätkeyty aarre*. Hänen mukaansa kansalaisyhteiskunta synnyttää sosiaalista pääomaa, jota hän kuvaa myös luottamuspääomaksi. Harjun mielestä luottamuspääoma on edellytys demokratialle: *”Ilman luottamuspääomaa demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä ei toimi eikä talouselämä kukoista”* (Harju 2007, 13).

Siisiäisen (2000, 14–15) mielestä sosiaalisen pääoman merkitys korostuu erityisesti kolmannen sektorin toiminnassa. Myös taloudellista ja kulttuurista pääomaa tarvitaan, mutta verkostoituminen ja toimijoiden keskinäissuhteet luovat perustan kolmannen sektorin toiminnalle erilaisissa kansalaisjärjestöissä ja yhteiskunnallisissa liikkeissä. Siisiäinen katsoo, että tällainen (vapaaehtoinen, riippumaton) toiminta voi perustua ainoastaan luottamukselle ja sosiaalisille suhteille. Siisiäisen tapa nähdä kolmas sektori on osittain idealistinen; järjestösektorilla tehdään nykyään paljon myös virallista palkkatyötä, ja järjestöt ovat vain harvoin yksiselitteisesti riippumattomia. Juuri tähän liittyvät luvussa 2.2. esittelemäni vaikeudet määrittellä kolmas sektori yksiselitteisesti. Siisiäinen on kuitenkin ehdottoman oikeassa siinä, että kolmannen sektorin toiminnassa tarvitaan sosiaalista pääomaa, eli toimivia suhteita ja verkostoja. Järjestöä tai yhteiskunnallista liikettä on vaikea pyörittää yksin.

Myös Bourdieun mukaan verkostot ovat tärkeä osa kolmannen sektorin sosiaalista pääomaa. Verkostot yhdistävät eri toimijoita, joiden välisiä suhteita valta ja tieto määrittävät. Kolmannen sektorin järjestöillä ja yhdistyksillä voi olla kriittistä vaikutusvaltaa yhteiskunnassa vallitseviin näkemyksiin ja käytäntöihin. Niiden on mahdollista tuoda näkymättömät epäkohdat ihmisten tietoisuuteen ja puhua niiden ryhmien puolesta, jotka muuten eivät saa ääntään kuuluviin. Järjestöillä on symbolista pääomaa, jonka ne voivat intressikonfliktien kautta muuttaa symboliseksi vallaksi. (Siisiäinen 2000, 29–31.)

4.5. Symbolinen valta ja päätösvalta kehityspolitiikassa

Pääoman eri muodot, taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen - silloin kun ne koetaan legitiimeinä ja tunnustetaan - tuottavat haltijalleen myös symbolista pääomaa. Bourdieun mukaan (1990, 22) symbolinen pääoma perustuu tietoisuudelle (*connaissance*) ja tunnustamiselle (*reconnaissance*). Se on kunniaa, mainetta ja arvovaltaa, jota saavutetaan tunnustamisesta ja hyväksynnästä käytävissä kamppailuissa. Bourdieu vertaa symbolista pääomaa luottoon: ”*se on valtaa, joka on myönnetty niille, jotka ovat saaneet tarpeeksi tunnustusta saavuttaakseen aseman, jossa he voivat määrätä tunnustuksesta*”⁵ (mt., 138).

Bourdieuun mukaan symbolinen valta tuottaa omistajalleen mahdollisuuden perustaa eli konstituoida jokin ryhmä, niin filosofisessa kuin poliittisessakin merkityksessä. Se on valtaa joko säilyttää tai muokata olemassa olevia luokitteluja, sellaisia kuten sukupuoli, kansallisuus, uskonto, ikä tai yhteiskunnallinen asema. Ryhmiä muokataan, tai uusia luodaan, sanoin ja kuvauksin. Se, keitä näihin ryhmiin kuuluu, keitä niihin hyväksytään, käy ilmi niistä sanoista joilla näitä ryhmiä kuvataan. (mt., 137–38.)

Bourdieu katsoo, että konstituominen symbolisen vallan avulla edellyttää kahta asiaa. Ensinnäkin symbolinen valta perustuu symbolisen pääoman hallintaan. Symbolinen pääoma tuo omistajalleen sosiaalista auktoriteettia tuottaa määrittelyjä ja näkemyksiä, asettaa ne toisten mieliin. Näiden visioiden ja näkemysten legitimitettiin perustuu niiden esittäjän symboliselle pääomalle, eli hänen arvovallalleen ja uskottavuudelleen. Toiseksi symbolisen vallan vaikuttavuus riippuu esitettävän näkemyksen totuusperusteesta. Symbolinen valta on ”*valtaa luoda sanoilla asioita*”⁶ (mt., 138), mutta kuvaus voi luoda asioita vain ollessaan totuudenmukainen. Ennen kaikkea kyse on vallasta paljastaa tai peittää asioita, jotka ovat jo olemassa. (mts.)

Symbolinen vallankäyttö ei tarkoita harkitun puolueellista propagandaa tai yritystä syöttää ihmisille tietynlaista maailmankuvaa. Bourdieun (mt., 135) mukaan vallankäyttö on symbolista vain silloin, kun sen kohteet tietoisesti tai tiedostamattaan hyväksyvät sen legitiiminä, kuin itsestään selvänä. Objekttiivinen sosiaalinen järjestys ympärillämme, esimerkiksi UM:n ylin päätösvalta kehityspolitiikassa, legitimoituu uskoessamme siihen, toisin sanoen ajattelutavoissamme. Nämä ajattelutavat perustuvat tuohon samaan objektiiiviseen järjestykseen, eli ne uusintavat itseään. Hallitus on legitiimi toimeenpanovallan käyttäjä, ja koska uskomme sen sitä olevan, se voi todella käyttää valtaansa. Kolmannen sektorin vallankäyttöä yleisemmin pohtiva Siisiäinen kysyy:

⁵ “*it is the power granted to those who have obtained sufficient recognition to be in a position to impose recognition*”. Käännös AK.

⁶ “*a power of creating things with words*” Käännös AK.

”Alistuvatko kolmannen sektorin organisaatiot symboliseen vallankäyttöön sovittamalla omat kollektiiviset identiteettinsä ja hallinnolliset rakenteensa järjestelmään kokonaisuutena, vai luovatko ne oman kenttänsä dominoivalle vallalle vastakkaista valtaa ja siten rikkovat vallitsevia hallinnon käytäntöjä?”⁷ (Siisiäinen 2000, 26).

Kehitysyhteistyössä kansalaisjärjestöt ovat toisinaan ottaneet valtapolitiikkaa kyseenalaistavan roolin. Ne ovat katsoneet tehtäväkseen muuttaa olemassa olevaa sosiaalista järjestystä paitsi paljastamalla valtion kehityskaasujen epäkohtia, myös tuomalla kehitysyhteistyöhön uusia, julkisen kehitysavun keinoista poikkeavia käytäntöjä. UM:n vallankäyttö suhteessa kansalaisjärjestöihin ei siten aina toteudu symbolisena. Kansalaisjärjestöt eivät aina pidä sitä parhaana asiantuntijana eli legitiiminä auktoriteettina kehityskysymyksissä. Kansalaisjärjestöjen esittämä kritiikki ei synny tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat ainakin käytännön kokemukset kehitysyhteistyön arjesta ja kansainvälisten kehitysteorioiden kehitys. Monet kehitysteorioiden paradigmaattisista tai temaattisista muutoksista ovatkin peräisin juuri kansalaisjärjestöjen esittämästä kritiikistä (ks. esim. Martinussen 1997 tai Kothari & Minogue 2002).

Toisaalta kansalaisjärjestöt eivät itsekään välttämättä ole symbolisessa valta-asemassa kansalaisyhteiskunnan edustajina. Vain harvat järjestöt ovat kaikkien tuntemia ja kansalaisten yleisesti arvostamia. Useimmat järjestöt toimivat yhden asian tai erityisryhmän puolesta, eivätkä edes yritä puolueiden tapaan edustaa kansalaisyhteiskuntaa laajasti. Kehitysyhteistyöjärjestöjen kohdalla tilannetta monimutkaistaa vielä se, etteivät kansalaiset välttämättä koe kehitysapua ylipäättään omaksi asiakseen.

Vaikka UM ja kansalaisjärjestöt tekevät tiivistä yhteistyötä, samalla ne käyvät kamppailua symbolisesta vallasta kehitysyhteistyön ja kehityspolitiikan sisältöjen määrittämisessä. Kilpailua käydään muun muassa siitä, kenellä on paras ja oikein tieto kehitysmaiden todellisuudesta ja niiden tarpeista. Kansalaisjärjestöt pyrkivät legitimoimaan toimintansa ja asiantuntijuutensa kehityskysymyksissä vaikuttamalla kansalaisten suureen joukkoon. Tätä kautta järjestöt tavoittelevat tukea toiminnalleen ja samalla symbolista valtaa UM:ltä itselleen. Suomalainen kamppailu on kuitenkin useimmiten laimeaa verrattuna sellaisiin maihin, joissa valtio ja kansalaisyhteiskunta on perinteisesti koettu toisilleen vastakkaisina voimina.

Käytännössä molemmilla tahoilla on myös yhteinen symbolinen valtaintressi. UM siinä missä kansalaisjärjestötkin joutuvat molemmat jatkuvasti perustelemaan ja todistelemaan skeptiselle

⁷ “Will organisations of the third sector submit to the symbolic use of power by adapting their own collective identities and administrative structures to the system as a whole, or will they create powers opposite to the ones dominating the fields and thus break prevailing practices of government?” Käännös AK.

suurelle yleisölle kehitysyhteistyön tarpeellisuutta ylipäättään. Symbolista kamppailua käydään siis paitsi toimijoiden välillä myös kansalaisten hyväksynnästä, eli kehitysyhteistyön asemasta ja merkityksestä yleensä.

Symbolisen vallan ohuudesta kehitysyhteistyön yhteydessä kertoo jotain se, että Suomen kehityspoliittisen ohjelman (UM 2007, 36) mukaan UM pyrkii vaikuttamaan kansalaisten asenteisiin kehityskasvatuksella ja kehityspolitiikasta kertovalla avoimella viestinnällä. Kehityskasvatus tarkoittaa, että globaaliin kehitykseen liittyvistä kysymyksistä kerrotaan kouluissa ja muualla suomalaisessa yhteiskunnassa. Toisin sanoen valtio haluaa legitimoida kehitysyhteistyön kasvattamalla kansalaisensa uskomaan sen tarpeellisuuteen.

UM:ssä tiedostetaan, etteivät viralliselta taholta tulevat viestit ole aina kaikkein uskottavin ja tehokkain keino kansalaisten asenteiden muokkaamiseen. Siksi valtio tarvitsee kansalaisyhteiskunnan tukea toimintansa legitimoimiseen. Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaankin, että kehitysviestintää on tehtävä yhteistyössä muiden viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Käytännössä tämä tapahtuu esimerkiksi niin, että UM myöntää järjestöille erillistä tukea viestintä- ja kehityskasvatushankkeisiin sekä tukee kehitysmääjournalismia tv-tuotantotuilla ja toimittajille tarkoitetuilla matka-apurahoilla. Yhtäältä tämä järjestely hyödyttää sekä järjestöjä että ministeriötä, koska molemmat tavoittelevat kansalaisten tukea ja hyväksyntää kehitysyhteistyölle. Toisaalta voidaan aiheellisesti kysyä, mitä järjestöjen viestinnän rahoittaminen julkisin varoin tekee viestien sisällölle. Mitä tapahtuu kansalaisyhteiskunnan kriittisyydelle ja kyseenalaistavalle roolille silloin, kun viestit tuotetaan ministeriön rahoituksella?

FIDIDA sopii konkreettiseksi esimerkiksi kansalaisjärjestön sosiaalisesta pääomasta ja symbolisesta vallasta. FIDIDA katsoo, että sillä on osaamista ja asiantuntijuutta kehitysyhteistyöhön ja vammaisuuteen, eli kulttuurista ja sosiaalista pääomaa omalla kentällään. Alansa kattojärjestönä sillä on laajat verkostot niin ministeriön kuin kansalaisjärjestöjen toimijoiden suuntaan. FIDIDA pyrkii myös käyttämään Bourdieun mainitsemaa kriittistä yhteiskunnallista vaikutusvaltaa. Se harjoittaa aktiivista poliittista vaikuttamistyötä edistääkseen vammaisnäkökulman huomioonottamista Suomen kehitysyhteistyössä. Kansalaisten enemmistölle FIDIDA lienee silti pienuudestaan johtuen melko tuntematon järjestö, joten sillä ei ole symbolista valta-asemaa sektorillaan. Sen suhde UM:ön on kaksijakoinen: yhtäältä UM on osoittanut luottamustaan järjestöä kohtaan valitsemalla FIDIDAn asiantuntijaorganisaatiokseen, mutta toisaalta UM on ulkoistamiskokeilun aikana useaan otteeseen jättänyt noudattamatta FIDIDAn päätösuosituksia.

Mitä kehityspoliittiseen ja kehitysyhteistyön päätöksentekoon tulee, niin siinä valta on perinteisesti keskittynyt ulkoministeriölle. Periaatteelliset linjaukset ovat tietysti kulloisenkin hallituksen määrittelemiä, ja niiden suuntaviivat tehdään nykyään usein kansainvälisesti, EU-tasolla tai YK:ssa. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut UM:n vaikutusvaltaa asioiden valmistelijana ja kehityspoliittikan toimeenpanijana. Erityisen selvästi tämä vaikutus koskettaa kansalaisjärjestöjä. Järjestöt ovat kritisoineet hanketukiaan koskevaa päätöksentekoprosessia läpinäkymättömäksi ja kriteereitä epäselviksi (Salminen 2004, 7). UM:n vallankäyttö ei ole ollut symbolista silloin, kun järjestötoimijat ovat kokeneet sen epäoikeudenmukaisena tai arbitraarisena (mielivaltaisena). Yli kymmenen vuotta suunnitteilla ollut, moneen otteeseen hylätty ja aina uudestaan agendalle nouseva hankehallinnon ulkoistaminen ei ole ainakaan lisännyt UM:n symbolista valtaa.

Oman sosiaalisen pääomansa ja yhteiskunnallisen (symbolisen) vaikutusvaltansa kasvaessa kolmannen sektorin toimijat ovat välillä kritisoineet ja kyseenalaistaneet ministeriön auktoriteettia kehitysyhteistyökysymyksissä. Erityisesti Kepa on ottanut aktiivisen kehityspoliittisen keskustelijan roolin. Järjestöt ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ministeriön kanssa ja käyvät aktiivisesti yhteiskunnallista keskustelua niin kehityspoliitikasta kuin omasta asemastaan (synnyttäen intressikonflikteja).

Järjestöjen on ollut helppo esittää kritiikkiä ja parannusehdotuksia, koska niiden ei ole tarvinnut kantaa vastuuta kokonaisuudesta. Vammaisjärjestöt ovat saattaneet kritisoida Suomen kehitysyhteistyötä vammaisten unohtamisesta. Naisjärjestöt ovat puolestaan korostaneet naisten köyhyyden vähentämistä yhtenä edellytyksenä kehitykselle ja sen vuoksi vaatineet naisten erityistä huomioimista Suomen kehityspoliittisissa linjauksissa. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen on ollut luontevaa korostaa terveydenhuollon merkitystä kehitykselle. Näin toimiessaan järjestöt ovat olleet täyttämässä aiemmin mainitsemani habermasilaista tehtäväänsä tiedonvälittäjinä yhteiskunnan yksityisen ja julkisen piirin välillä.

Ulkoministeriö on vähitellen jonkin verran lisännyt vuoropuhelua järjestöjen kanssa. Vuonna 2006 UM julkaisi erityisen *Kansalaisjärjestölinjauksen*. Linjauksen saatesanoissa silloinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki kirjoittaa, että ”[k]ukin järjestö etsii itse ja löytää oman missionsa ja toimintatapansa – ministeriön roolina puolestaan on mahdollistaa ja tukea kansalaisyhteiskunnan osallisuutta.” Järjestöjen kannalta Lehtomäen ohje on ihanteellinen, koska se jättää järjestöille varsin vapaat kädet. Käytännössä UM ei ole kuitenkaan antanut järjestöjen toimia kovin vapaasti rahoittamissaan hankkeissa.

Periaatteessa myös järjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistamissuunnitelmat ja -kokeilut ovat tarkoittaneet kasvavaa yhteistyötä UM:n ja järjestöjen kesken. UM:n ensisijaisena motiivina ulkoistamisessa ei kuitenkaan ole ollut vuoropuhelun tai yhteistyön lisääminen vaan kustannussäästöt. Ulkoistaminen ei myöskään välttämättä lisää järjestöjen vaikutusvaltaa kehityspolitiikkaan tai kehitysyhteistyön toteutukseen. UM:n tämänhetkisten suunnitelmien mukaan ulkoistaminen ei tarkoita päätösvallan ulkoistamista. Palaan näihin kysymyksiin tutkielmani jälkipuolella esimerkkitapausta analysoidessani.

5. KANSALAIJÄRJESTÖJEN ROOLI KEHITYKSESSÄ

5.1. Kansalaisyhteiskunta kehitysteorioissa

Olen edellä esiteltyt teoreettisen viitekehäkseni järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteille kehityspolitiikan alalla. Ennen aineistoni analysoimista on tarpeen avata lyhyesti sitä, miten kansalaisyhteiskunta ja kehitys on liitetty toisiinsa sekä sitä, miksi kansalaisjärjestöt ylipäättään tekevät kehitysyhteistyötä.

Hakkarainen ja Kontinen löytävät kehityspoliittisista keskusteluista kolme keskeistä tapaa määritellä kansalaisyhteiskunnan käsite. Ensinnäkin kansalaisyhteiskunta voidaan käsittää tietynlaiseksi, oikeuksiin perustuvaksi, demokraattiseksi ja sivistyneeksi yhteiskunnaksi, jonka luomiseen kehitysmaiden tulisi pyrkiä. Toisekseen kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää vapaaehtoisen yhdistystoiminnan muodostamaksi osaksi yhteiskuntaa. Kolmanneksi kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan julkisen keskustelun muodostamaa yhteiskunnallista tilaa. (Hakkarainen & Kontinen 2007, 312.) Demokraattinen ja sivistynyt yhteiskunta viittaa länsimaiseen yhteiskuntamalliin, josta kehityspolitiikassa puhutaan usein esimerkkinä Etelän⁸ kansalaisyhteiskunnille. Kehitysyhteistyön keinoin on pyritty tukemaan kansalaisyhteiskunnan vahvistumista ja keskustelun mahdollistavan julkisen tilan syntyä kehitysmaissa. Käsitys kansalaisyhteiskunnasta vapaaehtoisena yhdistystoimintana on korostunut ensin Pohjoisen avunantajamaissa, missä järjestötoiminta sai alkunsa ja lisäsi vähitellen vaikutusvaltaansa. Järjestöjen määrä on kasvanut räjähdysmäisesti myös Etelässä sen jälkeen, kun avunantajat alkoivat Pohjoisesta käsin rahoittaa kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntia eli käytännössä järjestöjä.

Kansalaisyhteiskunta nousi kansainvälisen kehitysteoreettisen ajattelun keskeiseksi teemaksi suurin odotuksin 1990-luvulla. Monet kehitysyhteistyön kansalliset ja kansainväliset toimijat olivat

⁸ Kehitysyhteistyöstä puhuttaessa *Etelä* viittaa kaikkiin avunsaajamaihin, ja *Pohjoinen* kaikkiin avunantajamaihin niiden maantieteellisestä sijainnista riippumatta.

pettyneet kehitysmaiden byrokraattisiin ja korruptoituneisiin valtioihin, jotka eivät olleet onnistuneet tuottamaan eliittien ulkopuolelle ulottuvaa kehitystä yhteiskunnissaan. Katseet kääntyivät kansalaisyhteiskuntaan, joka nähtiin dynaamisena ja tehokkaana. Vahva ja vaativa kansalaisyhteiskunta johtaisi tehokkaampaan palveluntarjontaan, tuottaisi ruohonjuuritason kehitystä paikallisista lähtökohdista ja edistäisi yhteiskuntien demokratisoitumista sekä ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän seurauksena kansalaisjärjestöille tarjottiin aiempaa merkittävämpää roolia kehitysyhteistyön toteuttajina ja järjestöhankkeisiin osoitetut määrärahat kääntyivät voimakkaaseen kasvuun. Kansalaisyhteiskunnan osallistumista alettiin tukea paitsi avunantajamaissa, myös apua saavissa kehitysmaissa. (Hakkarainen & Kontinen 2007, 307.)

Kehitysyhteistyön näkökulmasta kansalaisyhteiskunnan käsitteelle annettava määritelmä ei ole yhdentekevä. Se vaikuttaa esimerkiksi siihen, millaisia toimijoita tuetaan osana kansalaisyhteiskunnan vahvistumista ja kehittymistä. Kehityspoliittisessa keskustelussa kansalaisyhteiskunnan käsitteestä on olemassa ainakin kaksi erilaista teoreettista koulukuntaa. Toista näistä edustaa valtavirta-ajattelu, jossa valtio, kansalaisyhteiskunta ja yksityinen sektori yhteistyössä ponnistelevat kehityksen aikaansaamiseksi. Markkinatalous nähdään tällöin kehitystä edistävänä voimana ja sen edellytyksenä. Toisessa, vaihtoehtoisessa ajattelussa kapitalistinen talousjärjestelmä nähdään ongelmien aiheuttajana, kehitystä jarruttavana tekijänä. Tällöin kansalaisyhteiskunnan tarkoitus on toimia kriittisenä voimana, joka sosiaalisten liikkeiden kautta tuo vaihtoehtoisia näkemyksiä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Gramscilainen perinne näkyy tässä ideologis-kulttuuristen suhteiden painottamisena. Hegemoniasta kamppaillaan ideologisen vaikuttamisen keinoin. (Hakkaraisen ja Kontisen 2007, 308-9 mukaan Howell ja Pearce.) Molempien koulukuntien vaikutus näkyy kansalaisjärjestöjen arjessa. Kuten aiemmin tässä työssä on käynyt ilmi, järjestöt sekä tekevät yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin kanssa että kritisoivat niiden toimintaa niin Etelässä kuin Pohjoisessakin.

5.2. NGO-boom

Mitä kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen nouseminen kehitysteorioiden kautta kehityspoliittiselle agendalle on sitten käytännössä tarkoittanut? Luodakseni jonkinlaista kuvaa ilmiön laajuudesta ja merkityksestä esittelen tässä lyhyesti järjestöjä koskevia tunnuslukuja sekä niiden tekemälle kehitysyhteistyölle esitettyjä perusteluja.

Kansalaisjärjestöjen rooli kehitysyhteistyössä on jatkuvasti kasvanut 1970-luvulta lähtien. Norjalainen kehitystutkija Terje Tvedt (1998a, 1) käyttää 1980-luvusta nimitystä *NGO-vuosikymmen* kehitysavussa. Arviot järjestöjen määrästä vaihtelevat huomattavasti rajauksista ja

laskemistavoista riippuen. Eräiden Tvedtin siteeraamien summittaisten arvioiden mukaan noin 4000 kehitysyhteistyöjärjestöä OECD-maissa työskentelee 10 000–20 000 Etelän järjestön kanssa. Luotettavia kansainvälisiä tilastoja järjestöistä ja niiden kautta kulkevista rahasummista ei ole olemassa. Tilastoimisen ongelmat liittyvät tutkielmani alussa esiteltyihin vaikeuksiin löytää kansainvälisesti yleispätevää määritelmää kansalaisjärjestön käsitteelle. Epäluotettavuudestaan huolimatta tilastot kertovat järjestöjen määrän nopeasta kasvusta. Jos järjestöjen määrä on kasvanut huomattavasti Pohjoisessa, niin erilaisten kehitysjärjestöjen määrä on suorastaan räjähtänyt Etelässä uusien rahoitusmahdollisuuksien myötä.

Järjestöillä on monenlaisia tehtäviä kehitysyhteistyössä. Järjestöt toteuttavat erilaisia hankkeita, yleensä ruohonjuuritasolla, usein yhteistyössä jonkun paikallisen järjestön kanssa. Järjestöjen kautta myös ohjataan varoja jaettavaksi paikallisyhteisöille tai järjestöille kehitysmaissa. (Mälkiä & Hossain 1998, 22.) Tällöin Pohjoisen järjestö osallistuu vain projektin rahoitukseen, ei itse toteutukseen. Suomessa esimerkiksi Abilis-säätiö toimii tällä periaatteella. Säätiö jakaa pieniä starttirahoja (500–10 000 euroa) kehitysmaiden vammaisjärjestöjen omia projekteja varten (Abilis 2008).

Charltonin ja Royn (1995, 235) mukaan NGO:t toimivat hyvin erilaisin tavoin ja tavoittein. Alun perin järjestöt erikoistuivat ainoastaan humanitaarisen hätäavun toimittamiseen. Kriisiapu on edelleen niiden agendalla erityisesti sota-alueilla. Lisäksi järjestöt ovat ottaneet hoitaakseen paljon muitakin tehtäviä esimerkiksi poliittisen vaikuttamisen, koulutuksen, kansanliikkeiden tukemisen ja osallistamisen aloilla. Ne ovat toimineet erityisesti kestävän ja ihmisläheisen kehityksen puolestapuhujina. Niiden keinoja ovat olleet esimerkiksi paikallisyhteisöjen ja niiden oman palvelutuotannon kehittäminen, mikroyritysten tukeminen sekä uusien tulonlähteiden luominen.

Kansalaisjärjestöjen erityisenä vahvuutena on pidetty niiden joustavia toimintatapoja ja suoria kontakteja kehitysmaihin. Myös demokratiakehityksen tukemisen on ajateltu onnistuvan tehokkaammin kansalaisjärjestöjen välityksellä. Samankaltaisia asioita korostetaan Suomenkin kehityspoliittisessa ohjelmassa, johon viittasin tutkielmani johdannossa. Ohjelmassa todetaan, että ”[k]ansalaisjärjestöjen lisäarvo on niiden suorat kontaktit ruohonjuuritasolle sekä niiden arvokas työ kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa kehitysmaissa.” (UM 2007). Kansalaisjärjestöjen toimintaan kohdistuvaa kritiikkiä esittelen erikseen seuraavassa luvussa.

Tvedtin mielestä kansalaisjärjestöjen määrän radikaalia kasvua selittää ennen kaikkea ideologinen ja historiallinen kehitys länsimaissa. Humanitaarinen apu kehitysmaihin ja sen näyttävä

uutisoiminen ovat luoneet ja muokanneet kansalaisten asenteita hyvinvointivaltioissa viime vuosikymmeninä. Tämä levinnyt altruismi on konkretisoitunut kansalaisjärjestöissä, jotka symboloivat ”hyvän tekemistä postmodernissa maailmassa”, jota muuten leimaa moraalinen hajaannus. Kansalaisjärjestöt edustavat tällöin yhteiskunnallista ja globaalia vastuunkantamista ja moraalia. Tvedt esittää, että tämän historiallisen kehityksen seurauksena on syntynyt erityinen NGO-kielenkäyttö, jolla puhutaan järjestöjen roolista kehityksessä. NGOihin on liitetty sellaisia käsitteitä kuten *suhteellinen hyöty, joustavuus, valtaistaminen, ruohonjuuritasolla toimiminen, demokratian ja pluralismin edustaminen sekä vastaaminen valtioiden ja markkinoiden epäonnistumisiin*⁹. (Tvedt 1998a, 2.)

Hakkarainen ja Kontinen (2007, 317) puolestaan selittävät viime vuosikymmenten NGO-boomia edellisessä luvussa esittelemilläni kehitysteoreettisilla keskusteluilla, joissa kansalaisyhteiskunta ja kehitys yhdistyivät toisiinsa. Näitä keskusteluja käytiin sellaisten teemojen ympärillä kuten Neuvostoliiton jälkeisen Itä-Euroopan yhteiskunnalliset muutokset, kansainvälisten rahoituslaitosten omaksumat uusliberalistiset hyvän hallinnon ja uuden julkisjohtamisen periaatteet sekä kriittinen keskustelu valtion ja talouden liian suurista rooleista kehityspolitiikassa.

Hakkaraisen ja Kontisen mukaan Itä-Euroopan aktivoituneista kansalaisyhteiskunnista haettiin mallia kehitysmaiden demokratiakehitykselle. Kansalaisyhteiskunnan tukemisesta muodostui osa *hyvän hallinnon* strategiaa. Kansalaisyhteiskunnasta tuli 1980-luvun lopulta alkaen yksi osa-alue Maailmanpankin uusliberalistisessa kehityspolitiikassa, johon kuuluivat myös *uuden julkisjohtamisen* (New Public Management) päämäärät. Uudella julkisjohtamisella tarkoitettiin yksityisen sektorin tuottavuus- ja tehokkuusajattelun tuomista julkisen hallinnon johtamisperiaatteisiin. (Mts.) Näitä periaatteita esittelin tarkemmin jo luvussa 3.3., jossa arvioin uuden julkisjohtamisen oppien vaikutusta Suomen julkiseen sektoriin.

Yksi uuden julkisjohtamisen tarjoama keino tehokkuuden lisäämiseksi on ollut palvelujen ulkoistaminen yritysten ja kansalaisjärjestöjen toteutettaviksi. Kehitysyhteistyössä tämä on tarkoittanut kansalaisjärjestöjen tuottaman palveluntarjonnan lisäämistä kehitysmaissa, missä valtioiden on katsottu epäonnistuneen peruspalvelujen kattavassa tuottamisessa kaikille kansalaisille. Kansalaisjärjestöjen painoarvoa on Hakkaraisen ja Kontisen mielestä kasvattanut myös kehityspolitiikan talous- ja valtiokeskeisyyttä vastaan esitetty kritiikki. Tilalle on tarjottu

⁹ Comparative advantage, flexibility, empowering, grassrootsing, representing democracy and pluralism, a response to state and market failures. Käännökset AK.

ihmiskeskeistä kehitystä, alhaalta ylöspäin ponnistavia kehitysstrategioita, joiden toteuttamiseen kansalaisjärjestöjen on nähty soveltuvan parhaiten. (Hakkarainen ja Kontinen 2007, 317–18.)

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön on ajateltu myös mahdollistavan niin sanotun *kumppanuuslähestymistavan* toteuttamisen. Kumppanuus kehitysyhteistyössä tarkoittaa tasa-arvoista ja molempia osapuolia tyydyttävää suhdetta Pohjoisen ja Etelän toimijoiden välisissä suhteissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että paikalliset ihmiset kehitysmaissa pääsevät itse osallistumaan kehitysyhteistyöhankkeiden suunnitteluun ja tavoitteiden määrittelyyn. Aikaisempia kehitysapusuhteita on haitannut Pohjoisen toimijoiden tiedollinen ja taloudellinen – etenkin tietojen osalta usein kuvitteellinen – hegemonia. (Mts.)

5.3. NGO-kritiikki

Suurimman NGO-innostuksen laimennuttua on alettu esittää kansalaisyhteiskunta-ajattelulle kriittisiäkin näkökulmia. Monet tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota esimerkiksi siihen, että kansalaisjärjestöjen positiivisista vaikutuksista kehitykseen ei ole olemassa yleistettävissä olevia empiirisiä todisteita. Tutkija Susanna Myllylän (1998, 57) mukaan avunantajamaissa ja järjestöissä on liian pitkään toisteltu erilaisia *kehitysmantroja*, eli kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön liitettyjä positiivisia käsitteitä. Näitä ovat olleet esimerkiksi yllämainitut demokratian edistäminen, valtaistaminen, hyvä hallinto, kestävä kehitys, jne. Myllylän mielestä nämä mantrat tulisi dekonstruoida ja samalla uudelleenarvioida niiden toteutumista käytännössä.

Myllylän mielestä tutkijoiden tulisi esittää ainakin seuraavanlaisia kysymyksiä: Mitä demokratia ja kansalaisyhteiskunta oikeastaan ovat kehitysmaiden kontekstissa? Ovatko ne pelkästään länsimaisen yhteiskuntamallin rakenteita ja siksi huonosti siirrettävissä kehitysmaihin? Soveltuvatko järjestöt aidosti edustamaan kansalaisia yhteiskunnissa, joissa perinteisesti on järjestäytytty esimerkiksi suvun tai etnisen alkuperän mukaisesti? Monet Etelän järjestöistä ovat pitkälle professionalisoituneita ja elitistisiä; miten luoda kontakteja todelliseen ruohonjuuritasoon? (Mts.)

Myllylän mukaan kansalaisjärjestöjen toiminnallisiksi heikkouksiksi lasketaan ainakin niiden institutionaaliset ongelmat eli verrattain rajattu taloudellinen, tekninen ja hallinnollinen toimintakapasiteetti; niiden keskittyminen yksittäisiin asioihin, jolloin laajempi konteksti unohtuu; niiden kyvyttömyys laajentaa onnistuneita projekteja paikallistasolta alueisiin tai kansalliselle tasolle. (Mt., 50.)

Myös Terje Tvedt (1998a) on voimakkaasti kritisoinut NGO-boomia. Hänen mielestään järjestöjen potentiaalista roolia on liioiteltu. Kansalaisjärjestöjen rahoittaminen julkisin varoin on tuonut ne yhä lähemmäs julkista sektoria. Järjestösektorin organisaatiot ovat alkaneet muistuttaa rakenteiltaan ja toimintatavoiltaan paitsi toisiaan myös julkista kehitysapua. Samankaltaistuminen on seurausta erityisesti siitä, että järjestöt rahoittavat toimintaansa pääasiallisesti julkisista varoista myönnettyin avustuksin. Taloudellinen riippuvuussuhde on pakottanut järjestöt sopeutumaan rahoittajan eli valtion asettamiin reunaehtoihin ja raportointijärjestelmiin. Tvedt kysyykin, mitä erityistä lisäarvoa kansalaisjärjestöt tuovat kehitysyhteistyöhön, jos niiden retoriikka ja toimintamuodot ovat pitkälti samankaltaistuneet julkisen sektorin organisoiman kehitysyhteistyön kanssa? (mt., 213–14.)

Tvedtin (1998b, 66–68) mielestä järjestöjä leimaa väistämättä myös partikularismi, keskittyminen vain jonkin tietyn väestöryhmän yhteen ongelmaan. Vaikutukset jäävät usein joko ryhmäkohtaisiksi tai korkeintaan alueellisiksi; järjestöjen pienimuotoisella toiminnalla ei saada aikaan todellista yhteiskunnallista muutosta. Vain pienen kansanosan edustajina ne eivät Tvedtin mielestä voi väittää edustavansa koko kansaa tai kansalaisyhteiskuntaa. Järjestöt eivät myöskään pysty takaamaan kohderyhmälleen pysyviä oikeuksia ja palveluita valtioiden tapaan. Pahimmassa tapauksessa ne voivat jopa lamauttaa poliittisen toiminnan tarjoamalla laastarin sinne, missä tarvittaisiin suuren luokan operaatio.

Terje Tvedt osuu oikeaan vähintäänkin siinä, että kehitysyhteistyön käytäntöjen ja monitoroinnin hajanaisuus on jo pitkään koettu suureksi ongelmaksi niin Pohjoisen avunantajien kuin Etelän avunvastaanottajienkin keskuudessa. Kritiikki koskee yhtäläillä julkista kuin järjestöjen organisoimaa kehitysyhteistyötä. Jokaisella avunantajamaalla on ollut oma byrokratiensa ja omat, vain hieman toisista poikkeavat valvonta- ja raportointijärjestelmänsä. Kehitysapua on pitkään annettu ennen kaikkea hankemuotoisena, keskittyen yhteen helposti rajattavaan ongelmakohtaan kerrallaan. Avunantajamaiden keskinäinen koordinointi, yhteistyö ja työnjakojen tekeminen on ollut tahmeaa.

Juuri näihin ongelmiin on yritetty puuttua vuonna 2005 laaditussa *Pariisin Julistuksessa* ja sen seurintahankkeessa *Accra Agenda for Action* (OECD 2005/2008). Julistuksen on allekirjoittanut yli sata osapuolta, Suomi mukaan lukien, ja sen ensisijaisin tarkoitus on lisätä avun tuloksellisuutta parantamalla kehitysavun laatua. Tavoitteena on tiiviimpi ja toimivampi yhteistyö kehitysmaiden ja avunantajien välillä. Merkittävää on se, että julistuksella pyritään harmonisointiin ja ohjelmayhteistyön suhteelliseen lisäämiseen avunantajamaiden kesken. Julistuksen perusperiaatteet ovat (Kepa 2005):

- omistajuus (ownership)
- avun sovittaminen vastaanottajamaiden omiin kehitysstrategioihin (alignment)
- harmonisaatio (harmonization)
- tulohjautuneisuus/tuloksellisuus (managing for development results)
- vastavuoroinen vastuu (mutual accountability)

Erilaisia julistuksia on tietenkin tehtailtu maailman sivu ja niiden käytännönvaikutus jää monesti pieneksi. Periaatteiden tasolla Pariisin julistuksessa on kuitenkin paljon hyvää. Jos kansainvälistä kehitysapua ja -yhteistyötä todella halutaan tulevaisuudessa kehittää Pariisin julistuksen osoittamaan suuntaan, voi Terje Tvedtin hengessä esittää kiperän kysymyksen kansalaisjärjestöille: Mikä niiden rooli on tulevaisuudessa? Miten niiden, useimmiten pienillä ja hajanaisilla projekteilla operoiva kehitysyhteistyö edesauttaa Pariisin julistuksen periaatteiden toteutumista? Miten järjestöt pystyvät yhdenmukaistamaan omaa byrokraatiaansa, yhdistämään suppeita voimavarojaan ja lisäämään keskinäistä yhteistyötä?

Etsiäkseen vastauksia näihin kysymyksiin järjestöt ovat perustaneet oman kansainvälisen Open Forum for CSO Development Effectiveness -fooruminsa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantamiseksi. Foorumin on tarkoitus tuottaa järjestöjen oma toimintaohjelma vuoden 2011 loppuun mennessä. (CSO-Effectiveness 2009.)

Teorialähtöisen pohdintani päätteeksi haluan havainnollistaa esille nostamiani asioita kansalaisjärjestötoimijoiden omilla mielipiteillä. Seuraavassa luvussa kerron, kuinka suomalaiset järjestötoimijat itse näkevät oman toimintansa ja suhteensa valtionhallintoon sekä yksityiseen sektoriin.

6. JÄRJESTÖTOIMIJOIDEN ITSEYMMÄRRYS

6.1. Kansalaisjärjestöjen moninaiset identiteetit

Keväällä 2009 UM ilmoitti suunnittelevansa uutta kansalaisjärjestölinjausta (UM 2009). Tämän seurauksena Kepan toiminnanjohtaja ja kolme jäsenjärjestöjen edustajaa tekivät syksyllä aloitteen, jossa pyydettiin järjestötoimijoita osallistumaan järjestöjen oman linjauksen muodostamiseen. ”Vuonna 2009 Kepa koordinoi kansalaisjärjestölinjausta, joka tehdään ns. varjodokumentiksi ulkoasiainministeriön omalle, keväällä 2010 julkistettavalle linjaukselle” (Kepa 2009b).

Tämän tutkielman kannalta järjestöjen oma linjaus on mielenkiintoinen siksi, että sitä työstettäessä järjestötoimijat ovat päässeet itse kertomaan mielipiteensä järjestöjen roolista kehitysyhteistyössä. Ennakkokeskustelua linjauksesta on käyty verkossa Kepan avoimella keskustelupalstalla, mistä kaikki tämän luvun sitaattit on otettu (Kepa 2). Järjestötoimijoiden omat pohdinnat todistavat teoreettisen pohdintani osuvan lähelle järjestöjen todellisuutta.

Yksi keskustelunavaus koskee kansalaisyhteiskunnan käsitettä. Pohdinnat avaavat hyvin sitä, millaisena järjestöt näkevät itsensä ja suhteensa ulkoministeriöön tai konsulttiyrityksiin. Keskustelijan mielestä järjestökenttä ei taivu kovin yksinkertaisen määrittelyn alle. Hän muistuttaa, että Suomessa ja maailmalla on olemassa hyvin laaja kirjo erilaisia kansalaisjärjestöjä

”Toiminnan luonteen mukaisesti meillä on yhteisöpohjaisia ruohonjuuritoimijaryhmiä, jotka kaikki eivät ole edes rekisteröityneitä. Ja rekisteröitynytkin ryhmä voi silti toimia pienimuotoisesti ja vapaaehtoisuudeltaan kuten kollegat aiemmissa viesteissään ovat hyvin nostaneet esiin. Osa isoistakin järjestöistä toimii vahvasti vapaaehtoisvoimin, joissa palkattujen työntekijöiden tehtävänä on luoda toimintaedellytykset ja tukea varsinaisia toimijoita. Toisaalta maailmalta löytyy ’kehitysyhteistyötehtaita’, jotka pyörittävät ympäri maailmaa satoja hankkeita. Ja useita variaatioita löytyy näiden väliltä.”

Kirjoittaja on huolissaan siitä, että UM kirjaa uuteen kansalaisjärjestölinjaukseensa liian suppean määritelmän kansalaisjärjestölle. Järjestöt edustavat koko kansalaisyhteiskunnan kirjoa, eivätkä siten kaikki mahdu samaan muottiin. Hän jatkaa:

”[...]minä kansalaistoimijana toivon, että meillä kansalaisjärjestöinä on muistia muistuttaa tahoja, jotka kirjaavat meitä koskevia dokumentteja siitä, että kenttä on monitahoinen ja -ulotteinen ja että se on lisäarvo, joka tulee ymmärtää ja ottaa vakavasti. Kansalaisyhteiskunnan lisäarvo tulee juuri siitä, että meillä on erilaista osaamista eri tasoilla eri tavoin toteuttamalla erilaisia asioita.”

Yksi keskustelijoista avaa tarkemmin ajatuksiaan järjestöjen identiteetistä. Hänen yhteenvetonsa vastaa pitkälti sitä kuvausta, jonka esittelin NGO-boomia käsittelevässä luvussa 6.2. Hän kirjoittaa:

”[o]len siis kirjoitellut itselleni muistiin eri paikoista kuulemiani huomioita siitä, mikä on järjestöille leimallista noin yleisellä tasolla. Jokaisella on toki vielä oman järjestönsä maailmankuva ja siitä kumpuvat arvot ja missio. Oman järjestön kohdalla tunnistan listan asioista useimmat. [...]

Järjestöjen ominaispiirteitä (lyhyt yhteenveto):

- ruohojuuritason hyvä tuntemus
- osallistuminen dialogiin ja päätöksentekoon vaikuttaminen
- verkostoituminen
- suuri yleisö tulee mukaan juuri järjestöjen kautta
- monimuotoisuus, joka on demokratian toimivuudelle keskeistä
- järjestöt ehdottavat oma-aloitteisesti hankkeita
- saatamme osata paikallisen kielen toisin kuin isot toimijat
- järjestöillä on yleistä kulttuurituntemusta, jota myös hyödynnetään
- asiat tehdään sydämellä ihmiseltä ihmiselle

- tiedotus ja oman jäsenistön tuki on elinehto, jota ilman homma loppuu
- etelän kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen
- suora kosketus etelään”

6.2. Järjestöt vs. konsultit

Yhtä perustavanlaatuisten identiteettikysymysten äärellä on toinenkin keskustelija, joka pohtii sitä, miten järjestöt eroavat konsulttiyrityksistä. Hän kysyy, että

”mikä tekee meistä juuri kansalaisjärjestöjä ja miten se näkyy hanketyössämme. Jos vaikka ajatellaan erilaisia kehitysyhteistyön palveluiden tuottajia, olemmeko kuin Lidl – halpisratkaisuja verrattuna konsultteihin ottamiin palkkioihin. Vai olemmeko kuin Tietoenator, joka räätälöi erikoisratkaisuja paikkoihin, jonne eivät muut keinot ulotu.”

Kirjoittajan mielestä järjestöjen toiminta Etelässä eroaa vain vähän konsulttien toteuttamasta kehitysyhteistyöstä. Erottavia tekijöitä ovat järjestöjen konsultteja pienemmät resurssit ja erilaiset yhteistyökumppanit. Konsulttien yhteistyökumppaneita ovat usein viralliset tahot eli ministeriöt ja kunnanvirastot, kun taas järjestöt toimivat yhteistyössä Etelän järjestöjen kanssa. Silti järjestöjen ja konsulttien hankkeet muistuttavat kirjoittajan mielestä yhä enemmän toisiaan.

”Käytännön hanketyössä meihin kuitenkin asetetaan kiristyviä vaatimuksia. Kenttätyössä ei järjestöhanke välttämättä eroa konsultin työstä mitenkään muuten kuin tuon [papereihin painetun] logon kautta. Molemmilla on samat tulostavoitteet. Kehitystä ovat kiihdyttäneet paitsi ulkoiset paineet, myös meidän järjestöjen kiinnostus valtion rahoitusta kohtaan. Onhan aivan luonnollista, että rahoituksen saa se, joka osoittaa parasta vaikuttavuutta veroeuroa kohti. Kun paineet ammattimaistumiseen kasvavat koko ajan, miten säilytämme kansalaisyhteiskunnan olemuksemme myös esiintyessämme etelässä?”

Kun rahoittajien vaatimukset kasvavat, järjestöjen toiminta kehitysmaissa ajautuu yhä lähemmäs yksityisen sektorin toimintatapoja. Yksityisen ja kolmannen sektorin rajat hämärtyvät. Huolena on, etteivät järjestöt pysty enää hyödyntämään omia vahvuuksiaan tekemässään kehitysyhteistyössä.

Kirjoittaja toteaa, että järjestöjen on helpompaa säilyttää toimintansa erityisluonne kotimaassa toimiessaan.

”Kotimaassa sen sijaan luonteemme näkyy ja hyvä niin. Konsulttien töistä ei täällä suuri yleisö tiedä mitään. Sen sijaan järjestöinä annamme kasvot kehitysmaiden oloille, tuomme etelän olot tutuiksi kannattajillemme ja suomalaisille laajemminkin.”

On totta, etteivät konsulttivoimin tehdyn kehitysyhteistyön saavutukset sen enempää kuin ongelmatkaan näy välttämättä mitenkään kotimaassa. Tietoa Suomen rahoittamista hankkeista ja maaohjelmista tarjoaa käytännössä vain UM:n kehityspoliittinen viestintä. Julkishallinnon välittämä tieto luonnollisesti keskittyy nostamaan esiin positiivisia esimerkkejä kehitysyhteistyön onnistumisista. Media puolestaan tarttuu useimmiten ainoastaan negatiivisiin ”skuppeihin” eli sattumalta paljastuneisiin epäonnistumisiin. Sen sijaan järjestöt, joilla on suoria kontakteja

kehitysmaiden kansalaisiin, voivat välittää tietoa omakohtaisista kokemuksistaan kehitysyhteistyössä. Ne voivat tiedottaa esimerkiksi ihmisoikeusloukkauksista jotakin kansanryhmää vastaan tai suomalaisen yritystoiminnan negatiivisista vaikutuksista kehitysmaissa. Toisin kuin konsultit, järjestöt myös tarjoavat kansalaisille kotimaassa osallistumisen ja auttamisen kanavan.

Toinen kirjoittaja löytää lisää eroja järjestöjen ja konsulttien välillä. Siinä missä konsultit vain toteuttavat hankkeensa toimeksiannon mukaisesti, järjestöt myös ehdottavat itse.

”[X] edustajan kanssa olen samaa mieltä siitä mikä on konsulttien ja järjestöjen toiminnan ero - ja se löytyy myös rahoitusmekanismista - ja pitää sellaisena pysyäkin: Järjestöillä on oikeus ehdottaa (ts. suunnitella omat hankkeensa ja hakea niille rahoitusta ja myös toteuttaa ne yhdessä kumppanin kanssa) - konsulttitoimistot toimivat reaktiivisesti. Suuri ero on myöskin tiedotustoiminnassa Suomessa: tiedotus ja tuki kehityspoliittisesta toiminnasta omien jäsenten keskuudessa on elinehto järjestölle. Jos jäsenistö ei tue, niin toimintakin loppuu.”

Kehitysmaiden näkökulmasta ero on merkittävä. Järjestöjen läsnäolo kehitysmaissa voi parhaimmillaan tuoda kehitysyhteistyöhön vuorovaikutteisuutta, joka voi jäädä puuttumaan konsulttihankeista. Kehitysmaissa korruptoituneet viranomaiset eivät aina ole paras mahdollinen taho kertomaan, millaisin hankkein parhaiten edistettäisiin kaikkein köyhimpien kansalaisten asemaa ja oloja. Silloin kun järjestöt toimivat vuorovaikutuksessa Etelän järjestökumppaniensa kanssa, hankeideat voivat lähteä aidoista paikallisista tarpeista. Kotimaan tiedotustoiminnalla järjestöt pitävät nykyiset ja mahdolliset uudet kehitysasioista kiinnostuneet jäsenensä tietoisina hankkeidensa etenemisestä ja onnistumisista. Konsulteilla ei ole tarvetta tällaiseen tiedottamiseen.

Kaikki järjestöt eivät tyydy tiedotustoiminnassaan ainoastaan välittämään tietoa. Osa järjestöistä pyrkii myös aktiivisesti vaikuttamaan havaitsemiinsa epäkohtiin. Tällöin järjestöt ovat poliittisia toimijoita. Yksi keskustelun avaajista kirjoittaa kansalaisjärjestöjen tehtävistä seuraavasti:

”Pelkän palveluntuottajan roolin lisäksi on korostettu järjestöjen ja kansalaisliikkeiden riippumattomuutta, niiden tarjoamaa paikkaa julkishallinnon, yritysten ja kotien välimaastossa, tai miten ne tuovat esille yksittäisten ihmisryhmien intressit ja tarpeet osaksi julkista konsultaatiota ja päätöksentekoa. Kansalaisliikkeet ja -järjestöt voivat potentiaalisesti siis olla merkittäviä poliittisen vuoropuhelun kumppaneita.”

Kirjoittajan mielestä järjestöillä on muitakin tehtäviä kuin pelkkä palvelujen tuottaminen. Ne tarjoavat tilan kansalaisyhteiskunnan (kansalaisten) organisoitumiselle ja kuuluvamman äänen eri ihmisryhmille, jotka eivät muuten välttämättä saisi ääntään päättäjien kuuluville. Tällöin järjestöjen rooli on osallistua aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun. Joidenkin keskustelijoiden mielestä riippuvuus UM:n rahoituksesta on kuitenkin saanut järjestöt varomaan sanojaan julkisuudessa.

6.3. Ammattimaistumisen vaikutukset järjestötoimintaan

Sama keskustelija jatkaa järjestöjen ammattimaistumisesta:

”Lisääntyneet proseduurit, tuen hakumenettelyt, raportoinnit jne. uhkaavat vapaaehtoisjärjestöjä ja vielä pahempaa, vapaaehtoisuus nähdään tässä ´ammattilaisuutta` korostavassa ajattelutavassa amatöörimäisenä ja hävettävänä. Järjestöt jotka ovat hakeneet uusia jäseniä tai vastuunkantajia ovat saattaneet kuulla selityksiä siitä, että ”on parempi jättää nämä kehitysyhteistyö- ja globaaliasiat alan ammattilaisille”. Järjestötoiminta uhkaa siis loitontua vapaasta kansalaistoiminnasta lähentyessään yritys sektoria tai sille ominaista toimintakulttuuria. Missä on hyväksyttävä raja toiminnan tuloksellisuuden kehittämiseksi ja minkä jälkeen kansalaisjärjestö tai -liike rajautuu ulkoistetuksi palveluntuottajaksi?”

Pariisin julistuksen jälkeen avunantajamaat ovat peräänkuuluttaneet tuloksellisuutta myös järjestöiltä. Kirjoittaja toteaa, että tiukat tuloksellisuusvaatimukset voivat muuttaa järjestötoiminnan luonnetta. Tulostavoitteet edellyttävät toiminnan ammattimaistumista. Tällöin järjestöjen roolikin muuttuu. Vapaa ja vapaaehtoinen kansalaistoiminta voi muuttua palveluntuotannoksi.

Toinenkin keskustelija pitää järjestöjen liiallista ammattimaistumista huonona kehityksenä, hieman eri näkökulmasta:

”Jos tavallisen tallaajan tasolta kirjoitan ja pieniä järjestöjä ymmärtävänä, niin tarvitaan määrättyä vapautta. Jos kehy mielletään vain isojen ja ammattimaisten kovan luokan konsulttien ja ammattilaisten työksi, niin kadotetaan jotain siitä, minkä takia kansalaisilla on myönteinen kuva alasta.”

Puheenvuorossa näkyy kansalaisjärjestöjen tehtävä yleisen mielipiteen muokkaajina kotimaassa. Kirjoittajan mielestä kansalaisjärjestöt voivat tuoda kehitysyhteistyön ja kehityskysymykset lähelle tavallisten kansalaisten arkea. Järjestöt ovat UM:lle eräänlainen napanuora kansalaisyhteiskuntaan. Juuri tässä roolissaan järjestöt ylläpitävät valtiovallan legitimitettä Gramscin tarkoittamalla tavalla.

Järjestöissä vaatimukset ammattimaistumisesta koetaan ongelmallisina myös siksi, etteivät järjestöjen saamat hanketuet vastaa konsulttien saamia palkkioita. Järjestöt eivät yleensä tee kehitysyhteistyötään palkkioiden vuoksi, mutta niitä kismittää järjestöhankkeiden ja konsulttihankkeiden vertaileminen samoilla kriteereillä, kun lähtökohdat ovat täysin erilaiset. Järjestötoimijat pelkäävätkin muuttuvansa halpatyöntekijöiksi:

”Olisiko tämä sitä ´ulkoistamista` julkishallinnon näkökulmasta: Minne ei ehditä tai missä suhteellisen pienen rahamäärän käyttäminen edellyttää ´kohtuutonta` työmäärää, niin siellä järjestöjen toivottaisiin suuntavaan toimintaansa ja tuottavan palevluitaan?”

Järjestötoimijat käyttävät paljon aikaansa byrokratiaan eli rahoituksen hakemiseen ja sen käytöstä raportoimiseen. Julkisten varojen käytön valvonta onkin välttämätöntä. Tehdyn paperityön määrä ei kuitenkaan välttämättä korreloi hankkeen tuloksellisuuden kanssa. Kiristyvät vaatimukset tuntuvat

järjestötoimijasta kohtuuttomilta silloin, kun ammattimaistuminen tarkoittaa muutoseikkojen korostamista.

”Kun menen Namibiaan niin omaan paikalliskielen jota ei ole kellään konsultilla käytössä. Tiedän taustat 37 vuoden kokemuksella, tunnen ihmiset ym ym. Mutta ei näitä asioita arvosteta. Tärkeitä ministeriölle on muutoseikat. [...] Nostaisin lopuksi esiin asian joka jatkuvasti jää taka-alalle ja se on kulttuurin tuntemus ja sen tuntemuksen hyödyntäminen kaikessa kehityksessä. Sitä löytyy järjestöissä ja jos sitä arvostettaisiin sen arvostus kasvaisi ja työ tehtäisiin paremmin.”

Kommentoijan mielestä järjestöjen ominta ammattitaitoa voivat olla esimerkiksi paikallisen kielen ja kulttuurintuntemus. Paikallisten ihmisten ja olojen tunteminen voi olla järjestöhankeon onnistumisen kannalta oleellista etenkin silloin, kun työtä tehdään kaikkien heikoimmassa asemassa olevien, esimerkiksi kehitysmaiden vammaisten parissa. Pienillä resursseilla toteutettujen järjestöhankeiden tulostavoitteet vertautuvat huonosti suurten konsulttihankeiden tuloksiin. Pienet resurssit ja paikalliset olot vaativat järjestöiltä joustavuutta, jota hakemus- ja raportointilomakkeet eivät tunne.

”Joutuessamme sopeutumaan uudenlaisiin oloihin, olemme saaneet etsiä aivan uudenlaisia ratkaisuja, soveltaa osaamistamme aivan uoihin oloihin, kokeilla monenlaista ja katsoa mikä on toiminut. Kentillä rakenteet ovat olleet usein paljon joustavimmat kuin täällä kotona. Tämä kokemus sisältää uudistumisen mahdollisuuden ja kokemuksen siitä millaista on mennä sinne missä ei ole tienviittoja.”

Toinen kirjoittaja näkee järjestöjen sopeutumiskyvyssä yhteyden yritysmaailmaan. Hän kysyy, voisivatko yritysmaailmasta tutut innovaatiot lisätä järjestöjen tehokkuutta julkishallinnon toivomalla tavalla.

”Innovaatioita ajattelen kahdella tasolla. Parannukset eli uudet ideat, joilla saadaan jo käytössä olevat toimintatavat entistä paremmiksi, on helpompi ennakoita ja ne ovat riskittömämpiä ja niihin nykyinen hankehallinto ja ohjeistus soveltuu melko hyvin. Uudet konseptit eli kehitysmaiden ihmisille täysin uudenlaisia hyötykokonaisuuksia tarjoavat ideat lienevät paljon harvinaisempia ja uutuudessaan paljon vaikeampia arvioida ennakkoon. Ne kuitenkin voivat olla hyvin merkittäviä ja siksi niidenkin tulisi saada rahoitusta.”

Kirjoittaja ei ota kantaa ammattimaistumiseen, vaan haluaa lainata yritysmaailman toimintalogiikasta jotain, mikä voisi hyödyttää järjestöjäkin. Hän peräänkuuluttaa UM:ltä innovaatiot mahdollistavaa joustavuutta hankerahoituksen ehtoihin. Hän näkee järjestöt kehitysmaiden asiantuntijoina, joiden paikallistuntemus ja käytännön kokemukset voivat poikia kehitysyhteistyöhön innovaatioita eli uudenlaisia toimintaideoita ja -tapoja.

6.4. Valtionhallinnon ja järjestöjen välinen suhde

UM julkaisi edellisen ja ensimmäisen kansalaisjärjestölinjauksensa vuonna 2006. Silloinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki kutsui linjausta ”vuoropuhelun tiekartaksi” (UM 2006b). Nyt ministeriö valmistelee uutta linjausta.

Verkkokeskustelussa järjestötoimijat ihmettelevät sitä, että tekeillä on jo uusi linjaus, vaikka entinen on heidän mielestään jäänyt toimeenpanematta. Yksi keskustelija kirjoittaa:

”Kolmen vuoden aikana linjauksen tavoitteista ei juuri mitään ole saatu käytäntöön. Jotta uudesta kansalaisjärjestölinjauksesta tulisi toimiva, pitäisi sen tarkoitus ja painoarvo määritellä konkreettisemmin kuin viimeksi. Ensimmäinen kysymys on, onko tarkoitus toimia linjauksen mukaisesti. Ei voi olla niin että järjestöt velvoitetaan ministeriön osoittamalle linjalle, mutta valtionhallinto ei linjausta noudata.”

Toinenkin keskustelija kiinnittää huomiota hyvien suhteiden vastavuoroisuuteen.

”Ministeriöllä on veronmaksajien rahaa jakavana valtion instituutiona oikeus vaatia meiltä kansalaisjärjestöiltä yhtä ja toista. Ja meillä kansalaisilla on oikeus vaatia ministeriöltä hyvää hallintoa kaikessa toiminnassa.”

Järjestötoimijat eivät kuitenkaan ole keskenään yksimielisiä siitä, minkä verran järjestöjen ja ministeriön välillä tarvitaan vuorovaikutusta ja keskustelua. Yhden keskustelijan mielestä on hyvä asia, ettei UM antaudu liian avoimeen vuorovaikutukseen järjestöjen kanssa.

”Olen kokenut sen myös hyväksi ja selkeäksi ratkaisuksi, että UM on pitäytynyt johdonmukaisesti rahoittajan roolissa järjestöihin päin. UM ei ehdota yleensä mitään järjestöille, vaan heittää pallon meille. Näin järjestöt saavat pitää asemansa itsenäisinä toimijoina. Toisinaan kaipaisin dialogia myös UM:n kokemuksista käytännön kehy-työssä. Tästä voisivat järjestötkin hyötyä.”

Tähän toinen kirjoittaja vastaa kysymyksellä:

”Hmm - onko voimakkaampaa tapaa ’ehdottaa’ kuin rahoituksen antaminen tai epäminen! Mitä muuta suhde UM:öön sitten voi olla kuin rahoitussuhde? Mitä se paljon kaivattu dialogi käytännössä voisi olla? Varmasti käytännön kokemuksia kehitysyhteistyöstä, kuten [X] ehdottaa. Kokemusten vaihdon kautta voi syntyä ymmärrystä ja arvostusta toisen osaamista kohtaan. Ennen kaikkea toivoisin sen kuitenkin olevan politiikkatason keskustelua.”

Erään kirjoittajan mielestä keskustelua käydään aivan liian vähän. Hänen mukaansa järjestöjen riippuvuus UM:n rahoituksesta on vaientanut keskustelun ja kritiikin. Hänen mielestään aito vuoropuhelu edellyttäisi mahdollisuutta osallistua linjojen, sisältöjen ja käytäntöjen kehittämiseen.

”Järjestöt ovat myös alistuneet hiljaiseen rahoituksen saajan rooliin. Eikä ihme. Kun Kepa esittää julkisesti poikittaisia näkökulmia järjestöiltä saamansa mandaatin mukaisesti, on seurauksena särö suhteessa ministeriön johtoon. On turha odottaa avointa ja rakentavaa vuoropuhelua jos järjestöt pelkäävät rahoituksensa puolesta. Aivan sama onko tuo pelko todellista vai kuviteltua jos ilmapiri antaa epäilyksille tilaa. Tähän tarvitaan suurta asennemuutosta. Valtionhallinnon puolella yksittäisten virkamiesten rakentava asenne ei riitä, jos järjestöt määrittellään lähinnä rahoituksen vastaanottajiksi. Järjestöjen on taas uskallettava

ottaa myös muu kuin ministeriön myöntämä apulaisen rooli ”täydentävien” palvelujen tuottajana.”

Järjestötoimijoiden näkemyserot kertovat siitä, että toiset järjestöt haluavat keskittyä kehitysyhteistyön käytännön toteuttamiseen, toiset pitävät myös poliittista vaikuttamistyötä tärkeänä. Nämä roolit eivät ole toisiaan poissulkevia, mutta eri järjestöt painottavat eri asioita. Toisin sanoen järjestökenttä ei ole yhtenäinen. Eräs keskustelijoista tiivistää asian näin:

”Järjestömme ovat olemassa jotakin tarkoitusta varten, joillekin se tarkoitus voi olla nimenomaan kehitysyhteistyön toteuttaminen, joillekin toisille kehitysyhteistyö on osa laajempaa tehtäväkokonaisuutta.”

Jokaisella järjestötoimijalla on oma subjektiivinen näkemyksensä siitä, millaista järjestöjen työ on ja millaista sen pitäisi ihanteellisesti olla. Tässä esittelemäni keskustelut eivät kata kaikkia näkemyksiä, mutta antavat kuvan suomalaisten järjestöjen todellisuudesta. Eri sektorien toimintalogiikat sekoittuvat toisiinsa, mikä näyttäytyy järjestöille kasvavina paineina.

Aina uudelleen agendalle palaava ulkoistamiskysymys on hallinnut kehitysyhteistyöjärjestöjen ja valtionhallinnon suhteita viimeisen kymmenen vuoden ajan. Seuraavaksi siirryn siis käsittelemään esimerkkitapaustani, eli ulkoministeriön kaavailemaa kansalaisjärjestöjen hankehallinnon ulkoistamista. Seuraavassa luvussa kerron lyhyesti, miten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötuki jakautuu Suomessa ja mitä ulkoistamissuunnitelmat koskevat.

7. ULKOMINISTERIÖ JA KANSALAIJÄRJESTÖJEN KEHITYSYHTEISTYÖ

7.1. Järjestöjen kehitysyhteistyötuen jakautuminen

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnosta ja tukien myöntämisestä vastaa ensisijaisesti ministeriön kehityspoliittisen osaston (KEO) kansalaisjärjestöyksikkö (KEO-30, aiemmin KEO-33). Tutkielmani keskiössä oleva hankehallinnon ulkoistamissuunnitelma koskee vain pienten ja keskisuurten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeita. Aiheeni rajaamiseksi on tarpeen ensin selventää, miten kansalaisjärjestöjen saama tuki tällä hetkellä jakaantuu.

Ulkoministeriö ohjasi vuonna 2008 kehitysyhteistyövaroistaan 9 prosenttia eli noin 75 miljoonaa euroa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön. Tällä rahalla ja omilla lisäpanostuksillaan yli 200 kansalaisjärjestöä toteuttaa yli 900 hanketta 88 eri maassa tai alueella. UM:n tuki järjestöjen kehitysyhteistyölle jakaantuu seuraavasti (Hirstiö-Snellman 2008, 11–12):

1. Tuki kumppanuusjärjestöille

UM on valinnut kymmenen suurta kumppanuusjärjestöä¹⁰, joille se ohjaa suurimman osan, kuitenkin korkeintaan 70 prosenttia, järjestöjen kehitysyhteistyövaroista. Kumppanuussopimus tarkoittaa, että järjestöt saavat ministeriöltä määrääjain ohjelmatukea, jonka hallinnoinnista ja jakamisesta eri hankkeiden kesken järjestöt vastaavat itse. Kumppanuusjärjestöjen määrä on suunniteltu lisättävän, ja uusien kumppanuusjärjestöjen haku on parhaillaan käynnissä.

2. Tuki pienille ja keskisuurille kansalaisjärjestöille

Pienet ja keskisuuret järjestöt saavat UM:ltä hankekohtaista tukea. Ministeriö arvioi jokaisen hankesuunnitelman erikseen ja päättää rahoituksesta. Tukea myönnetään vain vuodeksi kerrallaan, ja järjestöjen on raportoitava tuen käytöstä vuosittain. Hankehallinto aiheuttaa paljon työtä niin järjestöissä kuin ministeriössäkin. Vuonna 2008 UM ohjasi noin kolmasosan järjestöjen kehitysyhteistyötuesta pienten ja keskisuurten järjestöjen hankkeisiin. Rahoitusta sai yhteensä 244 hanketta.

3. Tuki säätiöille

UM myöntää tukea kolmelle suomalaiselle kehitysyhteistyösäätiölle¹¹, jotka kanavoivat tuen edelleen kansalaisjärjestöille tai pienyrityksille kehitysmaissa. Säätiöt pyrkivät vahvistamaan Etelän kansalaisyhteiskuntaa tukemalla pieniä ihmisoikeus-, vammais- ja ympäristöhankkeita. Säätiöiden saama tukisumma on yhteensä vain noin 5 prosenttia UM:n koko tuesta järjestöille.

4. Kepa, Kehys ja järjestöjen kehitysviestintä

Kehitysyhteistyövaroista tuetaan myös Kehitysyhteistyön palvelukeskusta eli Kepaa, joka on 280 kehitysyhteistyöstä kiinnostuneen kansalaisjärjestön kattojärjestö; Kehys ry:tä, joka on kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys sekä rahoitetaan järjestöjen viestintä- ja kehityskasvatushankkeita kehityspoliittisen keskustelun elävöittämiseksi Suomessa.

Tämän tutkielman esimerkkitapauksena toimiva ulkoistaminen koskee siis yllä mainituista vain toista ryhmää, eli pienten ja keskisuurten kansalaisjärjestöjen hankehallintoa ja tukia. Ryhmän hankkeisiin ohjataan vain kolmasosa kaikista kansalaisjärjestöille myönnettyistä kehitysyhteistyötuista, mutta ryhmän merkitystä kasvattaa hankkeiden suuri lukumäärä.

7.2. Kumppanuuksien vaikutukset järjestökenttään

Suurimman osan UM:n tukipotista korjaavat ensimmäisen ryhmän kumppanuusjärjestöt. Siksi kumppanuusjärjestöistä on syytä tehdä muutama ministeriön ja kehitysyhteistyöjärjestöjen suhdekenttää avaava huomio. UM solmi nykyiset kymmenen kumppanuussopimusta vuonna

¹⁰ Kumppanuusjärjestöt vuonna 2008 olivat Fida International ry, Frikyrklig samverkan, Kansainvälinen solidaarisuussäätiö, Kirkon Ulkomaan-apu, Pelastakaa lapset ry, Plan Suomi Säätiö, Punainen Risti, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus, Suomen Lähetysseura ja Suomen World Vision.

¹¹ Vuonna 2008 UM myönsi tukea Abilis-säätiölle, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiölle (KIOS) ja Siemenpuu-säätiölle.

2003 ”hyvän kapasiteetin omaavien vahvojen järjestöjen kanssa” (UM 2008d). Kumppanuuksia edelsivät joidenkin järjestöjen kanssa jo aiemmin solmitut kehyspöytäkirjat (Mustonen 2010).

Kirjoitin jo ylempänä, että kumppanuusasemalla on järjestöihin kahtalainen vaikutus. Kumppanuus lisää järjestön taloudellista itsenäisyyttä ja vähentää byrokratiaa ministeriön ja järjestön välillä. Kumppanuusasemaan pääseminen on eräänlainen luottamuksen osoitus ministeriöltä. Järjestö saa rahoitusta pitkäkestoisiin maakohtaisiin kehitysyhteistyöohjelmiinsa pienten ja hajanaisten hankkeiden sijaan.

Kolikon käänöpuoli on se, että luottamusasemaan päästäkseen järjestön on toteutettava Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman mukaista kehitysyhteistyötä ulkoministeriön hyväksymisin metodein. Kumppanuus institutionalisoi, ammattimaistaa ja kasvattaa järjestöä, minkä seurauksena järjestö voi irtaantua alkuperästään eli kansalaisyhteiskunnasta. Tiivis yhteistyö ja riippuvuus ministeriöstä kitkevät herkästi kansalaisjärjestöstä kriittisen yhteiskunnallisen keskustelijan roolin. Kumppanuus on omiaan tukahduttamaan myös ministeriöön kohdistuvan kritiikin, mikä korostaa ministeriön herruutta suhteessa kansalaisjärjestöihin. Järjestöjen roolien moninaisuudesta kertoo se, etteivät kaikki järjestöt koe kriitikon tehtäviä omikseen ja keskittyvät mielellään käytännön kehitysyhteistyöhön vakaan kumppanuusrahoituksen turvin.

Bourdieulaisittain kumppanuusasemaa voisi kuvata sosiaalisesti konstruoiduksi objektiiviseksi rakenteeksi, joka vaikuttaa koko kehitysyhteistyötä harjoittavien kansalaisjärjestöjen kenttään. Joidenkin järjestöjen kohottaminen erityiseen kumppanuusasemaan on väistämättä vaikuttanut järjestöjen keskinäiseen hierarkiaan ja luonut ristiriitoja järjestöjen välille (Kepa / Lappalainen 2010). Kumppanuus ulkoministeriön kanssa tuo toimintaan jatkuvuutta ja taloudellista turvaa, mikä sai jotkut järjestöt vaatimaan, että UM avaisi uudelleen haun kumppanijärjestöksi. Näin tapahtuikin vuonna 2008 (UM 2008d).

UM ei aio enää merkittävästi kasvattaa kumppanijärjestöjen määrää, vaikka halukkaita järjestöjä olisi paljonkin. UM:n ylitarkastajan Matti Lahtisen (2010) mukaan järjestöillä ei ole tarpeeksi kumppanuuden edellyttämää hallinnollista kapasiteettia. Toisaalta juuri vakaa rahoitus olisi omiaan kasvattamaan järjestöjen kapasiteettia. Nykyiset kumppanijärjestöt ovat saavuttaneet nykykapasiteettinsa osittain aiemman kehysrahoituksen ja sittemmin kumppanuusrahoituksen avulla.

Läheskään kaikki kehitysyhteistyöjärjestöt eivät ole kiinnostuneita kumppanuusasemasta. Silti kumppanuudet ovat voineet vaikuttaa niidenkin toimintaan. Järjestöt pienimmästä suurimpaan kilpailevat keskenään samoista jäsenistä, lahjoitusrahoista, vapaaehtoisista ja näkyvyydestä mediassa. Vakavaraisten kumppanuusjärjestöjen on luonnollisesti ollut muita helpompi saada itsensä näkymään ja viestinsä kuulumaan. Järjestökentän sisäinen toiminnan logiikkaa onkin mielestäni ottanut enenevässä määrin vaikutteita sekä julkisesta sektorista että markkinoiden logiikasta. Merkkejä tästä ovat esimerkiksi aiempaa näkyvämpi mainonta, entistä ammattimaisempi markkinointi ja järjestöjohtaminen sekä toiminnan tuloksellisuusvaatimusten lisääntyminen.

Ulkoistamisen hanke-esityksen taustamuistiossa todetaan eksplisiittisesti, että ”[h]ankehallinnon ongelmaksi ovat muodostuneet pienten ja keskisuurten järjestöjen yksittäin tuettavat hankkeet.” (UM 1, 2). Kumppanuusjärjestöt ja säätiöt eivät muodosta samanlaista ongelmaa, sillä UM:n näkökulmasta ne on jo ulkoistettu:

”Käytännössä kaksi kolmasosaa kansalaisjärjestöjen saamasta valtionavusta, sen hallinnosta ja hankkeiden lukumäärästä on jo nyt ulkoistettu: Kymmenen kumppanuusjärjestöä toteuttaa ohjelmissaan yli 370 kehitysyhteistyöhanketta. Tuki kolmelle erityissäätiölle on myös eräänlainen ulkoistamistapa. Nämä säätiöt ohjaavat tukensa lähes 300 pienelle, paikalliselle kehitysyhteistyöprojektille kehitysmaissa.” (UM 1, 1.)

Seuraavassa luvussa käyn läpi ulkoistamiskokeilujen eri vaiheet 2000-luvun alusta vuoteen 2009. Pitkällinen prosessi yksityiskohtineen on mielenkiintoinen siksi, että se paljastaa monia asioita UM:n ja kansalaisjärjestöjen välisistä suhteista.

8. HANKEHALLINNON ULKOISTAMISKOKEILUT SUOMESSA

8.1. Ulkoistamisen alkuvaiheet: Kepan pilotti

Hankehallinnon ulkoistaminen ja sen suunnittelu on ollut pitkällinen projekti, jossa on nähty monenlaisia vaihteita. UM on suunnitellut ulkoistamista yli kymmenen vuoden ajan, mutta lopullista ratkaisua asiassa ei ole edelleenkaan tehty. Pitkä ja monivaiheinen prosessi kertoo paljon UM:n ja järjestöjen välisistä suhteista, minkä vuoksi käyn seuraavassa läpi ulkoistamishankkeen eri vaiheet.

Ylitarkastaja Lahtisen mukaan ensimmäiset keskustelut ulkoistamisesta käytiin ministeriössä jo vuonna 1996. Vuosituhannen vaihteessa kehitysyhteistyön määrärahojen kasvu lisäsi tuettavien ja hallinnoitavien järjestöhankkeiden määrää ja siten kansalaisjärjestöyksikön työtaakkaa. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman ohjeistuksen mukaisesti yksikköön ei rekrytoitu enää uutta

henkilökuntaa henkilöstövajauksesta ja kasvavasta työmäärästä huolimatta. (Hirstiö-Snellman 2008, 14.)

Ulkoistamisesta on vuosien varrella teetetty useita selvityksiä (UM, Kepa, FIDIDA). Ministeriön kansalaisjärjestöyksikkö teetti ensimmäisen konsulttiselvityksen jo 2001. Tuolloin NetEffect Oy tuotti ministeriölle raportin hanke- ja tiedotustuen hallinnon ulkoistamisesta. Tämän jälkeen, vuonna 2003, Kepan hallitus päätti UM:n kansalaisjärjestöyksikön kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen käynnistää pilottihankkeen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laadun parantamiseksi. Kyseessä oli pienimuotoinen ulkoistamiskokeilu: pilottihankkeen aikana Kepan koulutus- ja neuvontatiimi arvioi ja laati ministeriölle lausunnot 28 hanketukihakemuksesta. (Salminen 2004, 8.)

Kepan hallitus oli etukäteen asettanut pilottihankkeelle neljä päätavoitetta:

- *”Tukea järjestöjä kehitysyhteistyön laadun parantamisessa kehittämällä hyvän järjestöhankkeen kriteerejä*
- *Vahvistaa Kepan kykyä vastata yhä paremmin kehitysyhteistyön laatutyön nykyisiin ja tuleviin haasteisiin*
- *Hakea toimivia vaihtoehtoja järjestöjen kehitysyhteistyön julkisen rahoituksen hakuun ja hallinnointiin*
- *Toimijoiden yhteinen oppiminen ja kapasiteetin vahvistuminen (järjestöt, Kepa, KEO-33)”*
(Mt., 21.)

Ennen pilotin aloittamista myös KEO-33 (kansalaisjärjestöyksikkö) oli asettanut hanketuen uudistamiselle kolme tavoitetta. Nämä olivat: 1) kansalaisyhteiskunnan vastuun ja vaikutusvallan lisääminen, 2) laadukkaampi kehitysyhteistyö ja 3) kansalaisjärjestöyksikön työtaakan helpottaminen (mt., 8). Kepan ja KEO-33:n tavoitteet oli luonnollisesti kirjoitettu eri näkökulmista, mutta ne eivät olleet ristiriidassa keskenään. Molemmat tavoittelivat laadukkaampia järjestöhankkeita ja halusivat kehittää uudenlaista tapaa hallinnoida rahoitusta.

Kepassa pilottihanketta pidettiin pääsääntöisesti onnistuneena. Kepan oman raportin mukaan *”[j]ärjestöjen tukihakemukset arvioitiin UM:n keskimääräiseen käytäntöön verrattuna järjestelmällisemmin, perusteellisemmin ja läpinäkyvämmiin”* (Salminen 2004, 5). Kansalaisjärjestöyksikön edustajan mielestä Kepan lausunnoissa oli liikaa ehdollisia johtopäätöksiä ja suosituksia. Ehdollisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että Kepa suositti lukuisia muutoksia tai parannuksia järjestöjen hanke-esityksiin. Kansalaisjärjestöyksikkö totesi, ettei sillä ole voimavaroja pyytää järjestöjä korjaamaan hankesuunnitelmiaan Kepan esittämässä laajuudessa. Raporttia kirjoitettaessa vuonna 2004 ei ollut vielä selvillä, missä määrin UM:n lopulliset rahoitusesitykset ja päätökset olivat yhdenmukaisia Kepan tuottamien lausuntojen kanssa. Raportti kuitenkin suositti kokeilun jatkamista tietyin parannusehdotuksin. (Mt., 6.)

Ministeriön käytäntö on ollut joko hyväksyä tai hylätä järjestöjen hakemukset sellaisina kuin ne on jätetty. Rahoitus- ja hylkäyspäätöksiin on ollut tapana kirjata vain muutaman rivin mittainen perustelu.¹² Tästä syystä järjestöille on pitkään ollut epäselvää, millä kriteereillä hankkeita rahoitetaan tai jätetään rahoittamatta, ja ne ovatkin toivoneet hakuprosessiin lisää läpinäkyvyyttä (Salminen 2004, 7). Kepa yritti korjata asiaa olemalla jo arviointivaiheessa tiiviissä vuorovaikutuksessa järjestöjen edustajien kanssa sekä antamalla hankkeista ehdollisia suosituksia UM:lle. Ajatuksena oli, että korjausehdotusten kautta järjestöt saisivat samalla palautetta hankkeidensa heikkouksista.

Hankeneuvojana pilottikokeilun aikana Kepassa toiminut Eija Mustonen totesi haastattelussa, että Kepan tapa hoitaa hankearviot todella oli liian raskas.

”Tapasimme kaikkien hankearviointien kohteena olleiden järjestöjen edustajat henkilökohtaisesti. Se söi hirmuisen paljon resursseja, eikä ollut ikinä ajatuskaan, että kukaan missään tekisi sitä niin. Silloin teimme, mutta toki tajusimme, ettei oikeassa yli kahtasataa hanketta koskevassa ulkoistetussa systeemissä näin raskaasti voida toimia.” (Mustonen 2010.)

Kepalle hankehallinto oli uutta. Pilottikokeilulla testattiin sopivia käytäntöjä. Samalla Kepa halusi kehittää yhtenevät kriteerit hyvälle järjestöhankeelle. Kepa ehdotti UM:lle Pilotti II:ta ja sen suunnittelu oli jo pitkällä. (Mustonen 2010.) UM:n odotukset kokeilulle olivat ilmeisesti kovemmat, sillä UM ei enää jatkanut ulkoistamiskokeilua Kepan kanssa.

Pohjimmiltaan KEO-33:n ja Kepan välisessä näkemyserossa pilottihankkeen onnistumisesta oli kyse erilaisista arviointikriteereistä. Kepalle tärkeintä oli lopulta järjestöhankeiden laadun parantaminen ja kaikkien osapuolten yhteinen oppiminen. Kansalaisjärjestöyksikkö puolestaan vaikutti odottaneen hankkeelta ennen kaikkea oman työtaakkansa keventymistä, vaikka ennakolta tavoitteet olikin määritelty monipuolisemmiksi. Tyytymättömyys todistaa mielestäni erilaisten toiminnan logiikkojen yhteentörmäyksestä. Järjestöjen toiminnassa yksi tärkeä periaate on keskustelevuus ja vuorovaikutteisuus. Ministeriön näkökulmaa asiaan selittää puolestaan valtiontalouden tuottavuusohjelman aiheuttamat tehokkuus- ja tuottavuuspaineet.

8.2. Toinen ulkoistamiskokeilu: FIDIDAn pilotti

Kepan pilotin päätyttyä KEO-33 kartoitti muita mahdollisuuksia hankehallinnon organisoimiseksi. Näitä olivat ainakin RAY ja Veikkaus, joista kumpikaan ei halunnut ottaa hallinnointia hoitaakseen. (Tolonen 2008, 4–5.)

¹² Ylitarkastaja Lahtisen (2010) mukaan käytäntöä on kehitetty viime vuosina.

Vuonna 2004 ministeriö tilasi jälleen uuden selvityksen, tällä kertaa Helsinki Consulting Groupilta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön säätiön eli FINGO:n (työnimi) perustamisesta (Kepa 1). Selvityksen loppuraportissa esitettiin, että ministeriö perustaisi hankehallintoa varten säätiön, jolle myönnettäisiin valtionapua. Ministeriön mukaan järjestöt vastustivat säätiön perustamista voimakkaasti. (UM 1, 5.)

Säätiötä ei koskaan perustettu, mutta UM aloitti vuonna 2004 uuden pilottikokeilun ulkoistamalla pelkästään vammaistyöhön erikoistuneiden järjestöjen tukipalvelut FIDIDA ry:lle. Tukipalveluilla tarkoitettiin lausuntojen laatimista ministeriölle vammaishankkeiden hakemuksista, jatkuvaa hankeseurantaa, vuosiraporttien tarkastamista, seurantamatkoja ja koulutustapahtumia järjestöille. FIDIDAn mukaan yksi ulkoistamisen keskeinen tavoite on vammaishankkeiden laadun parantaminen. Vammaistyön asiantuntijaorganisaationa FIDIDA katsoi, että sillä oli erityistä kompetenssia arvioida vammaishankkeiden toteuttamiskelpoisuutta ja vaikuttavuutta. (FIDIDA 2008a.) FIDIDAn pilotti oli samalla sekä suppeampi että laajempi verrattuna Kepan pilottiin. Siinä missä Kepa oli arvioinut keskenään hyvin erilaisten järjestöjen hankkeita, FIDIDAssa keskityttiin sen omaan erikoisalaan eli vammaishankkeisiin. Toisaalta Kepa oli tuottanut ministeriölle ainoastaan hankearviointeja. FIDIDAn hoidettavaksi ulkoistettiin arviointien lisäksi monia muitakin hankehallintoon kuuluvia tehtäviä, kuten edellä tuli mainituksi.

UM on pääsääntöisesti ollut tyytyväinen FIDIDAn tekemään työhön, sillä yhteistyötä FIDIDAn kanssa on jatkettu tämän tutkielman kirjoittamiseen saakka. Ylitarkastaja Lahtisen mukaan FIDIDAn tekemästä arviointityöstä on ollut aidosti hyötyä ministeriölle (UM / Lahtinen 2010). Yhteistyöstä tehdyn evaluaation mukaan ongelmiakin on ollut.

FIDIDAn pilottihankkeessa törmättiin lopulta moniin hyvin samankaltaisiin ongelmiin kuin Kepan pilotissa jo vuonna 2003. Hirstiö-Snellmanin evaluaation (2008, 23) mukaan UM:n ja FIDIDAn ensisijaiset tavoitteet hankkeelle olivat keskenään erilaiset. Ministeriön tavoitteena oli ulkoistaa työtään eli ostaa FIDIDAlta tukipalveluja vammaishankkeiden rahoituspäätösten tekemiseen. FIDIDA puolestaan on ulkoistamiskokeilun alusta saakka kutsunut sitä laatuhankeeksi, jonka ensisijaisena tarkoituksena on ollut edistää vammaisten oikeuksia ja parantaa vammaishankkeiden laatua.

Hankkeen ensisijaiset tavoitteet eivät olleet ainoa asia, josta UM:llä ja FIDIDAlla on ollut erilaisia näkemyksiä yhteistyön jatkuessa. Hirstiö-Snellman (mts.) mainitsee evaluaatiossaan näkemyseroja olleen myös rooleista, rahoituspäätöksistä ja tiedottamisesta. Ulkoministeriön näkökulmasta

FIDIDA on konsulttiorganisaatio, joka tuottaa ministeriölle tiettyjä sopimuksessa määriteltyjä ostopalveluja. FIDIDAn omasta näkökulmasta se on asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa politiikkasuosituksia ministeriölle ja tukipalveluja vammaishankkeita toteuttaville järjestöille.

Tässä on mielestäni hyvin konkreettinen esimerkki teoriaosiossa mainitsemastani erilaisten toiminnan logiikkojen kohtaamisesta. FIDIDA toimii kansalaisyhteiskunnan logiikalla, sen omien arvojen mukaisesti. FIDIDAlla on ensisijaisina tavoitteinaan vammaisten globaali edunvalvonta ja laadukkaat vammaishankkeet. Valtionhallinnon edustajana UM:n toimintaa ohjaavat ennen kaikkea laillisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden periaatteet, jotka ovat uuden julkisjohtamisen logiikkaa. UM tavoittelee ulkoistamisella kustannussäästöjä, FIDIDA puolestaan laatua. Tällöin ristiriitoja syntyy väistämättä.

8.3. Ulkoistamisyrietykset jatkuvat

Vuonna 2005 silloinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki totesi, että ulkoistamisjärjestelyt tulevat huomattavasti ministeriössä tehtyä työtä kalliimmaksi ja päätti keskeyttää ulkoistamisen (UM / Lahtinen 2010). UM perääntyi kansalaisjärjestöyksikön rekrytoinnit kieltäneestä linjauksestaan, ja rekrytoinnit aloitettiin uudelleen. Järjestöhankkeiden hallinnon laajempi ulkoistamissuunnitelma jäädytettiin liian kalliina. Vammaishankkeita koskeva pilotti FIDIDAn kanssa sai kuitenkin jatkoa vuoden kestäväällä Pilotti II:lla. Vuonna 2006 yhteistyötä FIDIDAN kanssa jatkettiin jälleen Pilotti III:lla. Vuonna 2006 UM järjesti vielä kilpailulainsäädännön vaatiman avoimen tarjouskilpailun vammaishankkeiden tukipalvelujen tuottamisesta. FIDIDA voitti kilpailun, minkä seurauksena jatkosopimus allekirjoitettiin vuosille 2007–2008. (Hirstiö-Snellman 2008, 15–16.) Vuonna 2009 FIDIDA on hakenut UM:n kumppanijärjestöksi vammaiskumppanuusohjelmallaan. Ylitarkastaja Lahtisen mukaan samassa yhteydessä on ratkaistava, jatkuuko ulkoistamisyhteistyö enää kevään 2010 jälkeen.

Laajemmat ulkoistamissuunnitelmat ovat eläneet omaa elämäänsä UM:n ja FIDIDAn yhteistyön rinnalla ja siitä riippumatta. Vuonna 2006 UM lähestyi uudelleen myös Kepaa avatakseen jälleen keskustelut hankehallinnon laajasta ulkoistamisesta. Laajan ulkoistamisen oli tarkoitus koskea kaikkia pienten ja keskisuurten järjestöjen kehitysyhteistyöhankkeita. Tuolloin Kepa ilmoitti kannakseen, että hankehallinnointi tulisi säilyttää ministeriössä ja ohjata sille valtionhallinnossa riittävät resurssit. (Tolonen 2008, 5.)

Helmikuussa 2007 UM ehdotti jälleen Kepalle keskusteluja hankehallinnon ulkoistamisesta. Tällä kertaa Kepa suostui keskusteluihin. Sen jäsenjärjestöt nimittivät työryhmän, joka sai

tehtäväkseen tuottaa esiselvitys ulkoistamiseen liittyvistä haasteista ja kysymyksistä. Selvitystyötä tehtiin yhteistyössä UM:n kansalaisjärjestöyksikön edustajien kanssa, kunnes syyskuussa ministeri Väyrynen totesi, ettei selvitystä kannata jatkaa. (Tolonen 2008, 5.)

Keväällä 2008 ilmeisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaatimukset pakottivat ministeri Väyrysen muuttamaan mielipidettään. UM päätti jatkaa ulkoistamista *kilpailullisella neuvottelumenettelyllä*. Julkisten hankintojen neuvontayksikön mukaan

”[k]ilpailullisella neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan sellaista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka ratkaisun perusteella menettelyyn valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa.” (Ukkola 2007.)

Menettelyn tarkoituksena oli saada tehtävästä kiinnostuneilta tahoilta hanke-ehdotuksia, jotka tarjoaisivat erilaisia ratkaisumalleja ulkoistetun hallinnon järjestämiseen. Tavalliseen tarjouskilpailuun verrattuna kilpailullisen neuvottelumenettelyn etu oli se, ettei ministeriön tarvinnut itse ennalta määritellä hankinnan yksityiskohtia. Tämä todetaan hanke-esityksessä neuvottelumenettelyn käyttämisestä:

”Tämä menettely soveltuu hyvin tämänkaltaiseen erityisen monimutkaiseen hankintaan, jossa ministeriö ei pysty objektiivisesti ennakolta määrittelemään hankinnan oikeudellisia tai taloudellisia ehtoja tai teknisiä keinoja ilman tarjoajien kanssa käytäviä neuvotteluja. Menettely säilyttää ministeriöllä lopullisen päätöksen ulkoistamisen toteutuksesta, mutta tarjoaa järjestöille, yrityksille ja instituutioille mahdollisuuden keskinäiseen innovatiiviseen yhteistyöhön. Tämän uskotaan myös lisäävän järjestökentän omistajuutta hankkeelle. [...] Ministeriö saa käyttöönsä joukon vaihtoehtoja, joiden keskinäistä paremmuutta punnitaan. Erityisesti – koska ministeriö on tilannut ja maksanut suunnitelmista – kenelläkään tarjoajalla ei ole yksinoikeutta esityksiinsä, vaan niiden erilaisia ratkaisumalleja voidaan lopullisessa toteutuksessa yhdistellä.” (UM 3, 2–3.)

Ideointi haluttiin jättää tarjousten tekijöiden hoidettavaksi, mikä käy ilmi myös UM:n hanke-esityksen taustamuistiosta:

”Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttöä hankintakeinona puoltaa se, että ulkoistettavien toimintojen määrittäminen yksityiskohdissaan on osa tarjouskilpailulla hankittavaa palvelua. Menettelyn onnistuminen riippuu viime kädessä kilpailuun osallistuvien innovatiivisuudesta.” (UM 1, 3.)

Käytännössä menettely tarjosi Kepalle ja järjestöille hyvän tilaisuuden vaikuttaa ulkoistamisen käytännöntoteutukseen omalla ehdotuksellaan. UM toivoi vaikuttamismahdollisuuksien lisäävän järjestöjen omistajuutta ulkoistamishankkeessa (UM 1, 4). Omistajuus tarkoittaa tässä sitä, että järjestöt kokisivat vaikuttavansa ulkoistamisen lopulliseen toteutusmuotoon, mikä olisi omiaan vähentämään järjestöjen vastarintaa. Samalla lopullinen päätäntävalta toteutuksen suhteen pysyi menettelyssä UM:llä. UM sai teetettyä kalliin suunnittelutyön edullisesti talon ulkopuolella. UM:ssä

toivottiin myös, että neuvottelumenettely poikisi yhteistyötä yli sektorirajojen järjestöjen ja konsulttiyritysten välille.

Idea yhteistyöstä konsulttiyritysten kanssa otettiin Kepan jäsenjärjestöissä aluksi vastaan nuivasti. Kepan jäsenjärjestöille suunnatussa extranetissä julkaistun uutisen mukaan

”[s]uuret konsulttiyritykset ovat lähestyneet Kepaa yhteistyön merkeissä, koska niillä on kokemusta hankehallinnoinnista, mutta ei kilpailutuksen vaatimaa kansalaisjärjestökokemusta. Tämä ei miellyttänyt kaikkia järjestöjen edustajia.” (Hillo 2008.)

Lopulta yhteistyöhön kuitenkin suostuttiin, ja Kepa jätti tarjouskilpailuun yhteisen ehdotuksen kahden konsulttitoimiston kanssa.

Ministeriö vastaanotti lopulta yhteensä vain kaksi hakemusta kilpailulliseen neuvottelumenettelyynsä. Yksi hakemus tuli Kepa-FCG-Impactilta, eli Kepan ja kahden konsulttitoimiston yhteenliittymältä. Toinen hakemus tuli Abilis-KIOS-Siemenpuulta, eli säätiöiden yhteenliittymältä. Maaliskuussa 2009 UM päätti jälleen kerran keskeyttää suunnittelemansa *”hallinnon tukipalvelujen hankinnan”* (UM 4, 1).

Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa keväällä 2010 ulkoistamisen lopullinen kohtalo on edelleen avoinna. UM:n ylitarkastaja Lahtisen (2010) mukaan ulkoistaminen on kuin korkki, joka välillä katoaa näkyvistä mutta palaa yhä uudelleen pinnalle tasaisin väliajoin.

Toistuvat yritykset ovat olleet omiaan syömään UM:n symbolista valtaa järjestöihin. Kepan toiminnanjohtajan Timo Lappalaisen (2010) mukaan järjestöt ovat lähinnä huvittuneita UM:n kyvyttömyydestä tehdä lopullista päätöstä ulkoistamisesta. Hän arvelee, että yksi selitys toistuville yrityksille on ollut ministerien vaihtuminen UM:ssä. Jokaisen ministerin on ollut todettava järjestelyn toimimattomuus kantapään kautta.

Seuraavassa luvussa esitän UM:n perustelut ulkoistamiselle ja sen kohdentamiselle erityisesti pienten ja keskisuurten järjestöjen hankehallintoon. Prosessi kokonaisuudessaan on esimerkki siitä, kuinka uuden julkisjohtamisen periaatteet vaikuttavat valtionhallinnon toimintaan.

9. UUSI JULKISJOHTAMINEN HANKEHALLINNOSSA

9.1. Taustalla valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja hallinnon virtaviivaistaminen

UM on alusta asti perustellut ulkoistamissuunnitelmiaan hankehallinnon rationalisoinnilla. Tämä käy ilmi esimerkiksi FIDIDAn kanssa toteutettujen pilottihankkeiden evaluaatiosta. Siinä todetaan, että rationalisointia ovat edellyttäneet valtionhallinnon tuottavuusohjelma, kehitysyhteistyövarojen kasvu sekä kehitysyhteistyön muotojen ja vaatimusten lisääntyminen (Hirstiö-Snellman 2008, 4).

Keskeisin selittäjä hankehallinnon ulkoistamiselle on valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja sen ministeriölle asettamat vaatimukset. Ulkoistamista koskevassa hanke-esityksessä todetaan, että valtion tuottavuusohjelma edellyttää UM:ltä 160 henkilötyövuoden vähentämistä työvoimastaan (UM 3, 1). Ulkoistamispäätöksen taustamuistiossa ulkoistamista perustellaan seuraavasti:

”Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallintoa kehitetään valtion ja ulkoasiainhallinnon tuottavuusohjelmien suuntaviivojen mukaan. [...] Ulkoasiainministeriön oman tuottavuusohjelman (14.10.2005) henkilöstösuunnitelmassa kaavailtua, kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun 5 %:n osuutta ei voi kohdistaa toimintamenoihin, mm. henkilöstön rekrytointiin. Tuottavuudelle on etsittävä muita ratkaisuja.” (UM 1, 2.)

Tuottavuusohjelman takia kansalaisjärjestöyksikkö ei siis voi enää tehdä uusia rekrytointeja kasvavasta työmäärästä huolimatta. Päätöksessä todetaan eksplisiittisesti, että päätöksen tavoitteena on vähentää suorittavan työn määrää ministeriössä siirtämällä se ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi. (UM 2, 1–2.)

Ongelmalliseksi koettua suorittavaa työtä UM:lle on aiheuttanut eniten pienten ja keskisuurten järjestöjen hanketukien hallinto. Päätöksen mukaan

”[h]ankehallinnon haasteeksi ovat muodostuneet pienten ja keskisuurten järjestöjen yksittäin haettavat tuet. Hakukierroksella kerran vuodessa noin 120 järjestöä hakee valtionavustusta lähes 200 yksittäiselle kehitysyhteistyöhankkeelle. [...] Hakemusten ja raporttien käsittely on työvoimavaltaista ja sisältää paljon sekä asiantuntija- että teknistä rutiininomaista työtä.” (Mt., 2.)

Päätöksen taustamuistiossa tarkennetaan, mitä rutiininomaisella työllä tarkoitetaan: *”Näitä ovat hanketuen menettelyt (hakukierros, hakemusten arviointi, määrärahaesitykset, raporttien tarkastaminen, hankkeiden seuranta ja tarkastus)” (UM 1, 3).*

Järjestöjen hankehallintoon osallistuu ministeriössä välittömästi parikymmentä virkamiestä. Välillisesti mukana on varovaisen arvion mukaan yli 100 henkilöä ministeriössä ja ulkomaanedustustoissa (mts.). Hankehallintoon liittyy siis vuosien varrella kehittyntä byrokratiaa, josta halutaan päästä eroon ulkoistamalla se jonkun toisen tahon hoidettavaksi. Ulkoistamalla ei

kuitenkaan päästä eroon laissa määritellyistä vaatimuksista tuen jakamiselle, käyttämiselle ja valvonnalle. Näistä vaatimuksista seuraa väistämättä ”byrokratiaa” eli hallinnointia, jota ilman valtion on mahdotonta jakaa tukea kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön. Kehitysyhteistyöhankkeiden arviointi edellyttää erityistä asiantuntijuutta, ja toisaalta verovarojen jakaminen edellyttää niiden käytön huolellista valvontaa.

Tuottavuusohjelman tavoite vähentää henkilötyövuosia valtionhallinnossa on johtanut erilaisiin ulkoistamisratkaisuihin muissakin ministeriöissä. Kansalaisjärjestöjen hankehallinnon tapauksessa paradoksaalista on se, että henkilötyövuosien vähentämisestä näyttää muodostuneen itsetarkoitus, joka sivuuttaa säästötavoitteet. Henkilöstön määrää on pakko vähentää, vaikka ulkoistamisjärjestelyt tulisivat nykyistä hallinnointitapaa kalliimmaksi.

Ulkoistaminen onkin keskeytetty moneen otteeseen juuri kalleutensa takia. UM:n sisälläkin on epäselvyyttä siitä, miksi jo moneen kertaan kuopattu ulkoistaminen palaa aina uudelleen agendalle. Tuottavuusohjelman lisäksi Lahtinen nimeää toiseksi syyksi valtioneuvoston halun suunnata valtionhallinnon voimavaroja operatiivisesta johtamisesta politiikkaohjaukseen. Ajatuksena on, että valtioneuvosto ei ole operatiivinen yksikkö, jolloin myös UM osana valtioneuvostoa on politiikkaa ohjaava ja johtava yksikkö. Silloin operatiiviset toimet, kuten valtionavustusten jakaminen, eivät kuuluisi ministeriön tehtäviin. (UM / Lahtinen 2010.)

Hallinnon virtaviivaistamisen tavoite löytyy myös uusimmasta ulkoistamispäätöksestä. Julkilausuttu tavoite oli ”*turvata ministeriön vastuulla olevien tehtävien hoitaminen ja palvelutason parantaminen*” (UM 2, 1). Ministeriön vapautuvat voimavarat haluttiin päätöksen mukaan kohdistaa kehitysyhteistyön suunnitteluun, sen tuloksellisuuden ja laadun parantamiseen sekä kehityspoliittiseen ohjaukseen. Tästä syystä ministeriön on lisättävä työnsä tuottavuutta ja karsittava ydintehtäviinsä kuulumattomien tehtävien hoitamista. ”*Monet hallinnolliset rutiinit, kuten yksittäisten valtionavustuspäätösten valmistelu ei välttämättä kuulu ministeriön keskeisiin tehtäviin*” (UM 3, 1).

Väite herättää kysymyksiä. Miksi valtionhallinnolla ei voi olla poliittisten ohjaus- ja johtotehtävien lisäksi myös operatiivisia velvollisuuksia? Jako operatiivisiin ja ohjaustehtäviin on järkevä sellaisissa toiminnoissa, joita varten on erikseen olemassa toimeenpaneva viranomainen. Valtion ohjauspolitiikan toimeenpanijoita ovat esimerkiksi kunnat, liikennevirasto ja uudet aluehallintovirastot ja ely-keskukset. Sen sijaan valtion ja kolmannen sektorin välissä ei tällä hetkellä ole olemassa mitään päätöksiä toimeenpanevaa väliporrasta. Kehityspoliitiikan alalla valtion

suhteet järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan ovat suorat. Kysymys kuuluukin, onko järkevää perustaa uusi organisaatio hallinnoimaan yhden melko pienen politiikanalan (kehityspolitiikan) operatiivisen ytimen (kehitysyhteistyön) yhtä osaa, eli kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä.

Ulkoistamissuunnitelmaan liittyy muitakin ratkaisemattomia ongelmia, joita esittelen seuraavaksi.

9.2. Ulkoistamiseen liittyviä ongelmia

UM siis perustelee ulkoistamista sillä, ettei järjestöhankeiden hallinto kuulu sen ydintehtäviin. Jos valtionavustuspäätösten valmistelu ei ole ministeriön tehtävä, niin kenen tehtäviin se silloin kuuluu? Vai kuuluuko ministeriön kokonaan lopettaa valtionavustuksien jakaminen? Ovatko kansalaisten osallistuminen ja kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö tukemisen arvoisia asioita? Onko kansalaisjärjestöillä mitään erityistä annettavaa kehitysyhteistyölle?

Näihin kysymyksiin ei ole oikeita vastauksia, sillä ne palautuvat tutkielmani alussa esittelemiini kansalaisyhteiskunnan ristiriitaisiin määritelmiin. Hegeliläisittäin ajateltuna valtio toimii kansalaisyhteiskunnan säätelijänä, ei niinkään sen mahdollistajana. Habermasilaisen kansalaisyhteiskunnan pitäisi ihanteellisesti toimia rationaalisen ja vapaan keskustelun tilana ilman valtion sille antamaa tekohengitystä. Gramscilaisittain ajateltuna valtion kannattaa ehdottomasti tukea aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, joka ylläpitää vallitsevaa järjestystä ja hegemoniaa valtiossa. Vai ovatko kansalaisjärjestöt jo niin professionalisoituneita, etteivät ne enää edusta aitoa kansalaisyhteiskuntaa ollenkaan?

Jos asiaa tarkastellaan puhtaasti lainsäädännölliseltä kannalta, valtionavustusten jakaminen kuuluu ministeriön tehtäviin. Ulkoistamispäätöksen taustamuistiossa todetaan, että ”[k]ehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä ja jakamista ministeriön ulkopuolelle ohjaa kolme lakia: valtionavustuslaki, laki julkisista hankinnoista sekä laki viranomaisten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön” (UM 1, 1). Valtionavustuslain mukaan valtionavustusten jakamisesta päättää valtionapuviranomainen (Valtionavustuslaki 27.7.2001/688), joka tässä tapauksessa on ulkoministeriö. Viranomaisen päätäntävaltaa ei siis voida ulkoistaa ilman uutta lainsäädäntöä. Kansalaisjärjestöyksikön ylitarkastajan Lahtisen mukaan tähän johtopäätökseen on tultu jokaisen ulkoistamisyhteyden yhteydessä (UM / Lahtinen 2010).

Juuri päätäntävalta on ollut keskeinen ongelma aikaisemmissa ulkoistamiskokeiluissa. Rahoituspäätösten valmistelu on periaatteessa ulkoistettu Kepalle tai FIDIDAlle, mutta lopullinen päätöksenteko ministeriössä on edellyttänyt myös virkamiesvalmistelua. Toisin sanoen UM:n

virkamiehet eivät ole voineet eivätkä halunneet tehdä ministerille päätösesityksiä jonkin ulkopuolisen tahon valmistelun perusteella. Siksi he ovat perehtyneet hankkeisiin itse, ulkoistamisista huolimatta. Käytännössä tämä on tarkoittanut tuplatyötä valmistelussa.

”Toistaiseksi ulkoistamista koskevissa ehdotuksissa on käsitelty osittaista ulkoistamista, jossa lopullisen, yksittäisten hankkeiden rahoituspäätöksen tekee ministeri. Ministeripäätöksen valmistelu virkamiestyönä vaatii kuitenkin työjärjestyksen noudattamista, mikä edellyttää virkamiesvastuullista perehtymistä esiteltävään kokonaisuuteen. Siksi harkittavaksi tulee ottaa koko hankehallinnon siirtämistä ministeriön ulkopuolelle, myös päättäminen yksittäisten hankkeiden rahoituksesta. Siinä tapauksessa on harkittava uuden lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta.” (UM 1, 3.)

FIDIDAn pilottien evaluaatiossa nämä osittaisen ulkoistamisen ongelmat tulevat esiin hyvin selvästi. Evaluaation johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että vuosina 2004–2008 jatkuneen kokeilun aikana hankehallintoa tai päätöksentekoa ei siirtynyt ministeriöstä FIDIDAlle. FIDIDAn piloteissa ei juurikaan saavutettu UM:n tavoittelemia asioita, eli hankehallinnon rationalisointia ja suorittavan työn karsimista ministeriöstä. (Hirstiö-Snellman 2008, 5 ja 32–33.)

FIDIDAn keskeisin tehtävä oli tuottaa UM:lle lausuntoja vammaishankkeiden rahoitushakemuksista. Toisin sanoen FIDIDA arvioi hakemukset ja esitti ministeriölle suosituksensa rahoitettaviksi hankkeiksi¹³. FIDIDAn lähtökohtana oli, että sen antamia suosituksia noudatetaan ministeriön päätöksissä. UM puolestaan suhtautui FIDIDAn lausuntoihin kuin mihin tahansa muihin tilaamiinsa asiantuntijalausuntoihin. Virkamiehet hoitivat omat tehtävänsä lähestulkoon entisen käytännön mukaan, vaikka FIDIDAssa tehtiinkin osittain samaa työtä ministeriön tilauksesta. Evaluaatiossa todetaan, että *”[m]inisteriön mukaan tukipäätöksiin vaikuttavat FIDIDA’n lausuntojen ohella lukuisat muutkin tekijät”* (mt., 5).¹⁴ Tästä syystä ministeriön odotukset työtaakkansa kevenemisestä olivat jo lähtökohtaisesti epärealistiset. Käytännössä UM:n virkamiehet eivät ulkoistaneet eli siirtäneet työtehtäviään FIDIDAlle, vaan teettivät FIDIDAlla yhden lisälausunnon vammaishankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta. UM suhtautui FIDIDAan kuten ostopalveluja tuottavaan konsulttiorganisaatioon, ei kuten hankehallinnointia yhteistyössä ministeriön kanssa hoitavaan yhteistyökumppaniin.

FIDIDAn pilottien antama esimerkki kertoo siitä, kuinka vaikeaa *suorittavan työn* erottelminen asiantuntijatyöstä käytännössä on kehitysyhteistyön hallinnossa. Hakemusten käsittely ja

¹³ FIDIDA jakoi tukihakemukset kolmeen koriin: A) Suositellaan rahoitusta, B) Suositellaan rahoitusta varauksin ja C) Ei suositella rahoitusta. Suosituksiin sisältyi FIDIDAn ehdotus hankkeelle myönnettäväksi rahasummaksi. Yksityiskohtaisempi kuvaus FIDIDAn arviointimeteista löytyy Hirstiö-Snellmanin evaluaatiosta (2008, 16–17).

¹⁴ Lahtisen mukaan UM:n on vaikea etukäteen arvioida myönnettävissä olevaa järjestöhankeiden kokonaismäärärahaa. Hanketukia myönnetään useammille vuosille ulottuvina valtuuksina, jotka realisoituvat vasta kunkin vuoden budjetin varmistuttua. Lisäksi kokonaissummaan vaikuttavat edellisvuotena järjestöiltä käyttämättä jääneet siirtomäärärahat. (UM / Lahtinen 2010.)

päätösvalmistelu ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Niistä on hyvin vaikea irrottaa palasia jonkun ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Jos ulkoistettavat tehtävät todella olisivat puhtaasti suorittavia, esim. hakemusten kirjaamista, on vaikea ymmärtää, miksi niiden hoitamiseen tarvittaisiin FIDIDAn kaltaista vammaisalan asiantuntijaorganisaatiota.

Ulkoistamista vaikeuttaa Lahtisen mielestä myös valtionapuviranomaiselle lain mukaan kuuluva tukien käytön valvonta ja tilastointivelvollisuus. Valvonnan tarkoitus on estää väärinkäytökset. Toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiseksi UM tarvitsee yksityiskohtaista tietoa hankkeiden onnistumisista ja epäonnistumisista. Tilastointi- ja tiedonkeruuvollisuus tulee myös OECD:ltä, jolle UM vuosittain toimittaa tiedot rahoittamastaan kehitysyhteistyöstä. Nämä velvollisuudet säilyvät UM:llä ulkoistamisesta riippumatta ja Lahtisen mielestä aiheuttaisivat joka tapauksessa tuplatyötä ministeriölle ja ulkoistetun hallinnon hoitajalle. (UM / Lahtinen 2010.)

Tehtävien erottelun aiheuttamat ongelmat voisivat osittain ratketa ulkoistamalla hankehallinto kokonaisuudessaan, päätöksentekoa myöten. Olemassa oleva esimerkki tällaisesta järjestelystä on opetusministeriön organisoima taidehallinto. Valtioneuvosto nimittää rahaa jakavien taidetoimikuntien jäsenet järjestöjen itse asettamista ehdokkaista. Toinen esimerkki on sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuonna 1938 perustama RAY, jonka tehtäväksi kirjattiin myöhemmin lakiin jakaa rahapelien tuotot järjestöille. Myös kehityspoliitikan alalla vastaavat järjestelyt edellyttäisivät lakimuutosta. (mt.)

Toisaalta, vaikkei päätäntävaltaa voidakaan nykyisen lain mukaan suoraan ulkoistaa, laki mahdollistaa tuen jakamisen välittäjäorganisaation kautta. Taustamuistioon on kirjattu, että KEO:lla on jo kokemusta tällaisten sopimusten laatimisesta, sillä sen liikekumppanuusohjelmaa ja tukea kuntien kehitysyhteistyöhön hallinnoidaan jo nyt ministeriön ulkopuolella. (UM 1, 3.) Tällaisen välittäjäorganisaation luomista ehdotti aikanaan NetEffect-konsulttiyritys jo vuonna 2001 UM:lle tuottamassaan ensimmäisessä ulkoistamisselvityksessä. Lahtinen totesi haastattelussa, ettei lakimuutokseen tai välittäjäorganisaation perustamiseen ole löytynyt poliittista tahtoa (UM / Lahtinen 2010).

Edellä mainitut ongelmat konkretisoituvat, kun tarkastellaan lähemmin vuoden 2008 ulkoistamisprosessia. Ulkoistamisen hanke-esityksessä todetaan, että

”Kaikissa aikaisemmissa vaihtoehdoissa on ulkoistamisen vastaanottajana ollut välittäjäorganisaatio, mikä on tavoitteena nykyin valmisteltavassa hankkeessa. Valtioavustuslain mukaan valtionavustusta saava voi jakaa avustuksen edelleen yksityisoikeudellisella sopimuksella. Avun saajan kanssa ministeriön on tehtävä sopimus.

Vastaavanlaista järjestelyä toteutetaan Finnfundin ja Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.” (UM 3, 2.)

Vaikka hanke-esityksen mukaan tavoitteena oli löytää välittäjäorganisaatio, UM jätti lopulliseen kilpailullisen hankintamenettelyn käyttöpäätökseen (ulkoistamispäätös) vallankäytön näkökulmasta jälleen merkittävän rajauksen. Päätöksessä todettiin, että järjestöille tarkoitettuihin tukiin liittyvä päätöksenteko, sen tekninen valmistelu ja tukien käytön valvonta pysyvät ministeriössä (UM 2, 3). Ylempänä päätöksessä kuitenkin esitetään, että hankkeiden päätösvalmistelu ja seuranta hankitaan ostopalveluna ulkopuoliselta taholta (mt., 2). Rajaus on yhtä ristiriitainen kuin FIDIDAn pilotissa. Miten päätöksenteon tekninen valmistelu eroaa hankkeiden päätösvalmistelusta tai tukien valvonta niiden seurannasta? Mihin rajat käytännössä vedetään? Miten jatkossakaan olisi vältetty kaksinkertaisen työn tekeminen? Tämä ongelma tunnustettiin ulkoistamisen hanke-esityksen taustamuistiossa, jossa todetaan, ettei rutiinistyön erottaminen asiantuntijatyöstä ole helppoa (UM 1, 2).

Ministeriön mukaan ulkoistamisen onnistuminen ”*edellyttää tiivistä vuoropuhelua palvelun tuottajan ja kehityspoliittisen osaston välillä*” (mt., 3). Pilottihankkeesta FIDIDAn kanssa saadut kokemukset eivät todistanee vuoropuhelun aina toimineen ongelmitta ainakaan ulkoistamiskokeilujen aikana (Hirstiö-Snellman 2008). UM:ssä oltiin tyytymättömiä siihen, kuinka paljon kokeilujen hallinnointi vei ministeriöltä aikaa ja vaivaa. Toisin sanoen UM:ssä koettiin, että vuoropuhelua oli liikaa. FIDIDAn edustajat halusivat neuvotella moneen otteeseen ulkoistetun työn menettelytavoista ja yksityiskohdista. Kuten ylempänä kirjoitin, FIDIDA tavoitteli hankkeella ennen kaikkea parempaa laatua vammaishankkeisiin, ministeriö puolestaan työmääränsä vähentymistä.

Koko ongelman ydin piilee UM:n olettamuksessa, että vammaisjärjestöjen kattojärjestö FIDIDA hoitaisi sille osoitetut tehtävät kuten kaupallinen konsulttiyritys. Järjestötoimijana FIDIDAn ensisijaisin intressi ei ole työstä saatava rahallinen korvaus, vaan vammaishankkeiden kehittäminen ja vammaisnäkökulman valtavirtaistaminen. Tässä mielessä järjestökentän toiminnan logiikka eroaa kaupallisen konsulttiyrityksen toimintalogiikasta, kuten teoriaosiossani esitin. FIDIDAN strategiassa todetaan, että ”*FIDIDAn toiminnan tavoitteena on kehitysmaiden vammaisten ihmisten ihmisoikeuksien edistäminen, osallisuuden ja toimintamahdollisuuksien lisääminen ja elinolojen parantaminen*” (FIDIDA 2009a). Tästä syystä FIDIDA on alusta alkaen halunnut kutsua ulkoistamiskokeilua laatuhankeeksi.

9.3. Uuden julkisjohtamisen periaatteet hankehallinnossa

Kaikissa ulkoistamiseen liittyvissä UM:n asiakirjoissa toistuu ajatus työn tuottavuuden lisäämisestä ja tehostamisesta. Työn tuottavuuden lisääminen tarkoittaa käytännössä sitä, että UM etsii aiempaa halvempia tapoja hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Yksi keino on vaatia entistä enemmän nykyisiltä työntekijöiltä ja tehostaa työprosesseja teknologian avulla. Toinen tapa vähentää kuluja olisi ottaa tarkasteluun koko hankehallinto päätöksentekoprosesseineen ja karsia siitä kaikki toiminnot, jotka eivät ole lain mukaan välttämättömiä. Tämä tarkoittaisi ehkä vaikeita irtisanomisia ja paljon vastarintaa talon sisällä. Vastarinnan vähentämiseksi valtiontalouden tuottavuusohjelman toteuttamisessa tukeudutaan enemmän eläkejärjestelyihin kuin irtisanomisiin. (Ks. esim. VM 2009.) Kaikki kansalaisjärjestöjen hankehallinnon toimenpiteet ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa, jolloin yhden prosessin hävittäminen vaikuttaa kaikkiin muihinkin prosesseihin. Juuri samasta syystä erilaisten palasten ulkoistaminen hankehallinnosta on ollut niin vaikeaa. Ulkoistettaessa hankehallinto kokonaan jonkin ulkopuolisen tahon vastuulle, on ajateltu olevan mahdollista muuttaa ja karsia hankehallinnon prosesseja irtisanomisia kivuttomammin.

Ulkoistamissuunnitelman lähtökohtaisena oletuksena on, että ulkoistettu työ tulee halvemmaksi kuin näiden tehtävien hoitaminen ministeriössä. Tämän oletuksen ongelmallisuus tiedostetaan ministeriön sisälläkin. Hanke-esitykseen on kirjattu kansalaisjärjestöyksikön ja Valtiontalouden tarkastusviraston välisissä keskusteluissa esiin noussut ongelma:

”Tämän hankintamenettelyn onnistumisen edellytys on, että ulkoistaminen tulee kokonaistaloudellisesti edullisemmaksi kuin hallinto ministeriössä toteutettuna nykyisen tavan mukaan. [...] Onko ulkoistamiselle perusteluja, jos se tulee nykyistä kalliimmaksi menettelyksi?” (UM 3, 3.)

Haastattelussa kansalaisjärjestöyksikön ylitarkastaja Lahtinen toi selvästi esiin sen, ettei tähän mennessä kukaan ole pystynyt osoittamaan ulkoistamisen tulevan nykyistä hallinnointitapaa halvemmaksi. Uudesta hallinnointiorganisaatiosta aiheutuisivat merkittävät perustamiskustannukset ja myös asiantuntijuus maksaa. Lahtisen mukaan

”tämä tieto on muutaman vuoden takaa, mutta on laskettu, että yksi kehitysyhteistyövirkamies kaikkine seinineen, tietokoneineen, tietopalveluineen maksaisi 87 000 euroa vuodessa, joista palkkakuluja on tietysti vain pieni osa ja kaikki muut on tätä seinää. Että jos joku pystyy tekemään kilpailuttamisen, nämä hankehallinnon tukipalvelut, halvemmalla, plus tällainen asiantuntijaverkosto käytössä, niin siitä vaan. Sellaista valitettavasti ei löydy.” (UM / Lahtinen 2010.)

Ulkoistamissuunnitelmassa oletetaan, että uusi välittäjäorganisaatio pystyy hoitamaan hankehallinnon nykyistä tapaa rationaalisemmin ja tehokkaammin. Yksi merkittävä työn

tehokkuutta lisäävä tekijä on välttämätön tiedonhallintajärjestelmä. Sen hankkiminen tosin on tarpeen ulkoistamisesta riippumatta. Jo ensimmäisessä, vuonna 2001 ulkoistamisesta tehdyssä selvityksessä NetEffect Oy suositti ministeriölle uusien teknisten ratkaisujen käyttöönottoa. Ratkaisut ovat viipyneet, sillä järjestöt eivät esimerkiksi vieläkään ole voineet toimittaa hankehakemuksiaan UM:lle sähköisessä muodossa. Kansalaisjärjestöyksikkö on joutunut syöttämään uudelleen kaikki tiedot paperilla toimitetuista hakemuksista UM:n sähköiseen interventio-järjestelmään. Hanke-esityksen mukaan tiedonhallintajärjestelmä onkin hankehallinnon tekninen perusedellytys:

”Laajan hankekokonaisuuden hallinta, toteutuksen ja varainkäytön seuranta, maksuliikenne, arkistointi ja tilastointi, yhteydenpito tuen saajiin jne. edellyttävät ulkoistetussa hankehallinnossa uuden järjestelmän kehittämistä. Uuden järjestelmän tulee olla tavalla tai toisella yhteensopiva ulkoasiainministeriön interventiojärjestelmän kanssa. Sen tulee voida tulevaisuudessa myös olla siirrettävissä sovittavan toteutusajan jälkeen uudelle hallinnon vastaanottavalla organisaatiolle. Siksi lopullisessa toteutuksessa varataan ulkoistamisen perustamisinvestoinneissa ulkoasiainministeriön määräraha tiedonhallintajärjestelmän kehittämiseen.” (UM 3, 3.)

Uusi tiedonhallintajärjestelmä tehostaisi hankehallintoa yhtä tehokkaasti ilman ulkoistamistakin, eikä se olisi ainoa uudesta organisaatiosta aiheutuva perustamiskustannus.

Tiedonhallintajärjestelmän lisäksi uuteen välittäjäorganisaatioon olisi pystyttävä rekrytoimaan tarpeeksi hyviä kehityskysymysten asiantuntijoita. Ulkoistamissuunnitelman toinen implisiittinen oletamus on, että tällainen asiantuntijakeskittymä on koottavissa, ja että heidän palkkaamisensa välittäjäorganisaatioon tulee halvemmaksi kuin asiantuntijatyö ministeriössä. Tämänkin oletuksen ongelmallisuus on huomattu UM:ssä. Hanke-esityksessä mainitaan, että

”[k]olmen viime vuoden aikana KEOn kansalaisjärjestöyksikön kehitysyhteistyön asiantuntija-resursseja on kasvatettu ministeriön sisältä ja ulkoisin rekrytoinnein. Yksikössä on tällä hetkellä optimaalinen asiantuntijakeskittymä lähes kaikilta kehitysyhteistyön temaattisilta aloilta. Sellaista on vaikea koota uudelleen ministeriön ulkopuolelle, täydennettynä talous- ja tietohallinnon osaamisella.” (UM 1, 3.)

Kehitysyhteistyöhankkeiden rahoituspäätösten tekemiseen tarvitaan kehityskysymysten temaattisen asiantuntijuuden lisäksi usein myös yksityiskohtaista paikallistuntemusta kehitysmaista. Kansalaisjärjestöyksikön käytäntönä on ollut konsultoida Suomen suurlähetystöjä kehitysmaissa eri hankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta. Uusi välittäjäorganisaatio joutuisi yhtäläillä konsultoimaan päätöstensä tueksi asiantuntijoita kehitysmaissa.

FIDIDAn pilottien yhteydessä konsultointikysymys aiheutti jo erimielisyyttä UM:n ja FIDIDAn välille. UM:n mielestä FIDIDAlla ei ollut oikeutta konsultoida hankearvioitaan varten suurlähetystöjen henkilökuntaa ilman rahallista korvausta. Ministeriön mukaan FIDIDA on

itsessään asiantuntijaorganisaatio, jonka kuuluu tuottaa mielipiteensä oman asiantuntijuutensa pohjalta. (Hirstiö-Snellman 2008, 26.) Suomessa millään yksittäisellä konsulttiyrityksellä tai järjestöllä – edes Kepalla – ei ole yhtä laajaa kontaktiverkoston eri kehitysmaissa kuin UM:llä on. Vaikka ulkoistetun hankehallinnon hoitaja pystyisikin hankkimaan tarvittavat kontaktit, tällaiset toistuvat ja työlääät konsultaatiot eivät koskaan ole ilmaisia. Vapailta markkinoilta ostettujen konsultaatioiden ja suurlähetystöissä tehdyn työn hintaa on hyvin vaikea vertailla, mutta varmaa on, ettei ilmaista asiantuntijuutta ole tarjolla.

FIDIDAn piloteissa UM halusi välttää tilanteet, joissa suurlähetystöt joutuisivat antamaan konsultointiapuaan samasta hankkeesta sekä kansalaisjärjestöyksikölle että FIDIDAlle. Lopulta ongelma ratkaistiin niin, että FIDIDA saattoi konsultoida suurlähetystöjä yhteistyössä KEO-30:n kanssa. (Mts.) On hyvin todennäköistä, että suurlähetystöt joutuisivat antamaan vastaavaa konsultointiapua myös uudelle välittäjäorganisaatiolle. Tältä osin on epärealistista ajatella, että ulkoistaminen vähentäisi merkittävästi kansalaisjärjestöjen hankkeista aiheutuvaa työtä suurlähetystöissä. Toisaalta juuri kehitysyhteistyö on yksi merkittävimpiä syitä Suomen suurlähetystöjen läsnäoloon kehitysmaissa. Miksei siis suomalaisten kehitysyhteistyöhankkeiden konsultointi kuuluisi lähetystöjen tehtäviin?

Kaikkein huonoin vaihtoehto olisi jättää konsultaatiot kokonaan tekemättä säästösyistä. Menneiltä vuosikymmeniltä on olemassa tarpeeksi monta varoittavaa esimerkkiä siitä, kuinka kehitysyhteistyöhankkeita on lähdetty toteuttamaan suomalaisin tiedoin ja taidoin, ilman riittävää paikallistuntemusta.

Kirjoitin teoriaosiossani Raija Julkusta lainaten, että julkisen sektorin reformin myötä järjestöihin kohdistuvat toiveet ja odotukset ovat lisääntyneet, ja samalla vaatimukset toiminnan tuloksellisuudesta ovat kasvaneet. Hankehallinnon ulkoistaminen on tästä erinomainen esimerkki. Järjestöjen oletetaan pystyvän tekemään halvemmalla sen, mitä julkinen sektori, eli tässä tapauksessa UM, on tähän saakka hoitanut. Säästöjä pitäisi syntyä laadusta tinkimättä.

Hankehallinnon tehostamista ei helpota se, että poliittinen johto on halunnut edelleen säilyttää päätäntävällän tiukasti UM:ssä. Kuten ylempänä esitin, uusin ulkoistamissuunnitelma oli jälleen sisäisesti ristiriitainen. Välittäjäorganisaation käyttäminen ei poista kaksinkertaisen työn ongelmaa, jos UM haluaa pitää kiinni omasta päätösvallostaan. Päätösten virkamiesvastuullinen valmistelu johtaa siihen, että ministeriössä ja välittäjäorganisaatiossa tehdään väistämättä osittain päällekkäistä työtä, mikä olisi täysin valtionhallinnon tuottavuusohjelman tavoitteiden vastaista.

Uuden julkisjohtamiset periaatteet näkyvät siinäkin, että ulkoistamissuunnitelmaan oli kirjattu ajatus säännöllisestä kilpailuttamisesta (UM 3, 3). Toteutussuunnitelman mukaan hallinnon vastaanottajan kanssa tehtäisiin kolmen vuoden sopimus kolmen vuoden jatko-optiolla. UM suunnitteli maksavansa tiedonhallintajärjestelmästä aiheutuvat kulut saadakseen oikeudet järjestelmään. Siten järjestelmä olisi tulevaisuudessa siirrettävissä kilpailutuksen jälkeen jollekin uudelle hallinnon vastaanottavalle organisaatiolle.

Oleellinen kysymys kuuluu, riittääkö tässä tapauksessa tehokkainkaan tiedonhallintajärjestelmä korvaamaan organisaation sisällä karttuvaa hiljaista tietoa. Kyetäkseen arvioimaan kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiskelpoisuutta hankehallinnon hoitajan on tunnettava paitsi suomalaiset kehitysyhteistyöjärjestöt myös kohdemaat ja niiden ongelmat. Realistisesti ajateltuna tällaisia organisaatioita ei Suomessa ole kovin monta. Sekä UM:n Matti Lahtinen että Kepan Timo Lappalainen olivat tästä samaa mieltä. Lahtinen totesi: *”Pystytäänkö se asiantuntijuus, mikä ministeriössä oikeasti on ja koko tässä verkostossa [edustustot ulkomailla], pystytäänkö sitä mihinkään rekrytoimaan, niin ei pystytä”* (UM / Lahtinen 2010).

Asiantuntijaorganisaatioiden puutteesta todistaa sekin, että UM sai tarjouskilpailuunsa vain kaksi hakemusta. Lisäksi Lappalainen totesi, että jo nykytilanteessa järjestöjä turhauttaa erityisesti virkamiesten suuri vaihtuvuus UM:n kansalaisjärjestöyksikössä. Järjestöt joutuvat aina uudelleen perustelevaan ja selvittämään samoja asioita omissa hankkeissaan vaihtuville virkamiehille.

”Vaihtuvuus ja jatkumon puute poikivat järjestöjen mielestä monia ongelmia. Se aiheuttaa byrokratiaa, kun ei ole yhteistä kieltä tai ei ole luottoa, sitä molemminpuolista luottamusta. Sitten varmuuden vuoksi aina kysytään ja kysytään. Järjestöjen fiilis on se, että he joutuvat tuottamaan aivan hillittömän määrän kaikennäköisiä selvityksiä ja lisäselvityksiä. Joidenkin järjestöjen äärimmäiset näkemykset ovat, että tavallaan ongelmat alkoivat siitä, kun he saivat UM:n tukea. Että tavallaan itse [kehitysyhteis]työn tekeminen, se into ja kaikki, mitä siihen hankkeeseen ja sen tavoitteisiin liittyy, se kaikki vähitellen lentää ikkunasta ulos, kun joutuu UM:n hallintoapparaatin etäpäätteeksi tai jatkeeksi, jossa hallinnollinen tai tekninen puoli on se, mikä imee suurimman osan varsinaisesta työstä.” (Keva / Lappalainen 2010.)

Millainen tilanne olisi silloin, jos järjestöt joutuisivat vaihtuvien virkamiesten sijaan asioimaan jokaisen kilpailuttamisen jälkeen kokonaan uuden organisaation kanssa? On aiheellista kysyä, kuinka hyvin toistuva kilpailuttaminen soveltuu kehitysyhteistyön hallinnointiin.

9.4. ”Kaikki päätökset ovat poliittisia”

Ulkoistamissuunnitelma on palannut toistuvasti UM:n agendalle jo yli kymmenen vuoden ajan. Herää kysymys, miksei ulkoistamista ole vielä kukaan toteutettu. UM perusteli uusimman ulkoistamissuunnitelman hylkäämistä eli kilpailullisen neuvottelumenettelyn keskeyttämisen-

päätöstään ensinnäkin sillä, että hakemusten määrä oli huomattavasti odotettua pienempi. Ennakolta UM odotti saavansa ”*ensimmäisen vaiheen päätteeksi kolme tai neljä relevanttia kiinnostuksen osoitusta valittavaksi lopullisen tarjouksen tekemiseen*” (UM 3, 3). Varsinaiseksi perusteluksi keskeyttämiselle esitettiin se, että Keba

”on saattanut saada merkittävän ja moitittavan kilpailuedun ulkoasiainministeriön tuella toteutetun hankehakemusten arviointikokeilun (vuonna 2003) ja niin ikään ministeriön myöntämän valtionavun turvin toteutetun koulutus- ja neuvontatoiminnan kautta. [...] Myös saman yhteenliittymän osapuoli Impact Consulting on viime vuosina toteuttanut lukuisia ministeriön toimeksiantoja.” (UM 4, 1.)

Keskeyttämisen perustelut ovat vähintäänkin erikoiset. Kehitysyhteistyöstä kiinnostuneiden suomalaisten organisaatioiden määrä on niin rajallinen, että UM:n toive jopa neljästä relevantista hakijasta oli lähtökohtaisesti epärealistinen. Kepan Timo Lappalainen (2010) totesikin haastattelussa suoraan, että UM:n virallinen selitys on täysin tuulesta temmattu.

Keskeytyksen perusteluissa mainittu Kepan ja konsulttiyritysten saama kilpailuetu oli ministeriön tiedossa jo ennen kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttöönottoa. Konsulttiyritysten osalta on selvää, että käytännössä jokainen kehitysyhteistyötä konsultoiva suomalainen yritys on Impact Consultingin tapaan tehnyt yhteistyötä tai toimeksiantoja UM:lle. Kepan saama merkittävä ja moitittava kilpailuetu on puolestaan muodostunut ministeriön omasta aloitteesta. Alun perin UM aloitti ulkoistamiskokeilun Kepan kanssa nimenomaan testatakseen ja kasvattaakseen Kepan mahdollisuuksia hoitaa hankehallintoa. On epäloogista, että Kepaa sitten rankaistiin sille karttuneesta asiantuntijuudesta ulkoistamisprosessin edetessä. Ulkoistettavien tehtävien hoitaminen vaatii laajaa järjestö- ja kehitysyhteistyökentän tuntemusta. Kepasta löytyy juuri tällaista asiantuntijuutta, minkä vuoksi ei ole kovin yllättävää, että konsulttiyritykset hakeutuivat yhteistyöhön juuri Kepan kanssa. Ylipäätään Keba on niin merkittävä toimija kehitysyhteistyöjärjestöjen keskuudessa, että on vaikea kuvitella ulkoistamisjärjestelyä, jossa Keba ei olisi millään tavalla osallisena. Oli ennalta-arvattavaa, että Kepan hakemusta olisi vaikea sivuuttaa. Esimerkiksi yksittäisen järjestön olisi hyvin vaikea kilpailla asiantuntijuudessa Kepaa vastaan.

Hanke-esityksessään UM toivoi hakijoilta keskinäistä yhteistyötä: ”*Eryteisesti kannustetaan tarjouksen teosta kiinnostuneita hakeutumaan yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa asiantuntijuuden kokoamiseksi ja kasvattamiseksi*” (UM 4, 3). Keba ja konsulttiyritykset FCG ja Impact vastasivat tähän haasteeseen, mutta siitä huolimatta ulkoistaminen keskeytettiin.

Ylitarkastaja Lahtisen mukaan Kepan moitittava kilpailuetu oli UM:n tiedossa jo ennen tarjouskilpailun julistamista. Kepan osallistumista tarjouskilpailuun ei kuitenkaan estetty, koska ”[m]ehän emme voineet sanoa etukäteen, että hei, kaikki muut paitsi Kepa” (UM / Lahtinen 2010).

Lahtinen puolustaa UM:n keskeyttämisperusteluja sillä, että kilpailullista neuvottelumenettelyä koskevat ennakkotiedustelut loivat odotuksia lopullista suuremmasta osallistujamäärästä.

”Ensimmäisiä tiedusteluja kilpailullisesta neuvottelumenettelystä tuli eräiltä kunnilta, kuntien yhteenliittymiltä, ammattikorkeakoululta. Ne tiedustelivat meiltä, että miten tätä voi tehdä. Jolloin se [ehdotusten] kirjo, mitä me kuvittelimme voivamme saada kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn mukaan, oli paljon laajempi kuin se, mikä lopussa toteutui. Siinä kohtaa kun kilpailu julistettiin, meillä oli mielikuva, että se olisi mahdollisesti tuonut aivan kokonaan uudenlaisia konsortioita. Ja sitten kun se toteutui ja tuli vain kaksi, kun me odotimme suurin piirtein seitsemää, niin silloin me levitimme kädet, että ei tässä maassa ole kapasiteettia tehdä tällaista tällä hetkellä.” (UM / Lahtinen 2010.)

Hakemusten vähyys on voinut olla pettymys, muttei varsinainen yllätys UM:lle. Suomen kokoisessa maassa ei yksinkertaisesti ole kovin montaa tarvittavan asiantuntemuksen omaavaa organisaatiota. Monilla organisaatioilla voi olla tarvittavaa teknistä- ja hallinnollista kapasiteettia, mutta niiltä puuttuu kehitysyhteistyökysymysten ja järjestökentän sisällöllinen tuntemus.

Miksi ulkoistamista ei siis ole toteutettu vuosien yrittämisestä huolimatta? UM:n Lahtisen vastaus on yksinkertainen: *”Kaikki päätökset ovat poliittisia”* (mt.). Toisin sanoen poliittinen tahto päätöksen lopulliseen läpiviemiseen on jäänyt puuttumaan. Analysoin tätä poliittisen tahdon puutetta tarkemmin seuraavassa luvussa, joka käsittelee Kepan suhdetta valtionhallintoon ja sen poliittiseen johtoon.

10. KEPA JA KEHITYSPOLIITTINEN VALLANJAKO SUOMESSA

10.1. Pohjoismainen kansalaisyhteiskuntamalli

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa on alusta asti ollut merkittävässä roolissa ulkoistamissuunnitelmissa, sekä UM:n mandaatilla että ilman sitä. Onhan se oman määrittelynsä mukaan *”Suomen johtava kehityspoliitiikan järjestöasiantuntija”* (Kepa 2009a). Kepan itsemäärittelyä puoltaa ainakin se, ettei Suomessa ole toista vastaavaa kehityspoliitikasta kiinnostuneiden järjestöjen yhteenliittymää. Kepa on siis kattojärjestö, jolla on 283 kehityspoliitikasta kiinnostunutta tai kehitysyhteistyötä tekevää jäsenjärjestöä. Toiminnanjohtaja Timo Lappalaisen (2010) mukaan kaikista UM:n kehitysyhteistyötukea saavista järjestöistä vain 10–15 prosenttia ei ole Kepan jäseniä. Siten Kepan asemaa merkittävänä järjestöjen yhteistyö-,

vaikuttamis- ja palvelujärjestönä on vaikea kiistää, vaikka kaikki kehitysyhteistyötä tekevät järjestöt eivät haluakaan kuulua Kepaan. Asemansa perusteella Kepa oli itseoikeutetusti luonnollinen valinta ensimmäiseksi yhteistyökumppaniksi, jota UM lähestyi ulkoistamissuunnitelmineen.

Kepan rahoituksesta 93 prosenttia tulee UM:ltä. Lappalainen ei silti allekirjoita väitettä, että Kepa olisi UM:n tiiviissä ohjauksessa toimiva puolivaltiollinen organisaatio. Hän on vahvasti sitä mieltä, että Kepan koti on kansalaisyhteiskunnassa. Tämä näkyy Kepan rooleissa, joita Lappalainen mukaan ovat ”Etelän äänitorvi” ja ”räksyttävä koira”. Lappalainen korostaa, että Etelän äänitorvena Kepa on osa kansainvälistä, valtioiden rajat ylittävää kansalaisyhteiskuntaa. Räksyttävän koiran roolissaan Kepa puolestaan kiinnittää huomiota valtionhallinnon ja harjoitetun politiikan epäkohtiin.

”Se ei ole poliittinen oppositiopositio, vaan apparaatun, establishmentin ulkopuolelta tuleva kansalaisten ääni. Ihmiset, kansalaiset puhuvat kansalaisjärjestökanavien kautta, tuovat näitä huoliaan esille. Siltä osin täydennämme demokratiaa.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Lappalaisen mukaan 80 prosenttia Kepan jäsenjärjestöistä on sitä mieltä, ettei UM:n rahoitus vaaranna Kepan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, eikä se ole ristiriidassa Kepan edunvalvonnan kanssa¹⁵.

Kepassa Pilotti I:n aikaan työskennellyt ja Kepan hallituksen nykyinen jäsen Eija Mustonen on Lappalaisen kanssa samaa mieltä Kepan riippumattomuudesta.

”Rahallisesti [Kepa] ei [ole riippumaton UM:stä], mutta kyllä se minusta ajatuksellisesti ja toiminnallisesti on. Sinä aikana, kun minä olin seitsemän vuotta Kepan työntekijä, en kertaakaan kokenut, että sieltä [UM:stä] ohjailtaisiin. Tosin minähän olin rivityöntekijä, niin en ole ollut lähikontaktissa UM:n virkamiehiin Kepan johdon edustajana. Sen muistan, että silloin Kepassa puhuttiin kehityspoliittisesta vaikuttamistyöstä, mutta UM:n silmissä [järjestöjen] koulutus ja neuvonta olivat tärkeämpiä. Mutta ei sieltä myöskään ikinä sanottu, että jaaha, teilläpä onkin liikaa täällä, siirtäkää resursseja.” (Mustonen 2010.)

Myös UM:n Matti Lahtinen (2010) yhtyy näkemykseen, että järjestöt ovat itsenäisiä toimijoita.

”Ministeriön näkökulmasta ministeriö tukee kansalaisjärjestöjen toimintaa, mutta ministeriö ei voi puuttua siihen, mitä ne tekevät tai mikä niiden rooli on. Ministeriö voi antaa rahoitusta koskevia ohjeita, mutta juridisesti ja sisällöllisesti ministeriö ei saa puuttua järjestöjen toimintaan pätkäkään.”

Haastatteluissa kaikki kolme mainitsivat toistamiseen pohjoismaisen mallin, johon kuuluu vahva ja osallistuva kansalaisyhteiskunta. Heidän mukaansa pohjoismaiseen kansalaisyhteiskunta-ajatteluun kuuluu, että valtio ei ainoastaan salli kansalaisyhteiskunnan toimintaa, vaan myös tukee sitä, erityisesti organisoitunutta järjestötoimintaa, rahallisesti.

¹⁵ Lappalainen siteeraa Kepan jäsenjärjestöilleen tekemiä kyselyitä.

UM:n Lahtisen mielestä kansalaisjärjestöjen nykyinen rooli yhteiskunnassa perustuu sekä historiallisesti että juridisesti kansalaisten yhdistymisvapaudelle. Asetelma ei kosketa vain kehitysyhteistyöjärjestöjä, vaan kaikkea kansalaistoimintaa. Valtio tukee järjestöjen toimintaa kannustaakseen kansalaisiaan aktiivisuuteen.

”Se on suomalaisen tai oikeastaan pohjoismaisen yhteiskuntajärjestelmän keskeisiä kulmakiviä, että nähdään tärkeäksi tukea kansalaisten toimintaa, oli sitten kysymys urheiluseurasta tai kulttuuriseurasta tai yhdistyksestä, tällaisesta ihmisistä aktivoivasta toiminnasta. On katsottu tarpeelliseksi, että julkinen valta tukee kansalaisten aktiivisuutta, ja kehitysyhteistyö ei tässä kohtaa poikkea mistään muusta toiminnasta suomalaisessa yhteiskunnassa.” (UM / Lahtinen.)

Valtion järjestöille jakama tuki ei Lahtisen mukaan kavenna järjestöjen oikeutta poliittiseen vaikuttamistyöhön. Myöskään Kepan Lappalainen ei pidä valtion tukea uhkana järjestöjen vaikuttamiselle. Hän ei usko, että edes ulkoistettujen hankehallintotehtävien hoitaminen vaarantaisi Kepan riippumattomuutta UM:stä.

”Niin pitkään kuin meillä Suomessa säilyy tämäntyyppinen yhteiskuntajärjestys sopimus, tai yhteiskuntasopimus, jossa myös valtio näkee tärkeäksi verovaroin tukea aktiivista ja itsenäistä kansalaistoimintaa, joka voi myös haastaa valtioestablismentin; niin pitkään kuin meillä on vallalla tämä vankka näkemys niin kuin nyt on, niin minä en näe, että se [ulkoistaminen] sinänsä heikentäisi meidän poliittista liikkumatilaamme.” (Kepa / Lappalainen 2010).

Mustonen (2010) mainitsee, että globaalisti tarkasteltuna pohjoismainen malli on melko poikkeuksellinen.

”Suomi on harvinaisen pieni maa, jossa samat ihmiset voivat olla yhtenä päivänä virkamiehiä ministeriössä ja sitten toisena päivänä järjestötoimijoita. Tämä on tällainen pohjoismainen malli, joka jossakin Etelässä olisi aivan käsittämätön kansalaisjärjestötoimijoille.”

Toisin sanoen Kepan rooli räksyttävänä koirana, eli valtion rahoittamana valtionhallinnon kriitikkona, on mahdollinen Suomessa vallitsevan kansalaisyhteiskuntakäsityksen ansiosta tai sen seurauksena. Kukaan haastateltavista ei kuitenkaan kuvitellut, että riippumattomuus olisi täydellistä. Luvussa 7. siteerasin jo kansalaisjärjestötoimijaa, jonka mielestä juuri rahoituksen myöntäminen tai epääminen on UM:lle vahva keino ohjata järjestöjen toimintaa sisällöllisesti. Juuri tämä paradoksi kävi ilmi myös UM:n Matti Lahtisen haastattelussa.

Lahtinen sanoi, ettei ministeriö puutu järjestöjen toimintaan, mutta totesi myös, että rahoitettavien hankkeiden tulee tukea Suomen virallisen kehityspoliittisen ohjelman tavoitteita. Kun ministeri vaihtuu, uusi ministeri rakentaa uuden kehityspoliittisen ohjelmansa, jota järjestöjenkin odotetaan toteuttavan.

”Meidän täytyy tehdä [rahoitus]esityksiä kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti, ja järjestöt osaavat myöskin lukea kehityspoliittista ohjelmaa. Siten että jos käytämme näitä sanoja ja näitä hankkeita, niin saamme varmemmin rahaa.” (UM / Lahtinen 2010.)

Demokraattisessa järjestelmässä kansalaisten on mahdollista yrittää vaikuttaa poliittisten linjausten sisältöön jo etukäteen. Suomalaiseen järjestelmään kuuluu, että eri sidosryhmät otetaan mukaan lakien ja linjausten valmisteluun. Kepa ja useat yksittäiset järjestöt kommentoivatkin esimerkiksi nykyisen eli vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman luonnosta (Global.finland 2008). Eikä vaikuttamistyötä tehdä ainoastaan pyydettyinä. Ulkoistamiskysymyksessäkin Kepa on ollut aktiivinen myös omasta aloitteestaan, esimerkiksi osallistuessaan UM:n uusimpaan tarjouskilpailuun.

Ministeriön poliittisen johdon vallassa on, kuinka paljon kansalaisvaikuttaminen näkyy lopullisissa linjauksissa. Jonkinlainen vaikuttamismahdollisuus kuitenkin on olemassa. Siten ministeriön vallankäyttö ei ole yksisuuntaista. UM:n Lahtinen muistuttaa, että kansalaisvaikuttamisella on pitkät perinteet Suomessa ja että poliittiset prosessit voivat lähteä liikkeelle myös kansalaisyhteiskunnasta.

”Jos me katsomme suomalaista historiaa tuolta 1835- tai 1850-luvulta eteenpäin, niin mikä rooli on ollut kansalaisten yhteenliittymillä. Oli sitten kysymys osuuskunnista, maamiesseuroista, kirjastoseuroista [...] tai mistä tahansa urheiluseuroista tai valistusseuroista, niin mikä rooli niillä on ollut suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseksi siihen, minkälaiseksi tämä on tullut. Yhdistymisvapauden mukanaan tuomilla kansalaisjärjestöillä, erityisesti 1920–1960, sotavuosia lukuun ottamatta, oli merkittävä yhteiskunnallinen rooli. Ja tämä kehitysyhteistyökin liittyy suurin piirtein siihen, kun ensimmäiset kehitysyhteistyömäärärahat myönnettiin 1974 kansalaisjärjestöille. Olisi kiinnostava katsoa, että mikä oli kansalaisjärjestöjen painostus eduskuntaan ja hallitukseen, että tällaiset määrärahat tulivat valtion budjettiin. Kansalaisjärjestöillä on sen alkuunpanijana ollut merkittävä rooli ja nyt myöskin toteuttajana. Tämä kuvastaa sitä julkishallinnon, valtioviraston ja kansalaisyhteiskunnan keskinäistä peliä. Se ei ole niin, että virasto sanoo ja kansalaisyhteiskunta tekee, vaan että poliittiset prosessit kulkevat isossa ringissä.” (UM / Lahtinen 2010.)

Lahtisen mainitseman aiemman historiallisen kehityksen lisäksi on hyvä muistaa, että 1970-luvulta lähtien kolmas sektori on saanut entistä enemmän sekä käsitteellistä että käytännöllistä painoarvoa. Tätä kautta järjestöt ovat saaneet ja ottaneet yhä merkittävämmän roolin esimerkiksi kehityspolitiikassa. Mainitsin jo aiemmin Terje Tvedtin kutsuneen ilmiötä NGO-boomiksi ja nimittäneen 1980-lukua NGO-vuosikymmeneksi.

Edellä mainittu suomalaisen kansalaisyhteiskunnan historiallinen kehitys on siis osaltaan mahdollistanut Kepan ja järjestöjen kohtuullisen riippumattoman aseman suhteessa ulkoministeriöön. Nämä huomiot ovat olennaisia, kun analysoin, miksi Kepa ei ole kelvannut UM:lle ulkoistetun palvelun tuottajaksi. Ennen tätä palaan vielä pohtimaan, mitä ulkoistamisprosessi paljastaa järjestöjen sosiaalisesta pääomasta.

10.2. Järjestöjen sosiaalinen pääoma – onko sitä?

Pitkään jatkunut ulkoistamisprosessi on saanut järjestöissä aikaan ristiriitaisia reaktioita vuosien varrella. Ensimmäisen ulkoistamista koskeneen konsulttiselvityksen (NetEffect 2001, 13) mukaan järjestöissä ”[u]lkoistamiseen yleisesti suhtauduttiin neutraalisti tai positiivisesti.” Tämä kävi ilmi UM:ltä tukea saavien järjestöjen haastatteluissa. Järjestöillä ei tuolloin vuonna 2001 ollut tarkempaa tietoa ulkoistamisesta, vaan konsultaatioiden tarkoituksena oli kerätä ideoita ja saattaa järjestöt tietoisiksi selvitystyöstä. Järjestöt kommentoivat odottavansa ulkoistamiselta erityisesti byrokratian vähentymistä ja tiedonkulun parantumista.

Tieto Kepan mahdollisesta roolista rahoituspäätöksiä valmistelevana ja toimeenpanevana välittäjäorganisaationa herätti järjestöissä hyvin erilaisia reaktioita. Järjestöjen kommentteja referoidaan raportissa seuraavasti:

”Toisaalta KEPAlla katsottiin olevan toimintaan vaadittavaa kansalaisjärjestökentän tuntemusta, toisaalta ajatusta vastustettiin KEPA:n ’byrokraattisuuden ja mahdollisesti syntyvien jääviysongelmien’ takia. Kaikki järjestöt eivät halua olla KEPAn jäseniä, eivätkä kaikki KEPAn jäsenjärjestökään halua KEPAlle yllä mainittua roolia.” (Mt., 14.)

Kepan jääviysongelmilla viitataan yhtäältä siihen, että Kepan hallituksen jäsenet tulevat sen jäsenjärjestöistä (UM / Lahtinen 2010). He olisivat jääviä päättämään vähintäänkin oman järjestönsä saamasta tuesta. Päätökset ja hylkäämiset voisivat luoda eripuraa Kepan sisällä ja/tai Kepan jäsenjärjestöjen ja Kepaan kuulumattomien järjestöjen välillä. Toisaalta jääviysongelma tarkoittaa kaksoisroolia, joka Kepalle tulisi järjestöjen edunvalvojana ja rahoituksen jakajana (Kepa / Lappalainen 2010). Jääviysongelmaa on pohdittu niin UM:ssä kuin Kepan jäsenjärjestöissäkin ulkoistamisprosessin aikana.

Kepan toiminnanjohtajan Timo Lappalaisen mielestä järjestöjen huoli Kepan jääviydestä on ymmärrettävä. Samalla hän kuitenkin totesi, että Kepan UM:n tarjouskilpailuun lähettämässä ulkoistamismallissa jääviysongelma oli pyritty huolellisesti eliminoimaan. Rahoituspäätöksiä ei ollut tarkoitus tehdä Kepan hallituksessa, vaan yhdessä konsulttitoimistojen kanssa perustettavassa uudessa säätiössä. Rahoituspäätökset ja edunvalvonta oli siis tarkoitus eriyttää toisistaan eri organisaatioiden ja eri henkilöiden vastuulle. (Mt.)

Olivatpa todelliset syyt Kepaan kohdistuville epäilyille mitkä tahansa, ne todistavat järjestökentän sisäisistä ristiriidoista. Kirjoitin teoriaosiossani Bourdieuta ja Siisiäistä mukaillen, että sosiaalisen pääoman merkitys korostuu kolmannen sektorin toiminnassa. Bourdieun määritelmän mukaan jonkin ryhmän sosiaalinen pääoma perustuu sen enemmän tai vähemmän institutionalisoituneiden keskinäisten tuttavuus- ja arvostussuhteiden lujalle verkostolle. Siisiäinen pitää verkostoitumista ja

toimijoiden keskinäissuhteita suoranaisena edellytyksenä kolmannen sektorin toiminnalle. Hänen mielestään järjestötoiminta voi perustua ainoastaan luottamukselle ja sosiaalisille suhteille. Kepan ja järjestöjen keskinäiset suhteet todistavat oikeaksi epäilykseni Siisiäisen määritelmän puutteellisuudesta. Kolmannen sektorin toiminta perustuu yhtäläillä myös ristiriitoihin ja erimielisyyksiin. Järjestökenttä on yhtäläillä sisäisten ristiriitojen halkoma kuin mikä tahansa muu yhteiskunnan osa-alue tai – Bourdieun termein – yhteiskunnan kenttä.

Havainnollista tätä esimerkkitapaukseni kautta: on helppo ajatella, että kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen omissa intresseissä olisi ollut verkostoitua ja liittoutua keskenään, jotta ne voisivat vaikuttaa mahdollisimman tehokkaasti valittavaan ulkoistamismalliin. Näin ei kuitenkaan ole automaattisesti käynyt, vaan järjestöjen mielipiteet ulkoistamisesta ovat jakautuneet (ks. esim. UM 2010, 5). Kansalaisjärjestöt edustavat kansalaisyhteiskunnan koko kirjoa. Vaikka tässä tapauksessa järjestöjä yhdistää kiinnostus kehitysyhteistyötä kohtaan, ne voivat olla taustoiltaan ja tavoitteiltaan keskenään hyvin erilaisia. Pelkkä kiinnostus kehitysyhteistyöhön ei tarkoita yksimielisyyttä siitä, mikä olisi paras tapa hallinnoida järjestöhankkeita. Osalle suhde UM:ön on hyvin keskeinen, toisille lähes samantekevä. Kansalaisjärjestöjen rooli kotimaassa voi yhtäläillä herättää keskustelua. Joidenkin mielestä edunvalvonta ja poliittinen vaikuttamistyö ovat keskeinen osa kansalaisjärjestötoimintaa, kun taas toiset haluavat keskittyä vain kehitysyhteistyöhankkeidensa toteuttamiseen.

Ristiriitojen olemassaolo ei tarkoita, että järjestöillä ei olisi sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma ei edellytä järjestöiltä yhtenäisyyttä asiakysymyksissä. Bourdieun ja Siisiäisen tapa määritellä sosiaalinen pääoma luottamukseksi ja arvostukseksi on mielestäni vajavainen. Myös epäluottamus ja asioiden kyseenalaistaminen ovat varsin olennainen osa kansalaisyhteiskunnan sosiaalista potentiaalia. Eija Mustonen sanoi haastattelussa järjestöjen keskinäisistä ristiriidoista seuraavasti:

”Se on tällainen teesi, antiteesi ja synteesi, sillä tavallahan kansalaisyhteiskunta muodostuu ja keskustelelee. Olisi outoa sanoa, että kaikki ovat samaa mieltä. Vapaa kansalaisyhteiskunta perustuu siihen, että saa sanoa mutta pitää olla myös vastuullinen sanomisissaan.” (Mustonen 2010.)

Kepan toiminnanjohtaja Lappalainen oli Mustosen kanssa samoilla linjoilla siitä, että mielipide-erot kuuluvat kansalaisjärjestökenttään. Ulkoistamisprosessin aikana jotkut järjestöt ovat kategorisesti vastustaneet hallinnointitehtävän antamista Kepalle. Lappalainen kommentoi vastustusta seuraavasti: *”Se on varmasti ihan tunnistettava ilmiö, ja minusta se olisi aika hirveää, jos yhtäkkiä sata prosenttia on samaa mieltä. Eihän me nyt missään Valko-Venäjällä eletä.”* (Kepa / Lappalainen 2010).

Kansalaisyhteiskunnan sosiaalinen pääoma muodostuu juuri siitä, että se on vapaan keskustelun paikka, jossa on tilaa erilaisille mielipiteille. Pääoma ei tee järjestöistä yhtenäistä ja yksimielistä toimijajoukkoa. Tässä mielessä sosiaalinen pääoma ei mielestäni voi olla pelkkää luottamusta ja sopuisaa yhteistyötä.

Silloinkin kun sosiaalinen pääoma ymmärretään Bourdieun ja Siisiäisen tarkoittamassa positiivisessa merkityksessä, se ei ole pelkkää järjestökentän sisäistä pääomaa. Sosiaalinen pääoma voi karttua järjestön sisällä, jolloin järjestön vahvuus ovat sen sisäiset verkostot, yhtenäinen jäsenistö. Edistääkseen asiaansa ja toimiakseen tehokkaasti järjestöt tarvitsevat suhteita ja verkostoja myös järjestön ulkopuolelta. Jotkut järjestöt verkostoituvat toisten, samankaltaisten järjestöjen kanssa. Toisille järjestöille voi olla huomattavasti tärkeämpää pitää yllä suoria suhteita kumppanijärjestöihin kehitysmaissa, julkisen sektorin toimijoihin tai yritysmaailmaan. Siten järjestöjen sosiaalinen pääoma ei ole vain kolmannen sektorin sisäistä pääomaa, vaan järjestöjen suhteet levittäytyvät paljon laajemmalle, yli yhteiskunnan eri kenttien.

Järjestöillä on siis sosiaalista pääomaa, joka on ja pysyy erimielisyyksistä ja ulkoistamisyhteyksistä riippumatta. Haastattelussa Eija Mustonen toi hyvin esiin sen, etteivät järjestöt yleensä ole olemassa ensisijaisesti hakeakseen UM:n hankerahoitusta. Hänen mielestään kansalaisyhteiskunta on paljon laajempi kuin UM:n rahat.

”Tehdään paljon [globaalia] yhteistyötä, mihin ei haeta ulkoministeriön rahaa. Se on vapaata kansalaisyhteiskuntatoimintaa, joka organisoituu milloin milläkin tavalla. Minun mielestäni trendi viimeisen viidentoista vuoden aikana on ollut, että se on yhä vähemmän organisoitunut muodolliseksi järjestötoiminnaksi. Tai formaali järjestötoiminta ei varmaan ole vähentynyt, mutta ihmiset liikkuvat enemmän ja on sellaisia... miksikä niitä nyt kutsuisi? Hanke on huono sana. Hanke viittaa aina kehitysyhteistyöhankkeeseen, sellaiseen formaaliin, jolla on budjetti. Ne ovat tällaisia pieniä projekteja tai juttuja mitä tehdään, ihmiset voivat tehdä jotain ryhmittymällä tuohon ja tehdään tämä. Nekin ovat minun mielestäni sitä kansalaisyhteiskunnan organisoitumista.” (Mustonen 2010.)

Sitaatista käy hyvin ilmi, että järjestöjen sosiaalinen pääoma voi olla globaalia, globaalin kansalaisyhteiskunnan solidaarisuutta ja yhteistyötä. Samasta asiasta puhui myös Kepan toiminnanjohtaja Lappalainen. Hän toivoo järjestöjen jatkossa verkostoituvan entistäkin globaalimmin. Lappalaisen mielestä asiointi UM:n kanssa vie välillä kohtuuttomasti järjestöjen voimavaroja niiden varsinaiselta työltä.

”Välillä vaikuttaa, että UM, jos ei ole musta aukko, niin onko se sitten valkea kääpiö vai mikä. Tuntuu, että sen painoarvo tai heijastusvaikutukset kansalaisjärjestöjen varsinaiseen a priori toimintaan ovat suhteettoman suuret. Totta kai UM on meille keskeinen toimija, koska rahalliset resurssit tulevat sieltä. Lisäksi ne de facto ovat se valtion apparatus, joka toimii niissä kehitysmaissa, jotka ovat meidänkin toimintakenttäämme. Mutta siitä huolimatta minulla on

sellainen olo, että vuosien varrella on tullut paljon muutakin, että liian paljon järjestöjen todellisuutta hallitsee suhde UM:ään. Suhde saisi olla pikkuisen ohkaisempi tai vähemmän kuormittava tai vähemmän ajatuksia vievä. Kepan suuri haaste varmaan tulee olemaan, että kuinka me saamme suomalaiset kansalaisjärjestöt, varsinkin meidän jäsenjärjestömme, katsomaan yhä enemmän, ei Suomeen sisällepäin, vaan ulospäin ja verkottumaan sekä Euroopan tasolla että kansainvälisesti omiin verkostoihinsa ja sidosryhmiinsä, mitkä tuntuvat mielekkäiltä oman [toiminnan] sisällön ja sektoreitten kannalta. Enemmän ulos, ulos, ulos, eikä sisään, Suomi, UM.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Lappalaisen kommentista käy ilmi, että parhaimmillaan järjestöjen sosiaalinen pääoma on globaalia ja koostuu yhteistyöstä monien eri tahojen kanssa. UM:n hankerahoituksesta järjestölle lankeava byrokratia voi syödä kohtuuttomasti etenkin pienten järjestöjen voimavaroja. Silloin UM:n rahoitusvelvoitteinen voi jopa heikentää järjestön sosiaalista pääomaa.

Ulkoistamisen osalta olennainen kysymys kuuluu: olisiko ulkoistetun hankehallinnon pyörittämisellä lopulta enemmän positiivisia vai negatiivisia vaikutuksia Kepan ja järjestöjen sosiaaliseen pääomaan? Yksiselitteistä vastausta ei ole, koska ulkoistamisen toteutustapa vaikuttaisi merkittävästi lopputulokseen. Esitän tässä kuitenkin arvioita mahdollisista vaikutuksista.

Kepan Lappalaisen mukaan positiivisiin vaikutuksiin lukeutuisi ainakin Kepan asiantuntijuuden vahvistuminen. Hankehallinnointi antaa sen hoitajalle kattavan kuvan niin kehitysyhteistyön onnistumisista kuin sen ongelmistakin. Lappalaisen mielestä tällainen asiantuntemus mahdollistaisi virheistä oppimisen. Se myös toisi Kepalle lisää vääntövoimaa UM:n kanssa käytäviin keskusteluihin ja tekisi järjestöistä vakavasti otettavia kehityspoliittisia vuoropuhelijoita.

Toinen mahdollinen positiivinen vaikutus voisi olla pitkäjänteisyyden lisääntyminen. Sekä Mustonen että Lappalainen molemmat mainitsivat, että järjestötoimijat kokevat nykyisen hallinnointitavan ongelmaksi erityisesti UM:n nopean virkamieskierron. UM:n sisäinen virkakierto toimii niin, että virkamiehet vaihtavat tehtäviä melko tiheään.

”Sitten kun virkamiehet vaihtuvat, tällainen järjestöjen tuntemus ja kehitysyhteistyönkään tuntemus eivät aina yhdisty. [...] Jos henkilö, jolla on pitkä historia vaikka viisumivirkamiehenä, siirtyy kansalaisjärjestöyksikköön, niin hankesyklin tuntemus ja muu ei aina ole kovin syvällistä. Mutta siellä on monenlaisia, osa myöskin hyvin vahvalla osaamisella. Se on heterogeeninen joukko.” (Mustonen 2010.)

Mustonen arveli, että hyvin organisoituna hankehallinnon ulkoistaminen voisi ratkaista virkamiesten jatkuvan vaihtuvuuden ongelman. Hän kuitenkin korosti sanoja *hyvin organisoituna*, koska ulkoistaminen itsessään ei vielä ratkaise ongelmia. Toteutuessaan pysyvyys ja pitkäjänteisyys mahdollistaisivat sosiaalisen pääoman karttumisen järjestöjen ja hankehallintoa hoitavan tahon (Kepa tai säätiö) välille. Valtionhallinnon näkökulmasta voidaan tietysti kysyä, olisiko tällainen

järjestöjen luottamuspääoman kasvaminen omiaan heikentämään lain edellyttämää tukien käytön valvontaa. UM:n suunnitelmiin sisältyi myös ajatus hankehallinnon toistuvasta kilpailuttamisesta, mikä heikentäisi pysyvyyttä ja siten myös järjestöjen edellytyksiä hyödyntää sosiaalista pääomaansa.

Ulkoistetun hankehallinnon hoitamisella voisi olla myös negatiivisia vaikutuksia Kepan ja järjestöjen sosiaaliseen pääomaan. Rahoituspäätösten tekeminen voisi luoda eripuraa järjestöjen välille ja epäluottamusta Kepaa kohtaan. Lappalaisen mielestä on selvää, että olipa ulkoistetun hallinnon hoitaja mikä organisaatio tahansa, sen toiminta herättäisi alkuvaiheessa järjestöissä muutosvastarintaa. Lappalaisen kokemus Kepan jäsenjärjestöilleen tekemistä kyselyistä on, että suomalaisen virkamieheen luotetaan. Järjestöt luottavat valtion virkamiesten puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Ulkoistettaessa tämä luottamus voisi kadota ja kääntyä vastustukseksi uutta organisaatiota kohtaan.

Toinen potentiaalinen negatiivinen vaikutus voi kohdistua järjestöjen tekemän työn arvostukseen. Lappalaisen mielestä on mahdollista, että työn arvostus laskee, jos UM:n suora kontakti järjestöjen hankkeisiin katoaa hallinnon ulkoistamisessa. Lappalaisen (2010) mukaan ”*mikä on kaukana silmistä, niin se on myös kaukana sydämeistä.*” Järjestöjen kehitysyhteistyö voisi marginalisoitua ja menettää merkitystään, kun ministeriöltä puuttuisivat omakohtaiset kokemukset hankkeista. Tällainen kehitys luonnollisesti heikentäisi järjestöjen sosiaalista pääomaa ja vaikutusmahdollisuuksia.

10.3. Ministeri sanoo viimeisen sanan

Puntaroidessa ulkoistamisen mahdollisia etuja ja haittoja järjestöjen näkökulmasta, on hyvä muistaa, ettei Kepalla tai järjestöillä ylipäätään ole missään vaiheessa ollut erityistä intohimoa saada ulkoistettua hallintoa järjestöjen itsensä vastuulle. Jo terminä *ulkoistaminen* paljastaa, että suunnitelmat ovat lähtöisin ministeriöstä. Mustosen (2010) mukaan Kepan hallitus suhtautui Pilotti I:een alun perin suurella varauksella, sillä hallinnon katsottiin kuuluvan ministeriön tehtäviin. FIDIDA on ollut osallisena ulkoistamiskokeilussa ennen kaikkea päästäkseen kehittämään vammaishankkeiden laatua. Vuoden 2008 tarjouskilpailuun Kepa lähti mukaan osittain ”*pienimmän pahan*” logiikalla, eli estääkseen jonkin järjestöjen näkökulmasta huonomman vaihtoehdon toteutumisen (Kepa / Lappalainen 2010).

Lappalaisen mielestä ideaalitalanne olisi se, että hankehallinto säilyisi ministeriön tehtävänä riittävästi resursoituna. Käyttäjät eli järjestöt tulisi ottaa mukaan hallinnon kehittämiseen, jotta

kehittäminen kohdistuisi oikeisiin asioihin. Lappalaisen mukaan todelliset ongelmat eivät kuitenkaan ole hallinnon menettelyissä.

”Se ei ole hallinnon kysymys, se on enemmän tällainen toimintakulttuuri tai iso asennekysymys. Tämän [UM:n ja järjestöjen välisen] ikään kuin isännän ja rengin tai poliisin ja rosvon dynamiikan muuttaminen niin, että olemme oikeasti yhteistyökumppaneita, jotka luottavat toisiinsa; se antaisi ihan toisentyypisen pohjan innovatiiviselle, uudentyypiselle yhteistyölle ja hankkeille. Turhan paljon energiaa menee lupa-, kontrolli-, seuranta- ja muihin byrokraattisiin hallintomenettelyihin, ja liian vähän niitä resursseja purkautuu yhdessä pohdiskeluun, yhdessä tekemiseen ja yhdessä saavutettuihin tavoitteisiin.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Mielestäni Lappalaisen kommentissa kohtaavat juuri ne kolmannen sektorin ja valtionhallinnon erilaiset toimintalogiikat, joista aiemmin kirjoitin. Kolmannen sektorin toimijana Lappalainen toivoo ministeriöltä enemmän keskustelua, vuorovaikutusta ja luottamusta. Ministeriön näkökulmasta tärkeää on hallinnon lainmukaisuus, tasavertaisuus ja varainkäytön valvonta. Ulkoistamisyrityksessä nämä kaksi erilaista toimintakulttuuria ja -logiikkaa ovat väistämättä olleet törmäyskurssilla.

Valtiohallinnon sisällä paine ulkoistamiseen on kuitenkin ollut kova, sillä suunnitelmat palaavat aina uudestaan ja uudestaan agendalle. Kepan Lappalaisella on tähän selitys:

”Siihen on varmasti moninainen tukku syitä, miksi se [ulkoistaminen] jostakin syystä aina palaa pinnalle, esimerkiksi valtiontalouden tuottavuusohjelma. Mutta varmasti osittain on myös niin, että aina kun vaihtuu ministeri, poliittinen johto, aina kunkin ministerin täytyy oivaltaa se asia itse ja käydä se prosessi itse uudestaan läpi [...] Virkamiehet eivät pysty sanomaan siihen yhtään mitään, se on poliittisesta johdosta kiinni.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Lappalainen arvelee myös, että virkamiesvastuu, valtionavun asiallinen käyttäminen ja käytön asiallinen valvonta ovat hyvin fundamentaaleja asioita suomalaisessa hallintojärjestelmässä. Hänen mielestään ne palautuvat suoraan suomalaiseen sielunmaisemaan, ja siten kynnys näiden perusasioiden ulkoistamiseen on suuri.

Lappalaisen analyysi voi kuulostaa korkealentoiselta, mutta tämän tutkielman valossa se pitää melko hyvin paikkansa. Suomalaista poliittista järjestelmää pidetään vahvasti hegeliläisenä eli valtiokeskeisenä. Tämä pätee myös kehityspolitiikkaan ja näyttäytyy jo aiemmin toteamanani UM:n herruutena kehityspolitiikassa. Kuitenkin Kepan perustaminen ja sen ottama rooli valtiohallinnon kehityspolitiikan haastajana on ollut omiaan rikkomaan perinteistä valtiokeskeistä asetelmaa. Tämä on ollut poliittiselle johdolle liikaa, eikä Kepan vaikutusvaltaa ole haluttu enää kasvattaa.

Kepa näyttää nyt muodostuneen UM:lle suorastaan ulkoistamisen esteeksi. Ministeriön poliittisella johdolla on ollut uuden julkisjohtamisen ja valtionhallinnon tuottavuusohjelman aiheuttama paine ulkoistaa hankehallinto. Kepa ei kuitenkaan ole kelvannut ulkoistetun hallinnon hoitajaksi, vaikka

se on käytännössä ainoa tarvittavan kehitysyhteistyö- ja järjestöasiantuntijuuden omaava, jo olemassa oleva organisaatio. Kun mitään muuta relevanttia organisaatiota ei ole löytynyt, UM on yhä uudelleen keskeyttänyt ulkoistamisen. Lopetettuaan lyhyen pilottikokeilunsa Kepan kanssa vuonna 2004, ministeriö on käynyt läpi kaikki mahdolliset ja mahdottomatkin organisaatiot löytääkseen ulkoistetulle palvelulle tuottajan. Viimeisimmän ulkoistamisyhteyden aikana vuonna 2008 UM lähestyi delegaatiollaan jopa muutamaa yksittäistä kristillistä järjestöä, Kirkon ulkomaanapua ja Suomen lähetykseura, tiedustellakseen näiden halukkuutta ottaa hankehallinto hoitaakseen (Kepa / Lappalainen 2010). On vaikea nähdä, miten vahvan arvopohjan omaava yksittäinen järjestö olisi mahdollista kohottaa hallinnoimaan kaikkia muita järjestöjä.

UM:n ylitarkastajan Lahtisen mukaan Kepan asettamiselta hankehallinnoksi on puuttunut poliittinen tahto. Poliittisesti ministeriötä johtaa kulloinkin istuva ministeri, joten ulkoistamisen vaikeudet näyttävät palautuvan Kepan ja poliittisen johdon suhteisiin.

Edellinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki keskeytti ulkoistamisen, koska hän katsoi sen tulevan liian kalliiksi (UM / Lahtinen 2010). Nykyinen ministeri Paavo Väyrynen puolestaan keskeytti ulkoistamisen vedoten erikoisin perusteluihin kilpailulainsäädäntöön (ks. Luku 9.4.). Molemmat ministerit ovat keskustalaisia, mutta Kepan Lappalainen ei usko, että puoluekannalla olisi vaikutusta heidän suhtautumiseensa Kepaan. Hänellä on oma käsityksensä siitä, miksi Kepan ja konsulttitoimistojen yhteisehdotus ei kelvannut UM:lle uusimmassa tarjouskilpailussa.

”Uskon, että se liittyy paljon ministerin, juuri tämänhetkisen ministerin eli Paavo Väyrysen sellaiseen minun mielestäni vähän skitsofreniseen suhtautumiseen Kepaan. Minulla on sellainen näkemys, että hän toisaalta arvostaa Kepaa ja näkee Kepan ihan relevanttina kehityspoliittisena toimijana. Mutta samalla hän aina vahvasti korosti, että jos se [hankehallinto] Kepalle lankeaisi, niin olisiko tässä nyt niin, että pukki ryhtyy kaalimaan vartijaksi eli tällainen edunvalvonta-ruokkiva käsi -dilemma. Se ei hänen mielestään toimisi. Varmasti ministerille lähtökohtaisesti Kepa-skenaario ei ollut se oikea vaihtoehto.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Lappalainen ei kuitenkaan allekirjoita väitettä, että Kepan ja ministeri Väyrysen välit olisivat tulehtuneet. Hänen mielestään suhteet nykyiseen ministeriin ovat asiallisen viileät. Joistakin asiakysymyksistä voi olla erimielisyyttä, mutta on myös paljon asioita, joista Kepalla ja ministerillä on hyvä yhteisymmärrys. Lappalainen ei siis usko, että huonot välit Väyryseen olisivat syynä Kepan tarjouksen hylkäämiseen.

”Se johtuu ennemminkin kahden kulttuurin yhteentörmäyksestä. Hän [Väyrynen] kuuluu 60–70-lukujen poliittiseen maailmaan. Minä uskaltaisin väittää, että siinä ajattelussa hänen on vaikea tunnustaa, tunnustaa tai hahmottaa tällaista kansalaisryhmien poliittista roolia. Hänen ajattelussaan, ihan loogisesti, poliittisesti legitimejä toimijoita ovat tietyt valtiolliset instanssit ja sitten poliittiset puolueet. Eli jos haluaa vaikuttaa politiikkaan, pitää liittyä puolueisiin.

Hänen tulokulmansa on, että kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen, kolmannen sektorin, tehtävä on ennemminkin palvelutyypinen, että ne peittävät näitä reikiä jossain ketjussa tai palveluverkostoissa. Kun me [Kepa] taas hyvin vahvasti pyrimme poliittiseen vaikuttamiseen ja haluamme osallistua poliittisiin prosesseihin ja näemme, että sitä kautta me pystymme vaikuttamaan niihin tavoitteisiin, joita meillä organisaationa on, niin se on ihan selvää, että siinä syntyy hässäkkää.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Kyseessä on Kepan toiminnanjohtajan valistunut arvio ministerin vaikuttimista olla hyväksymättä Kepaa hankehallinnon hoitajaksi. UM:n ylitarkastaja Lahtinen ei luonnollisesti lähtenyt arvioimaan ministerinsä vaikuttimia. Lappalaisen analyysi osuu oikeaan ainakin siinä, että pohjimmiltaan Kepan asettaminen hankehallinnoijaksi tarkoittaisi kansalaisyhteiskunnan ja valtionhallinnon tehtävien uusjakoa ja roolien sekoittumista. Operatiivisten tehtävien hoitaminen kasvattaisi Kepan asiantuntemusta ja sitä kautta myös poliittisten kannanottojen painoarvoa. Tällaiseen Kepan vaikutusvallan kasvattamiseen ministeri Väyryseltä ei ole löytynyt poliittista tahtoa.

Seuraavassa luvussa analysoin Kepan ja järjestöjen symbolista vallankäyttöä. Kysyn, millaisia vaikutuksia ulkoistamisella voisi olla vallanjakoon kehityspoliitiikan alalla.

10.4. Kepan ja järjestöjen symbolinen valta

Kirjoitin aiemmin, että Bourdieun mukaan pääoman eri muodot (taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen) tuottavat haltijalleen symbolista pääomaa. Symbolinen pääoma on kunniaa, mainetta ja arvovaltaa, jotka saavutetaan tunnustamisesta ja hyväksynnästä käytävissä kamppailuissa.

Eittämättä Kepalla on melko paljon symbolista valtaa järjestöjen keskuudessa. Tästä todistaa jo sen jäsenjärjestöjen suuri määrä. Lähes 280 järjestöä on katsonut tarpeelliseksi ja hyödylliseksi kuulua Kepaan. Toisaalta jo mainitsemani järjestöjen keskinäiset ristiriidat kertovat siitä, ettei Kepan symbolinen valta-asema ole yksiselitteisen vakaa edes kehitysyhteistyöstä kiinnostuneen järjestökentän sisällä. Lisäksi on olemassa järjestöjä, jotka eivät kuulu Kepaan, eivätkä siis pidä sitä omasta näkökulmastaan hyödyllisenä foorumina kehityspoliittiselle keskustelulle ja järjestöjen keskinäiselle yhteistyölle.

Kepalla on jonkin verran symbolista valtaa myös suhteessa ulkoministeriöön. Kepan symbolinen valta näkyy esimerkiksi Lappalaisen mainitsemassa rakkikoiran roolissa. Kepa voi ja uskaltaa tarpeen tullen kritisoida harjoitettua politiikkaa. Lisäksi Kepa saa valtaosan rahoituksestaan UM:ltä, mikä todistaa, että ministeriö pitää Kepan ylläpitämistä tarpeellisenä. Kepan toimii linkkinä UM:n ja kansalaisjärjestöjen välillä. Se tuo ministeriölle keskusteluyhteyden ja kosketuspinnan todelliseen kansalaisyhteiskuntaan tai ainakin sen järjestäytyneeseen osaan. Niin UM:n Lahtinen (2010) kuin Kepan Lappalainen (2010) pitivät Kepan ja ministeriön suhteita hyvinä.

Toisaalta Kepan ja ministeriön poliittisen johdon välillä on aika ajoin ollut jännitteitä, joista kerroin edellisessä luvussa. Kepan nauttima arvostus ja hyväksyntä, sen symbolinen valta UM:ön, ei riittänyt vakuuttamaan ministeri Väyrystä Kepan ehdotuksen toteuttamiskelpoisuudesta. Hankkeen jäädyttäminen kaikkien näiden valmisteluvuosien jälkeen on mielestäni epäluottamuslause erityisesti Kepalle ja sen toimintakyvylle.

Ulkoistamisen toteutuksen luovuttaminen järjestöjen itsensä käsiin tarkoittaisi Kepalle symbolisen vallan tuomaa mahdollisuutta konstituomiseen Bourdieun mainitseamalla tavalla. Järjestöt pääsisivät itse entistä vahvemmin määrittelemään sitä, millaista kehitysyhteistyötä ne haluavat tehdä ja tukea. Hankehallinnon hoitajana Kepalla olisi aiempaa enemmän vaikutusvaltaa siihen, millaista kehitystä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöllä tuetaan. Kepa jäsenjärjestöineen voisi konstituoida oman tapansa hoitaa rahoituspäätösten tekeminen, tosin lainsäädännön asettamien reunaehtojen rajoissa. Halutessaan järjestöt voisivat esimerkiksi lisätä hakuprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta aiempien toiveidensa mukaisesti. Järjestöt voisivat mahdollisesti konstituoida omat kriteerinsä rahoitettaville järjestöhankkeille.

Vapaata konstituomista rajoittaisivat tietenkin edelleen niukat resurssit ja UM:n ohjeet sekä valvonta. Mahdollisuus konstituomiseen ei vielä tarkoita, että Kepassa välttämättä onnistuttaisiin hyödyntämään tätä mahdollisuutta positiivisin lopputuloksin. Muutokset hankehallinnossa voisivat yhtä hyvin myös lisätä eripuraa järjestökentän sisällä. Hankehallinnon mukanaan tuoma lisäbyrokratia voisi entisestään vieraannuttaa järjestöjä Kepan toiminnasta. Vuoden 2001 haastattelussa jotkut järjestöjen edustajat pitivät Kepaa liian byrokraattisena ilman hankehallintotehtäviäkin (NetEffect 2001, 14).

Kuten ylempänä toin ilmi, valtionavustusten jakamista ohjaavat tarkat lait ja normit. Tällaisen hallinnollisen tehtävän vastuullinen hoitaminen edellyttää väistämättä melko paljon byrokratiaa väärinkäytösten välttämiseksi. Myös hyvän hallinnon periaatteet asettavat tehtävälle omat vaatimuksensa. Hyvän hallinto edellyttää, että

”tehtävistä huolehtiva toimielin noudattaa toiminnassaan hallintomenettelylakia, julkisuuslakia, henkilötietolakia, päätösten tiedoksiantoa koskevia säännöksiä, sähköistä asioimista koskevia säännöksiä ja kielilakia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä yhdenvertaisuuteen.” (mt., 15.)

Miten kaikki tämä muuttaisi Kepaa sisäisesti? Olisiko sen säädöksistä huolimatta mahdollista säilyttää järjestöille ominainen, avoin ja keskusteleva toiminnan logiikka? Vai toisivatko uudet

tehtävät Kepan toiminnan yhä lähemmäs julkisen sektorin tehokkuutta ja lainmukaisuutta korostavaa toimintalogiikkaa? Byrokratisoisivatko hallintotehtävät Kepan entistä etäämmäs jäsenjärjestöistään?

On mahdotonta etukäteen tietää, millaiseksi hankehallinto Kepan hoitamana muodostuisi. Idea hankehallinnon ulkoistamisesta juuri järjestöjen omalle yhteenliittymälle eli Kepalle on kuitenkin mielenkiintoinen symbolisen vallan näkökulmasta. Yhtäältä päätäntävällän luovuttaminen lähemmäs järjestöjä toisi Kepalle aiempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa järjestöjen kehitysyhteistyön sisältöön. Valtiovallan osoittama luottamus järjestöjen entistä autonomisempaa hallintoa kohtaan olisi tuonut järjestöille lisää symbolista valtaa ja uskottavuutta kehitysyhteistyön toteuttajina.

Toisaalta on periaatteessa mahdollista, että vastuu hallinnosta sitoisi Kepan aiempaa tiiviimmin UM:n ohjaukseen. Tämä voisi heikentää Kepan ja järjestöjen mahdollisuuksia toimia Suomen kehityspolitiikan kriittisinä arvioijina. Tosin Kepan Lappalainen (2010) ei pitänyt tätä kovin todennäköisenä skenaariona. Hänen mielestään hallinnointitehtävien irrottaminen erilliseen, uuteen organisaatioon auttaisi takaamaan Kepan riippumattomuuden. Lappalainen olisi enemmän huolissaan siitä, vaikeuttaisiko hankehallinnoijan rooli järjestöjen edunvalvontatehtävien hoitamista Kepassa.

UM:n Lahtisen mielestä Kepa voisi periaatteellisella tasolla soveltua hankehallinnoijaksi, jos sille annettaisiin tarvittavat asiantuntija- ja tekniset resurssit. Mahdollisena kompastuskivenä hän piti valtioapuviranomaiselle kuuluvia valvontatehtäviä. Ministeriön näkökulmasta tärkein kysymys kuuluu, miten taata hanketukien käytölle riittävän huolellinen valvonta. (UM / Lahtinen 2010.) Tässä mielessä ei ole mitenkään epätodennäköistä, että ulkoistetun hankehallinnon hoitajana Kepa joutuisi UM:n tiukkaan ohjaukseen, jolloin sen symbolinen vaikutusvalta vähenisi. Vaihtoehtoisesti UM voisi säilyttää valvonnan ministeriössä, kuten uusimmissa ulkoistamissuunnitelmissa mainittiin.

Kepan uudenlainen valta-asema muuttaisi väistämättä järjestökentän sisäisiä symbolisia valtasuhteita. Kaikki järjestöt eivät välttämättä hyväksyisi ja kokisi Kepan uutta rahanjakovaltaa legitiiminä. Symbolisen valta-aseman eli yleisen hyväksynnän saavuttaminen järjestöjen keskuudessa vaatisi Kepalta vähintäänkin vuosien työn. Lappalainen (2010) arveli, että mikä tahansa ulkoistamisratkaisu saisi alkuvaiheessaan jyrkkääkin kritiikkiä joiltakin järjestöiltä. Hän piti todennäköisenä, että muutosvastarinta tasaantuisi vähitellen, jos uusi hallinnointitapa osoittautuisi neutraaliksi ja kaikille tasapuoliseksi.

Ulkoistamisprosessi on toistaiseksi kariutunut UM:n poliittisen johdon haluttomuuteen kasvattaa Kepan valtaa. Huoli varainkäytön valvonnasta näyttää ajavan UM:ssä sen ohi, että Kepalla ja UM:llä on myös yhteinen symbolinen valtaintressi. Kehitysrahoituksen ja kehitysyhteistyön legitimointi suuren yleisön silmissä edellyttää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eli järjestöjen tukea ja osallistumista. Ilman järjestöjen apua UM:n on hyvin vaikea saada julkisuuteen positiivisia esimerkkejä kehitysyhteistyön onnistumisista. Useimmiten vain epäonnistumiset ja kehitysyhteistyöhön liittyvät negatiiviset asiat ylittävät uutiskynnyksen mediassa. Juuri tästä syystä UM rahoittaa järjestöjen tiedotus- ja kehityskasvatuskampanjoita. Kepa ja järjestöt ovat UM:n paras yhteys suomalaiseen kansalaisyhteiskuntaan.

Demokraattiseen järjestelmään kuuluu olennaisena osana vahva kansalaisyhteiskunta. Nykyisinä vakaina aikoina on vaikea muistaa, että ilman (järjestäytyneen) kansalaisyhteiskuntansa tukea jäänyttä demokraattista järjestelmää uhkaa romahtaminen. Myös UM tarvitsee vallankäytölleen kansalaisyhteiskunnan tuen. Kehitysyhteistyöstä kiinnostuneet kansalaisjärjestöt pitävät osaltaan huolen siitä, ettei kehitysyhteistyövaroista rahoiteta mitä tahansa toimintaa kehitysmaissa. Useimmat kansalaisjärjestöt edustavat juuri sitä yhteiskunnallisesti aktiivisten ja osallistuvien kansalaisten joukkoa, jota demokratia toimiakseen tarvitsee. Kansalaisten passivoituessa tämä joukko uhkaa kutistua. Symbolisen vallankäytön näkökulmasta myös UM voisi hyötyä juuri Kepalle ulkoistamisesta. Toisaalta aina on olemassa mahdollisuus, että joku järjestö pyrkii väärinkäyttämään rahoitusjärjestelmää. Väärinkäytökset ja epäonnistunut valvonta voisivat syödä UM:n symbolista valtaa suhteessa kansalaisten suureen joukkoon. UM joutuukin taiteilemaan näiden kahden tulokulman, kansalaisosallistumisen ja valvonnan, välillä.

Seuraavassa luvussa haen vielä ulkomailta perspektiiviä järjestösektorin ja julkishallinnon vallanjakoon sekä suomalaisiin ulkoistamissuunnitelmiin.

11. KOKEMUKSIA MUISTA MAISTA

11.1. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö ja sen hallinto Ruotsissa

Ratkaisumallia hankehallinnon uudistamiseen haettiin heti suunnittelun alkuvaiheessa ulkomailta. Ensimmäisen ulkoistamisselvityksen Suomessa toteuttanut NetEffect konsulttitoimisto sai UM:ltä tehtäväkseen vertailla kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallintoa eri maissa. Sekä UM että Kepa ovat osoittaneet kiinnostusta erityisesti Ruotsissa käytössä olevaa hallinnointimallia kohtaan (esim. NetEffect 2001, 16–19 ja Tolonen 2008, 3).

Ruotsin kehitysyhteistyöstä vastaa ulkoministeriön alainen kehitysyhteistyövirasto Sida. Sida kanavoi yhteensä noin 27 prosenttia kehitysyhteistyövaroistaan kansalaisjärjestöjen kautta (Intrac 2006, 47). Kansalaisjärjestöjen merkitys on aina ollut vahva ruotsalaisessa kehitysyhteistyössä. Ruotsin kehitysyhteistyö alkoi kansalaisjärjestövetoisena jo 1800-luvulla. Ensimmäinen täysin valtiollinen kehitysyhteistyön ohjauselin perustettiin vasta 1962. Sida on pyrkinyt keventämään kansalaisjärjestöjen tuen hallintoa jo 1970-luvulta lähtien. (NetEffect 2001, 16–17.)

Vertailun vuoksi on hyvä todeta, ettei suomalaisella kansalaisyhteiskunnalla ole ollut ei-valtiollisia siteitä kehitysmaihin yhtä kauaa kuin ruotsalaisilla. Ennen virallisen kehitysavun antamista ainoastaan Suomen lähetysseura teki avustus- ja lähetystyötä Ambomaalla, Pohjois-Namibiassa. Suomen valtio ryhtyi kehitysavun antajaksi 1950-luvun lopulla, ensisijaisena motiivinaan lähinnä oman kansainvälisen asemansa pönkittäminen. (Arto 2005, 5 ja 12–13.) Suomalaisten kansalaisjärjestöjen laaja kiinnostus kehitysyhteistyötä kohtaan on herännyt vasta vähitellen tämän jälkeen.

Ruotsalaisen kansalaisyhteiskunnan kiinnostuksesta globaalia kehitystä kohtaan kertoo jotain se, että Sidan tilastojen mukaan vuonna 2008 noin 1000 ruotsalaista NGOta tai muuta ryhmää osallistui kehitysyhteistyöhankkeisiin yli 100 eri maassa (Sida 2009a). Maiden erilaisten historioiden vuoksi suomalaisen ja ruotsalaisen kansalaisyhteiskunnan vertaileminen on vaikeaa. Eroavaisuudet on kuitenkin hyvä todeta. Se osoittaa, kuinka vaikea on hakea ulkomailta valmista mallia kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhteiden järjestämiselle, vaikka kyseessä olisi niinkin läheinen naapuri kuin Ruotsi. Samalla maiden väliset erot paljastavat joitain perustavanlaatuisia ominaisuuksia Suomen kansalaisyhteiskunnasta ja valtion toimintalogiikasta.

Ruotsissa Sida jakaa suuren osan kansalaisjärjestöjen tuestaan pitkään kehitysyhteistyötä tehneiden kehysjärjestöjen kautta. Vuonna 2009 näitä kehysjärjestöjä on 15. Osa näistä, esim. Rädga barnen ja Rödga korset, tekee Sidan kanssa kehysopimuksen vain omia kehitysyhteistyöohjelmiaan ja -hankkeitaan varten. Lisäksi joukossa on kuusi sateenvarjo-kehysorganisaatiota (paraplyorganisationer). Omien hankkeidensa lisäksi sateenvarjo-organisaatiot saavat Sidalta varoja hallinnoitaviksi ja jaettaviksi eteenpäin omille jäsenjärjestöilleen, joilla on Sidan kanssa ohjelmopimus. Byrokratian vähentämiseksi Sidan kehysopimukset ovat pitkiä, noin 8–10-vuotisia. Rahoitus taataan yleensä kolmeksi vuodeksi kerrallaan, minkä jälkeen seuraa evaluaatio ja mahdollinen kolmen vuoden jatkorahoitus. (Sida 2009b.) Kohtuullisen pitkän rahoitussyklin

tarkoitus on tuoda kehitysyhteistyöhön kansainvälisissä sopimuksissa peräänkuulutettua pitkäjännitteisyyttä ja tuloksellisuutta (esim. vuoden 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness).

Kehysjärjestöistä suurin on Forum Syd. Sateenvarjo-organisaationa se jakaa tukia noin 200 järjestölle, joista suurin osa on myös Forum Sydin jäsenjärjestöjä. Nekin kansalaisjärjestöt, jotka eivät ole jäseninä missään sateenvarjo-organisaatiossa, voivat saada hanketukea ja neuvontaa Forum Sydiltä. Forum Syd toimii tarvittaessa kontaktina Etelän kansalaisjärjestöjen ja ruotsalaisten kansalaisjärjestöjen välillä, jos yhteyksiä ei valmiiksi ole olemassa. Vastuutehtävät eivät ole tehneet Forum Sydistä pelkkää hallinto-organisaatiota. Forum Syd ilmoittaa tekevänsä myös esimerkiksi poliittista vaikuttamistyötä maailmankauppaa, kehitysmaiden velkoja ja kansalaisyhteiskuntaa koskien. (Sida 2009b ja Forum Syd 2009.)

Hankehallinnon hoitajana Forum Syd vastaa varsin itsenäisesti käytännössä kaikesta muusta paitsi muodollisen rahoituspäätöksen tekemisestä, minkä hoitaa Sida. Sidan päätöksen noudattavat lähes aina Forum Sydin suosituksia. Tarkemmin sanoen Forum Syd

”tiedottaa tuesta, ottaa vastaan hakemuksia, neuvoa hankkeiden ja budjettien suunnittelussa, tekee SIDAlle esityksen rahojen allokoinnista, toteuttaa siitä tehdyn päätöksen eli tekee sopimukset yksittäisten järjestöjen kanssa sekä huolehtii tilityksen ja raportoinnin vastaanottamisesta sekä tarkastamisesta” (NetEffect 2001, 17).

Suomalaisia ulkoistamissuunnitelmia ajatellen Forum Syd on ollut erityisen kiinnostava esimerkki siksi, että organisaationa se muistuttaa monella tapaa Kepaa. Sekä Kepa että Forum Syd kokoavat yhteen monenlaisia ja -kokoisia jäsenjärjestöjä, toimivat yhteistyöeliminä, kouluttajina, tietopankkeina sekä mielipidevaikuttajina. Tällä hetkellä Kepalla ei ole muuta osuutta hankehallintoon kuin järjestöjen kouluttaminen ja neuvonta (vuoden kestänyttä ulkoistamiskokeilua lukuun ottamatta), kun taas Forum Syd hoitaa myös hankehallintoa.

11.2. Suomalaisen ja ruotsalaisen järjestelmän vertailua

Suomalainen ja ruotsalainen kehitysyhteistyötä tekevä järjestökenttä eroavat toisistaan merkittäväällä tavalla. NetEffectin raportissa ruotsalaista järjestelmää kuvataan seuraavasti:

”Ruotsalaiselle kansalaisjärjestötuen jakamisen järjestelmälle on ominaista hallinnon pitkälle viety ulkoistaminen, järjestökentän varsin suuri autonomia sekä luottamus viranomaisten ja järjestöjen kesken” (NetEffect 2001, 16).

Toisin sanoen ruotsalainen hankehallinto on jo pitkään toiminut lähes päinvastaisilla periaatteilla kuin suomalainen vastaava. Suomalaisen kehitysyhteistyön hallintoa ei ollut lainkaan ulkoistettu ennen tässä tutkielmassa läpikäymiäni ulkoistamisyhteyksiä. Suomessa kehitysyhteistyötä tekevää

järjestökenttää ei leimaa autonomia, vaan monet järjestöt ovat riippuvaisia UM:n tuista. Lyhyt rahoitus- ja hankesykli sekä runsas byrokratia ovat olleet omiaan vähentämään järjestöjen autonomiaa. Kumppanuusjärjestelyt ovat tuoneet joillekin suurille järjestöille lisää taloudellista autonomiaa, kuitenkin sitoen ne samalla entistä tiiviimmin UM:n ohjaukseen. UM:n haluttomuus antaa hallintotehtäviä Keparille ei myöskään todista hyvästä luottamuksesta suomalaisten viranomaisten, ministeriön poliittisen johdon ja järjestöjen kesken.

Sidan ja Forum Sydin tekemä yhteistyö on esimerkki viranomaisten ja järjestökentän välisestä luottamuksesta Ruotsissa. NetEffectin raportin mukaan ”[h]ankkeita valmistellessaan tai arvioidessaan Forum Syd on usein yhteydessä SIDAan ja sen edustustoihin ympäri maailman” (NetEffect 2001, 17). Suomessa FIDIDAn ulkoistamiskokeilujen aikana FIDIDAn tiivis yhteydenpito ministeriöön ja yhteydenotot edustustoihin koettiin UM:ssä ongelmallisina.

Ruotsissa järjestöhankeiden lopulliset rahoituspäätökset tekee Sida. Useimmiten Sidan päätökset noudattavat Forum Sydin esitystä. Tämä ei ollut tilanne FIDIDAn ja UM:n ulkoistamiskokeilussa. UM ei läheskään aina noudattanut FIDIDAn päätösesityksiä, mistä seurasi erimielisyyksiä FIDIDAn ja UM:n välille. FIDIDAssa tilanne koettiin luottamuspulana (Hirstiö-Snellmanin 2008, 24).

NetEffect Oy:n raportissa ruotsalaisesta järjestelmästä todetaan myös, että ”[k]eskeisiä motiiveja kehysjärjestelmän kehittämisessä ovat olleet SIDAn hallinnollisen taakan keventäminen sekä kansalaisjärjestöjen oman päätäntävällän lisääminen” (mts.). Vuosien varrella tilanne on muuttunut niin, että alkuperäinen hallinnollisen taakan keventämistavoite on vaihtunut haluksi tukea kansalaisyhteiskunnan toimintaa. NetEffect kuvaa tätä kehitystä raportissaan seuraavasti:

”Jos kehysjärjestöjä alun perin perustettiin keventämään SIDA:n hankehallintoa, on motiivi nyt toinen. Ruotsalaisessa yhteiskunnassa koetaan voimakkaasti, että yleisen kansainvälistymisen edistämiseksi sekä kansalaistoiminnan määrän ja monimuotoisuuden lisääntyessä entistä useammalle kansalaisjärjestölle tulisi myöntää kehysjärjestön asema ja kasvattaa näin mm. niiden suunnitteluvarmuutta kehitysyhteistyöaktiiviteeteissaan.” (mt., 19.)

UM:n keskeisin motiivi ulkoistamissuunnitelmilleen on ollut Sidan alkuperäisen tavoitteen tapaan oman hallinnollisen taakkansa keventäminen. UM:ssä tämä on kuitenkin kytkeytynyt ennen kaikkea kustannussäästöjen tavoitteluun. Kansalaisjärjestöjen oman päätäntävällän lisäämistä tai kansalaisyhteiskunnan tukemista ei mainita erityisinä motiiveina UM:n ulkoistamissuunnitelmissa. Päinvastoin, ulkoistamiselle etsitään sellaista laillista ratkaisua, jossa lopullinen päätäntävalta ja valvonta säilyisivät ministeriössä.

Päättäjävalta ei ole aiheetta muodostunut UM:lle kynnyskysymykseksi ulkoistamisen toteuttamisessa. Kuten aiemmin toin esiin, sekä jotkut järjestöistä että UM ovat olleet huolissaan mahdollisista jääviysongelmista Kepan päätöksenteossa, jos hankehallinto annettaisiin Kepan hoidettavaksi. Vastaavaa keskustelua on käyty myös Ruotsissa Forum Sydistä. Forum Sydin moninaiset ja osin ristiriitaiset roolit ovat herättäneet kritiikkiä Ruotsissa ulkoministeriön sisällä ja joissakin järjestöissä (Sida 2000, 15).

Sidan vuonna 2000 toteuttamassa Forum Sydin kapasiteettitutkimuksessa todettiin, että Forum Sydin identiteetti rakentuu sen neljästä erilaisesta roolista eli tehtävänkuvasta. Nämä roolit olivat 'yhteistyöelin', 'palveluorganisaatio', 'avunantajajärjestö' ja 'viranomainen'¹⁶ (mt., 11). Tutkimuksen mukaan nämä roolit ovat keskinäisessä konfliktissa esimerkiksi silloin, kun viranomaisen ja palveluorganisaation roolien sekoittuminen vaikeuttaa hankkeiden arviointityötä Forum Sydissä. Palveluorganisaationa Forum Sydin tavoite on tukea ja neuvoa järjestöjä hankkeiden suunnittelussa. Neuvonta ja tuki voivat kuitenkin vaarantaa Forum Sydin riippumattomuuden viranomaistehtävien hoitajana eli rahoitusesityksiä tehtäessä. Viranomaisvelvoitteiden hankehallinnolle asettamat aikarajat eivät mahdollista neuvontaa Forum Sydin palvelutavoitteisiin kirjatussa mittakaavassa.

Tämän tutkielman laajuudessa ei ole mahdollista selvittää, allekirjoittaako Forum Sydin hallitus Sidan analyysin sen sisäisistä roolikonflikteista. Tilanne on voinut myös muuttua, sillä Kapasiteettiselvitys on tehty jo vuonna 2000. Tutkielmani kannalta olennaista on todeta, että roolikonfliktien mahdollisuus on olemassa. Kepan Timo Lappalainen (2010) piti tätä merkittävimpänä erilaisista ratkaistavista ongelmista, mitä Kepalle ulkoistamiseen voisi liittyä. On jopa hyvin todennäköistä, että Kepa joutuisi samankaltaisten roolikonfliktien eteen kuin Forum Syd, jos siitä tehtäisiin hankehallinnon hoitaja Suomessa.

Roolikonflikteissa on mielestäni kyse tutkielman alkupuolella esittelemistäni erilaisten toimintalogiikkojen kohtaamisista. Kepan ja Forum Sydin kaltaiset organisaatiot sijoittuvat valtion ja kansalaisyhteiskunnan välimaastoon. Ne eivät ole puhtaasti valtiollisia toimijoita sen enempää kuin ne ovat tyylipuhtaita kansalaisyhteiskunnan edustajia. Niiden hoidettaviksi uskotut viranomaistehtävät ajavat ne väistämättä ainakin osittain noudattamaan julkishallinnon toimintalogiikkaa. Ne eivät kuitenkaan voi täysin luopua kansalaisjärjestöille ominaisista

¹⁶ Ruotsiksi: 'plattform', 'serviceorganisation', 'biståndsoperatör' ja 'myndighet'. Vapaat käännökset (AK) perustuvat lähdetekstissä käsitteille annettuihin tarkempiin määritelmiin.

toimintatavoistaan kadottamatta samalla alkuperäistä rooliaan järjestöjen yhteistyöelimenä. Kepan ja Forum Sydin kohdalla yhteiskunnan eri kentät menevät päällekkäin ja lomittuvat toisiinsa.

Esitin aiemmin ajatuksen siitä, että Bourdieun kentät ovat riittämätön väline yhteiskunnan eri kenttien kohtaamisten analysoimiseen. Tässä kohtaa gramscilainen politiikkakäsitys astuu mukaan analyysiini. Gramscilaisessa ajattelussa poliittinen yhteiskunta ja kansalaisyhteiskunta yhdessä muodostavat valtion. Kepan ja Forum Sydin olemassaolo ja niiden osallistuminen viranomaistoimintaan voidaan nähdä gramscilaisittain valtion harjoittamana hallitsemisena suostunnan ja hegemonian avulla. Ottamalla Kepan ja Forum Sydin osaksi ”järjestelmää”, valtio monopolisoi kansalaisyhteiskuntaa omien tarpeidensa mukaisesti. Siten Kepa ja Forum Syd ovat paitsi osa poliittista yhteiskuntaa myös osa kansalaisyhteiskuntaa. Suostunta syntyy siitä, että järjestöt kokevat voivansa vaikuttaa tarpeeksi niitä koskeviin asioihin. Hallitseminen koetaan legitiiminä. Osaltaan legitiimiys johtuu siitä, ettei valtion monopoli kansalaisyhteiskuntaansa ole täydellinen pohjoismaisessa demokraattisessa yhteiskuntajärjestelmässä. Järjestöillä on mahdollisuus ottaa kantaa ja jossakin määrin myös vaikuttaa valtion toimiin.

Ruotsissa Sida on nimenomaan halunnut lisätä kansalaisjärjestöjen osallisuutta ja autonomiaa kehyssovimusten avulla. Esimerkiksi Forum Syd on ymmärretty mahdollisuutena rakentaa siltaa poliittisen yhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan välille. Suomessa taas UM on pitänyt valtansa jakamista Kepalle uhkaavana ja pelännyt valvonnan heikentymistä. Järjestökentän autonomian ja osallisuuden lisäämistä ei ole nähty mahdollisuutena vahvistaa UM:n ja järjestöjen välistä luottamusväliä. UM ei ole katsonut tarpeelliseksi kasvattaa omaa legitimitettiään suhteessa järjestöihin. Palaan tähän havaintoon vielä tämän luvun lopussa.

11.3. Hankehallinto muissa maissa

Ruotsalainen tapa jakaa tukia kehysjärjestöjen kautta ei ole mikään universaali tai edes kovin yleinen käytäntö avunantajamaiden keskuudessa. Kansalaisjärjestötukien hallinnointi on järjestetty vaihtelevin tavoin eri maissa. NetEffectin raportissa (2001, 19–23) perehdyttiin Ruotsin lisäksi muihin Suomeen vertautuviin kehysyhteistyötä harjoittaviin maihin. Näitä olivat Tanska, Hollanti, Norja, Iso-Britannia ja Kanada. Raportin mukaan nämä maat vertautuvat Suomeen lähinnä poliittisten painotusten ja kansalaisjärjestöjen kautta ohjattavan tuen prosentiosuuksien kautta. NetEffectin havaintoja vahvistaa toinenkin järjestöjen kehysyhteistyörahoitusta vertaileva tutkimus vuodelta 2006 (Intrac). Siinä mukana olivat Tanska, Suomi, Irlanti, Hollanti, Norja, Ruotsi ja Iso-Britannia.

Järjestökenttien kansainvälistä vertailua vaikeuttaa se, että kaikissa verrokkimaissa Irlantia lukuun ottamatta avun volyymi ja sen hallinnointiin käytettävät resurssit ovat merkittävästi Suomen vastaavia suuremmat. Kun avun volyymi on suuri, siitä riittää enemmän jaettavaa kansalaisjärjestöillekin.

Tanskassa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hallinnointi muistuttaa Suomen tapaa ehkä eniten verrokkimaista. Hankearviot ja -hallinnon hoitaa pääasiassa Tanskan ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksikkö. Erona Suomeen on ollut lähinnä se, että ainakin vuoteen 2006 saakka DANIDA (Danish International Development Agency) pyrki tietoisesti välttämään mittavaa hallinnon ulkoistamista. Hallinnollista taakkaa on kevennetty vain tekemällä kehyssovimuksia joidenkin järjestöjen kanssa. Lisäksi DANIDA rahoittaa noin 130 järjestön perustamaa, Kepan kaltaista Projektrådgivningen-keskusta. Se myöntää pieniä hanketukia, auttaa järjestöjä hankevalmistelussa sekä harjoittaa neuvontaa ja koulutusta. Muutoin hallinto on haluttu säilyttää DANIDA:ssa, jotta julkisten varojen käytön valvonta olisi tarpeeksi luotettavaa. (NetEffect 2001, 20–21 ja Intrac 2006, 27–32.)

Verrokkimaista irlantilaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on volyymiltaan lähimpänä Suomea. Irlannissa avun pieni volyymi ei ole johtanut hallinnon ulkoistamiseen. Kehitysyhteistyövaroja hallinnoiva Irish Aid on pyrkinyt keventämään hallinnollista taakkaansa tekemällä järjestöjen kanssa monivuotisia ohjelasopimuksia hanketuen sijaan. Toisaalta järjestöt voivat hakea pieniin projekteihinsa hanketukea myös suoraan Irlannin suurlähetystöiltä kohdemaissa. (Intrac 2006, 37–39.) Irish Aidin tarjoamat rahoitusvaihtoehdot ovat siten Suomen UM:n vaihtoehtoja monipuolisemmat ja joustavammat.

Myös Isossa-Britanniassa Department for International Development (DFID) on ottanut periaatteekseen jakaa järjestöille pitkäkestoista rahoitusta projektitukien sijaan. Projektirahoituksen osuus on vain 4 prosenttia kaikista NGO-tuista. Projektien hankearviot on ulkoistettu yksityisen Triple Line -konsulttiyrityksen tehtäviksi niin, että lopullisen rahoituspäätöksen tekee DFID. (Mt., 50–52.)

Hollannissa järjestöjen autonomia on perinteisesti ollut suuri. Vuoteen 2003 saakka neljällä suurella ja perinteikkäällä kansalaisjärjestöllä oli parlamentin päätöksellä oikeus saada 10 prosenttia kehitysyhteistyöbudjetista käyttöönsä ja päättää tämän rahan jaosta ja käytöstä. Ministeriön ja pienempien kansalaisjärjestöjen mielestä autonomiaa oli liikaakin. (NetEffect 2001, 21.) Sittemmin myös suuret järjestöt on laitettu kilpailemaan rahoituksesta pienten järjestöjen kanssa.

Rahoituspäätösten teko on ulkoistettu riippumattomalle ohjausryhmälle (advisory committee). Uudessakin järjestelmässä järjestöt toimivat melko autonomisesti omia ohjelmiaan toteuttaen, koska Hollannissa ei uskota projektimuotoisen kehitysyhteistyön tuottavan kestäväää sosiaalista kehitystä. Tukirahojen käyttöä ohjataan kuitenkin sisällöllisesti aiempaa tarkemmin. Tuki on käytettävä köyhyyden vähentämiseen, sosiaalisen kehityksen edistämiseen ja lobbaustyöhön ennalta määritettyjen prosenttiosuuksien mukaisesti. (Intrac 2006, 41–43.)

Eroja suomalaiseen järjestelmään on monia. Hollannin kansalaisjärjestökenttä on mittava, ja sillä on vahva kannatus hollantilaisessa yhteiskunnassa. Hollannin ulkoministeriö pitää kansalaisjärjestöjä julkilausutusti tärkeänä kehitysyhteistyön kanavana. Tämä näkyy myös käytännössä: kansalaisjärjestöt Hollannissa ja maailmalla saavat käyttöönsä 20–25 prosenttia Hollannin ODA:sta¹⁷. Suomessa vastaava luku on noin 13 prosenttia. (Mt., 34 ja 41–42.) Hankehallinto on pitkälti ulkoistettu ulkoministeriöstä, mutta ulkoistamisen motiivina eivät raporttien perusteella vaikuta olleen kustannussäästöt, vaan järjestöjen autonomian tukeminen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen.

Intracin vertailun mukaan julkisen sektorin vallitsevana kansainvälisenä tendenssinä on siirtyä entistä enemmän järjestöjen hankerahoituksesta sopimusmuotoiseen, pitkäkestoiseen rahoitukseen. Tarkoituksena on tukea jo aiemmin mainitsemassani Pariisin julistuksessa ja kehityspoliittisissa linjauksissa peräänkuulutettuja kestäviä kehitysprosesseja. (Mt., 25.) On kuitenkin oleellista huomata, että sopimusmuotoinen rahoitus monesti sitoo järjestöt entistä tiukemmin toteuttamaan maansa virallisia kehitysyhteistyöteemoja. Tämä on omiaan vieraannuttamaan yhä ammattimaisemmiksi käyvät järjestöt omista kansalaisyhteiskunnistaan. Vaikka julkishallinnon tavoitteena usein on järjestöjen autonomian kasvattaminen projektibyrokraatiaa vähentämällä, lopputulos voi olla päinvastainen. Ammattimaistuvat järjestöt tulevat entistä riippuvaisemmiksi julkisen rahoituksen jatkuvuudesta, jolloin niiden autonomiakin vähenee. Varojen käyttö saattaa tehostua, mutta järjestörahoituksen alkuperäinen tavoite – kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen sekä Pohjoisessa että Etelässä – unohtuu.

11.4. Suomalaisen ulkoistamishankkeen erityispiirteet

Järjestörahoituksen kansainvälinen vertailu paljastaa mielestäni jotain erityistä UM:n ulkoistamissuunnitelmista Suomessa. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, hankehallintoa tai sen osia on ulkoistettu muissakin maissa. Ensinnäkin ulkoistamisia on tehty virkamiesten hallinnollisen taakan keventämiseksi antamalla tehtäviä jonkin ulkopuolisen tahon hoidettavaksi (esim. Iso-Britannia).

¹⁷ ODA: Official development assistance, OECD:n ylläpitämä kansainvälinen tilasto eri maiden kehitysyhteistyöhön käyttämistä varoista.

Kutsun näitä tilattuja palveluja ostopalveluiksi. Ideana on, että ostopalvelun tarjoaja tuottaa tilatun palvelun sopimuksen mukaisesti. Intracin kuvauksen perusteella brittien järjestely vaikuttaa samankaltaiselta kuin UM:n Kepalta ja sitten FIDIDA:ta tilaamat palvelut. Merkittävä ero on kuitenkin siinä, että Isossa-Britanniassa ostopalveluja tuottaa yksityinen yritys. Kepa tai FIDIDA eivät ole ostopalvelujen tuottajaorganisaatioita, vaan ennen kaikkea järjestöjen keskinäisiä yhteistyö- ja edunvalvontajärjestöjä kuten jo aiemmin totesin.

Toiseksi muita kansainvälisesti käytettyjä hallinnon keventämistapoja näyttävät olevan aiempaa pidemmät rahoituskaudet ja yksittäisten hanketukien korvaaminen ohjelmatuilla. Lisäksi rahaa jaetaan jonkin verran sateenvarjo-organisaatioiden kautta, erityisesti Ruotsissa. Samankaltainen järjestelmä oli aiemmin käytössä myös Hollannissa. Näillä järjestelyillä julkiset rahoittajat tavoittelevat paitsi byrokratiansa keventämistä myös lisää autonomiaa kansalaisjärjestöille. Suomessa tällaiset järjestelyt ovat koskeneet vain kumppanuusasemaan päässeitä kymmentä järjestöä. UM:n kriteerit kumppanuuden aloittamiselle ovat tiukat. UM edellyttää järjestöiltä vahvaa omaa toimintakapasiteettia ennen kuin se on valmis lisäämään niiden autonomiaa. Ylitarkastaja Lahtisen (2010) mukaan kumppanuusjärjestöjen määrää ei ole mahdollista juurikaan kasvattaa, koska järjestöillä ei ole tarvittavaa kapasiteettia. Ulkoistamissuunnitelmissaan ja -kokeiluissaan UM ei erityisesti pyrkinyt kasvattamaan pienten ja keskisuurten järjestöjen autonomiaa. Näiden järjestöjen rahoitus oli ulkoistamisen toteuduttuakin tarkoitus säilyttää hankemuotoisena ja rahoitusyhti lyhyenä.

UM:n ulkoistamissuunnitelma olisi toteutuessaan voinut keventää byrokratiaa kansalaisjärjestöyksikössä, mutta yksittäisten järjestöjen velvollisuudet olisivat säilyneet ennallaan. UM:n suunnitelmiin ei kuulunut projektitukien korvaamista ohjelmatuilla tai pidempiä rahoituskausia, jotka olisivat vähentäneet paperityötä järjestöissä. UM tavoitteli ulkoistamisella ennen kaikkea kustannussäästöjä. Ulkoistamissuunnitelmiansa perusteella UM halusi siis tilata osan hankehallintotyötä ostopalveluna ulkopuoliselta palveluntarjoajalta oman hallinnollisen taakkansa keventämiseksi. Tästä syystä UM:n suunnitelmat vertautuvat mielestäni huonosti esimerkiksi Ruotsissa tai Hollannissa toteutettuihin ulkoistamisiin, joissa järjestöjen asemaa ja autonomiaa on pyritty parantamaan.

UM:n ulkoistamiskokeilut olisivat mahdollisesti päässeet paremmin tavoitteisiinsa – eli keventäneet kansalaisjärjestöyksikön työtaakkaa – jos tehtävät olisi brittien tavoin ulkoistettu jonkin ostopalveluja tarjoavan konsulttiyrityksen hoidettaviksi. Yksityiseltä sektorilta UM voisi mahdollisesti löytää etsimänsä eli onnistua hoitamaan lakisäätöiset tehtävänsä aiempaa

kustannustehokkaammin. Sen sijaan järjestöjen toiminnan logiikka on toisenlainen. Ostopalvelujen tuottamisesta saatava rahallinen korvaus ei motivoi Kepaa ja järjestöjä hankehallinnon entistä kustannustehokkaampaan hoitamiseen. Järjestöt tarvitsevat toisenlaista porkkanaa eli laadullista kehittämistä, jota sekä Kepa että FIDIDA pilottikokeiluissaan tavoittelivatkin. Esimerkiksi järjestöille aiheutuvan paperibyrokratian keventäminen voisi motivoida järjestöt UM:n toivomiin kustannussäästöihin. Ulkoistamisessa hankehallintoon haluttiin soveltaa uuden julkisjohtamisen periaatteita. Markkinalogiikalla toimivan yrityksen olisi järjestöjä helpompi soveltaa niitä hallintotyössään, tosin säästöt voisivat tarkoittaa myös palvelujen laadun heikkenemistä. Ulkoistamiskokeiluista raportoidut ongelmat palautuvat pitkälti siihen, etteivät Kepa ja FIDIDA kokeneet markkinalogiikkaa ja palveluntarjoajan roolia omakseen. Toiminnan logiikat eivät ole kohdanneet, mikä käy hyvin ilmi Lappalaisen kommentista.

”Käytännössä hankehallinto on varmasti aika samanhintainen [UM:ssä tai ulkoistettuna]. Kyllä sen ehkä hieman [nykyistä] halvemmalla voisi tehdä, mutta merkittävästi halvemmalla ei kannata lähteä edes yrittämään, koska sitten se on heti laadusta ja toimivuudesta pois. Me emme usko, että UM:n malli tällä hetkellä on mikään rahantörsääjäsjysteemi.” (Kepa / Lappalainen 2010.)

Suomen tilannetta kuvaa hyvin se, että UM on alusta alkaen halunnut kutsua suunnitelmiaan *ulkoistamiseksi*. Jo nimetessään kehitysyhteistyön hankehallinnon uudelleenjärjestelynsä ulkoistamishankkeeksi, UM teki selväksi, että ulkoistettavat toiminnot ovat talon ulkopuolelta hankittavia ostopalveluita. Kun kyse on ostopalveluista – eikä esimerkiksi yhteistyöstä järjestöjen kanssa hankehallinnon kehittämiseksi – UM:n on mahdollista odottaa, että sopimuksen tehnyt ulkopuolinen palveluntarjoaja toimittaa sille tilatut palvelut maksajan eli UM:n toiveiden mukaisesti. Tässä valossa on ymmärrettävää, että esimerkiksi FIDIDA halusi omalta osaltaan kutsua ulkoistamiskokeilua mieluummin laatuhankeeksi, kuten jo aiemmin tutkielmassani toin esiin.

Ulkoistaminen on lähtökohtaisesti melko haasteellinen lähestymistapa kansalaisjärjestöjen hankehallinnon uudistamiseen. Kun ulkoistamisella tarkoitetaan nimenomaan palvelujen hankintaa (UM:n ulkoistamispäätöksessä puhutaan *”hallinnon tukipalvelujen hankinnasta”* [UM 2, 1]), on molempien osapuolten oltava tarkoin selvillä siitä, mitä palveluja sopimus pitää sisällään. Hankehallinto ei ole selkeärajainen toiminto, joka olisi helppo erottaa UM:n muusta toiminnasta ja ostaa talon ulkopuolelta. Tämä vaikeus on selvästi havaittavissa esittelemistäni ulkoistamiskokeiluista. FIDIDAlla tai Kepalla, sen enempää kuin UM:n virkamiehillä ei tuntunut olevan varmuutta siitä, missä kenenkin vastuun rajat alkavat ja mihin ne päättyvät ulkoistetuissa toiminnoissa.

Ulkoistamiseen, eli ostopalvelujen hankkimiseen järjestöiltä, on vaikea yhdistää ajatusta vahvasta ja autonomisesta kansalaisyhteiskunnasta. Tilanne olisi eri, jos ulkoistamiseen yhdistettäisiin järjestöjen vaikutusvallan ja autonomian lisääminen. Puhtaassa tilaaja–tuottaja-suhteessa UM käyttää kyllä valtaansa järjestöihin, mutta vallankäyttö ei toteudu symbolisena elleivät järjestöt koe vallankäyttöä legitimiiksi. Tällainen ulkoistettujen palvelujen tuottaja ei voi olla Gramscin tarkoittama hallitsevien luokkien poliittisen ja kulttuurihegemonian apparaatti, joka uusintaisi UM:n hegemonista asemaa. Se ei myöskään voi olla Gramscin apparaatin pohjoismainen versio, vahva kansalaisyhteiskunnan edustajaorganisaatio, joka on kohtuullisen riippumaton valtiolta saamastaan rahallisesta tuesta huolimatta. On vaikea kuvitella, että poliittisesti aktiivinen Kepa taipuisi käskyläisen, eli puhtaan palveluntuottajan rooliin.

Asetelma paljastaa, ettei roolien sekoittaminen ja tehtävien siirtely yli yhteiskunnan sektorirajojen ole yksinkertaista. Kilpailuttaessaan järjestöjen hankehallintoa UM itse asiassa sekoittaa kaikkien kolmen sektorin toimintalogiikoita keskenään. Hallinnointityö tulisi hoitaa julkisen sektorin toimintalogiikan mukaisesti, lakeja noudattaen ja tasapuolisesti. Ulkopuolisen työn hankkiminen eli ulkoistaminen on haluttu hoitaa yksityisen sektorin markkinalogiikkaa noudattaen, kustannustehokkaasti ja toistuvasti kilpailuttaen. Työn tekijää, eli hankehallinnon tuottajaa, on puolestaan etsitty kolmannelta sektorilta, jolla on oma, luottamukseen ja yhteistyöhön perustuva toiminnanlogiikkansa. UM:lle hankehallinnoijaksi kelpaisi myös yksityinen yritys, mutta Suomesta ei ole löytynyt tarvittavalla kapasiteetilla ja asiantuntemuksella varustettua yritystä.

Kokonaisuutena näyttää siltä, ettei ulkoistaminen ole onnistunut, koska UM:n ja Kepan sille asettamat toiveet ja tavoitteet ole osuneet yksiin. UM on etsinyt kustannustehokasta ja neutraalia palveluntuottajaa. Kepa puolestaan on tavoitellut järjestöhankeiden kehittämistä ja järjestöille lisää poliittista vaikutusvaltaa Ruotsin mallin mukaisesti.

12. Johtopäätökset

Olen tässä tutkielmassa analysoinut valtion ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vallanjakoa ja rooleja kehityspolitiikan alalla Suomessa. Teoreettisessa viitekehyksessäni yhdistin gramscilaisen politiikkakäsityksen bourdieulaiseen kenttäajatteluun. Totesin, että niin valtionhallinnon kuin kansalaisjärjestöjen toimintaa määrittävät niiden kentille ominaiset toiminnan logiikat. Nämä logiikat eivät ole staattisia ja pysyviä, vaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja muutoksen tilassa. Myöskään kansalaisjärjestöjen roolit ja valta eivät ole pysyviä rakenteita, vaan ne perustuvat kontingenteille yhteiskunnallisille suhteille.

Gramscilaisittain ajateltuna järjestäytynyt ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta ei ole valtionhallinnon vastavoima, vaan sen legitimizeetin ylläpitäjä. Hallinnon legitimizeetti perustuu kansalaisten sille antamalle hyväksynnälle. Gramscilaisella analyysillä on osittaista todellisuuspohjaa tämän tutkielman valossa myös suomalaisessa nyky-yhteiskunnassa. Kehitysyhteistyöjärjestöt ovat juuri niitä Gramscin tarkoittamia yksityisiä aloitteita, jotka muodostavat hallitsevien luokkien poliittisen ja kulttuurihegemonian apparaatin. Ne toimivat kansalaisten omasta aloitteesta, mutta samalla uusintavat ja ylläpitävät vallitsevaa järjestystä. Kehitysyhteistyöjärjestöt ovat UM:n yksityinen hegemoniakoneisto, jopa silloinkin, kun ne eivät hae UM:n hanketukea. Järjestöt levittävät tietoa kehitysmaiden avuntarpeesta ja suomalaisten globaalista vastuusta. Tiedon leviäminen on myös UM:n intresseissä. Kehitysmaiden auttamisen lisäksi Suomi tavoittelee kehitysyhteistyöllään esimerkiksi kansainvälistä vaikutusvaltaa ja uusia kauppasuhteita.

Gramscin käsitys kansalaisyhteiskunnasta valtion hegemonia-apparaattina oli kuitenkin analyysi tietystä historiallisesta tilanteesta. Siksi se onnistuu mielestäni selittämään pohjoismaista (ja suomalaista) kansalaisyhteiskuntamallia vain osittain. Kehityspolitiikan alalla järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, eli Kepa ja useimmat järjestöt, ovat rahoitussuhteen kautta elimellisessä yhteydessä valtionhallintoon. Silti esimerkiksi Kepa pitää itseään ajatuksellisesti melko riippumattomana UM:stä. Rahoitussuhteesta huolimatta Kepa haastaa ja tarvittaessa kritisoi kärkkäästikin valtionhallinnon ja poliittisen johdon toimia. Tällainen vapaus ei kuulu gramscilaiseen kansalaisyhteiskuntamalliin. Haastattelemanani asiantuntijat kutsuivat tätä valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan eräänlaista viha-rakkaus-suhdetta pohjoismaiseksi malliksi. Yksi tutkielmani keskeisistä havainnoista on, että kehitysyhteistyöjärjestöjen suhdetta valtionhallintoon leimaa yhtä aikaa sekä riippuvuus että itsenäisyys.

Toinen aineistostani nouseva tärkeä havainto on se, että järjestöillä on Mustosen mainitsemaa omaehtoista globaalia kansalaisyhteiskuntatoimintaa, johon ne eivät hae eivätkä tarvitse valtion tukea. Kansalaisjärjestöjen globaalit yhteydet toisiin kansalaisjärjestöihin eivät mahdu gramscilaiseen malliin, jossa kansalaisyhteiskunta on olemassa vain osana valtiota. Globaalit kumppanuudet voivat toimia valtiosuhteiden ohi ja yli. Järjestöillä on paljon myös omaehtoista kotimaista toimintaa, esimerkiksi tiedotustyötä tai järjestöjen keskinäistä yhteistyötä, joka sijoittuu yksinomaan kansalaisyhteiskunnan piiriin. Järjestöjen itsetunto toimijoina onkin kasvanut. Siten poliittisesti aktiivinen Kepa ja monet järjestöt pitävät itseään itsenäisinä toimijoina, joita valtionhallinnon tulisi kohdella yhteistyökumppaneina eikä alamaisina. Ne eivät pidä tehtävänäään vain vallitsevan järjestelmän ylläpitämistä, vaan myös sen kritisoimista ja muuttamista.

Yhteenvedona voidaan todeta, että suomalaiset kehitysyhteistyöjärjestöt eivät ole pelkästään valtionhallinnon hegemoninen apparaatti. Niiden jonkinasteisen riippumattomuuden takaavat demokraattinen järjestelmä, pohjoismainen kansalaisaktivismia tukeva ilmapiiri sekä järjestöjen autonomian ja itsetunnon lisääntyminen.

Gramscin mukaan yhteiskunnallinen hegemonia täytyy jatkuvasti uusintaa, sillä se ei perustu rakenteille vaan alatimuuttuville suhteille. Olen esittänyt, että tutkimallani kehityspolitiikan alalla vallitsee UM:n herruus, jota kansalaisjärjestöt yhtäältä uusintavat mutta toisaalta samalla myös kyseenalaistavat. Valtionhallinnon hegemonia ei ole absoluuttinen ja yksisuuntainen, vaan järjestöjen on mahdollista tehdä uusia aloitteita tai puuttua poliitikkojen ja virkamiesten toimintaan demokratian takaamin keinoin. Erityisesti pohjoismainen demokraattinen yhteiskuntajärjestys mahdollistaa jopa valtionhallinnon kritisoimisen valtionhallinnon rahallisella tuella.

Valtionhallinnon hegemonia säilyy niin kauan, kuin kansalaiset pitävät hallintoa legitiiminä. Käytännössä ylimmän vastuun hallinnosta kantaa poliittinen johto. Ongelmatilanteissa poliittinen johto kaatuu, mutta järjestelmä jää pystyyn. Poliittinen johto päättää viime kädessä siitä, millaista politiikkaa valtio toteuttaa. Tästä syystä kolmannen sektorin ja valtionhallinnon suhteita hallitsevat itse asiassa järjestöjen suhteet kulloinkin istuvaan ministeriin.

Pierre Bourdieun mukaan yhteiskunta jakautuu kenttiin, joilla vallitsee niille ominainen toiminnan logiikka. Olen soveltanut tätä bourdieulaista ajattelua yhteiskunnan eri sektoreihin: valtionhallintoon ja kolmanteen sektoriin, joilla molemmilla on oma toiminnan logiikkansa. Olen todennut, että valtionhallinnon toimintalogiikkaa määrittävät lainmukaisuus, tasapuolisuus ja universalisuus. Kolmannelle sektorille ominaista on voittoa tavoittelemattomuus, keskustelevuus ja

sosiaalisen pääoman hyödyntäminen. Nämä määritelmät ovat vain ideaaleja, joihin toiminnassa pyritään. Käytännössä ideaalit eivät tietenkään aina toteudu.

Kirjoittaessani järjestöjen sosiaalisesta pääomasta, totesin teoreettisen viitekehýkseni sosiaalisen pääoman määritelmät puutteellisiksi. Bourdieu ja Siisiäinen määrittelivät sosiaalisen pääoman luottamuspääomaksi, kansalaisten positiivisen kanssakäymisen lopputulemaksi. Tämän tutkielman valossa sosiaalinen pääoma voi rakentua myös negatiivisessa kanssakäymisessä. Mielipide-erot, ristiriidat ja jopa konfliktit ovat olennainen osa kansalaisyhteiskunnan sosiaalista pääomaa. Kepan toiminnanjohtaja Timo Lappalainen tiivisti tämän hyvin sanoessaan, että emme sentään elä Valko-Venäjällä. Lappalainen ei odota kaikkien Kepan jäsenjärjestöjen uskovan Kepan kykyyn suoriutua hankehallintotehtävistä. Kriittisyys ja erilaisten näkökulmien törmäykset ovat osa kansalaisyhteiskunnan sosiaalisia voimavaroja, joskus jopa sen uutta luova voima.

Mielestäni UM:n ja kehitysyhteistyöjärjestöjen suhteet Suomessa ovat hyvä esimerkki siitä, ettei minkään kentän toimintalogiikka ole staattinen ja pysyvä, vaan gramscilaisen politiikkakäsityksen mukaisesti jatkuvassa muutoksen tilassa. Eri kenttien logiikat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Viime aikoina yksityisen sektorin eli markkinoiden logiikka on muodostunut yhä hallitsevammaksi ja vaikuttanut niin valtionhallinnon kuin järjestöjenkin toimintaan. Markkinadiskurssi on vaikuttanut hyvin voimakkaasti etenkin valtionhallintoon, missä se on integroitunut osaksi valtion toimintalogiikkaa. Esittelemäni kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnon kilpailuttaminen on yksi esimerkki siitä, että taloudellinen tehokkuus on vakiintunut yhdeksi merkittävimmistä valtionhallinnon toimintaa ohjaavista periaatteista.

Ulkoministeriön suunnittelema hallinnon ulkoistaminen on siis esimerkki markkinalogiikan levittäytymisestä yhteiskunnan muille kentille. Paine ulkoistamiseen tulee uuden julkisjohtamisen periaatteista, jotka konkretisoituvat valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa. Tähän saakka ulkoistaminen on kariutunut paitsi eri sektoreiden toimintalogiikkojen yhteentörmäyksiin myös valtakysymyksiin.

Olen tutkielmassani todennut, että järjestöjen oma yhteenliittymä Kepa ei ole kelvannut UM:lle ulkoistetun hallinnon hoitajaksi. Ulkoistaminen todennäköisesti kasvattaisi Kepan vaikutusvaltaa ja symbolista valtaa niin ministeriöön kuin jäsenjärjestöihinsä. Näin on tapahtunut esimerkiksi Ruotsissa Forum Sydissä. Kepan hoitaessa hankehallintoa järjestöt tavallaan hallinnoisivat itse itseään ja tukirahojaan, vaikkakin hallinnointi tapahtuisi Kepan johdolla tai sen alaisuuteen perustettavassa erillisessä organisaatiossa, esimerkiksi säätiössä. Tähän UM ei lopulta ole halunnut

suostua. Ulkoistamisen keskeyttänyt ministeri Väyrynen on halunnut pitää kiinni UM:n kehityspoliittisesta herruudesta.

Viime kädessä vallanjaossa on kyse valtion ja kansalaisyhteiskunnan rajanvedosta. Mille sektorille tyypillisen toimintalogiikan mukaisesti hallintotehtävät hoidetaan? Kepalle ei ole haluttu ulkoistaa, koska UM:ssä on pelätty, että valtionhallinnon peruseriaatteen – tasapuolisuus, lainmukaisuus ja valvonta – heikkenisivät Kepan hallinnoinnissa. On mahdotonta tietää, tapahtuisiko näin todella. Ruotsalaisten kokemusten perusteella on kuitenkin mahdollista arvioida, että hallinnon siirtäminen kolmannelle sektorille tarkoittaisi joitakin muutoksia toimintalogiikassa. Raporteissa ruotsalaista järjestelmää kuvattiin vahvasti luottamukseen perustuvaksi ja järjestöjen autonomiaa suureksi. On vaikea kuvitella, että poliittisesti aktiivinen ja autonomiaansa korostava Kepakaan hyväksyisi nykyistä asemaansa heikompaan roolia hankehallinnoijana. Tällainen kehitys olisi muutos verrattuna nykytilanteeseen Suomessa.

Tähänastisissa UM:n suunnitelmissa on oletettu, että operatiivisia hallintotehtäviä voidaan ulkoistaa pois valtion piiristä ilman, että hallinnon toimintalogiikka muuttuu. Kepalla ei kuitenkaan ole mitään intressejä ottaa hallintotehtäviä vastuulleen, ellei se samalla pääse kehittämään hallinnon käytäntöjä järjestöjen toiveiden mukaisesti. Yksityiseltä sektorilta ei taas ole löytynyt sopivaa palveluntuottajaa. Lisäksi yrityksiin liittyy aivan sama riski kuin Kepaankin: hallinnon logiikka voisi muuttua ulkoistettaessa. Yrityksen täytyy tehdä voittomarginaalinsa jostakin, jolloin hallinnon tasapuolisuus, lainmukaisuus ja valvonta voisivat heikentyä kustannustehokkuuden seurauksena. Tämä ei tarkoita, että hallinnon kokonaiskustannukset välttämättä alenisivat, vaan osa nykyisistä hallinnointikuluista siirtyisi yrityksen voittomarginaaliksi. Lopputulema olisi joka tapauksessa sama kuin Kepan tapauksessa: hallinnointiperiaatteet voisivat muuttua, tosin eri syistä. Tätä riskiä UM:n ulkoistamista koskevissa asiakirjoissa ei analysoitu tai otettu huomioon.

Kehitysyhteistyöjärjestöjen hankehallinnon ulkoistaminen on yksi esimerkki siitä, ettei ole täysin merkityksetöntä, mikä tahansa julkishallinnon palvelut tuottaa. Tehtävien siirtelyllä yli yhteiskunnan sektorirajojen on vaikutusta hallinnon logiikkaan. Viimeisen vuosikymmenen aikana valtionhallinto on toteuttanut paljon erilaisia ulkoistamisia ja yksityistämisiä vaihtelevin tuloksin. Julkishallinnolle kuuluvia tehtäviä ulkoistettaessa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, millä logiikalla palvelut halutaan tuottaa. Joskus on myös paikallaan kysyä, mitä ulkoistamisella oikeastaan saavutetaan.

Kehitysyhteistyön hallinnointi vaatii aivan erityislaatuista kehityskysymysten tuntemusta ja kehitysmaita koskevaa asiantuntijuutta, jota Suomessa on tarjolla vain vähän. Lainsäädännön edellyttämä verovarojen järkevä käyttö ja valvonta eivät toteudu, ellei hallinnoijalla ole tarvittavaa osaamista. Tällaisen pienen, erityistä asiantuntijuutta vaativan hallinnonalan kohdalla herää kysymys, onko ulkoistaminen ylipäättään kannattavaa. Tuottaako ulkoistaminen toivottuja kustannussäästöjä ja tehokkuutta? UM sai tarjouskilpailuunsa vain kaksi ehdotusta järjestöhankeiden hallinnon ulkoistamisratkaisuksi, nekin molemmat järjestösektorilta. Kun kiinnostus oli näin vähäistä, kolmen vuoden välein toistuva tarjouskilpailu ja kilpailuttaminen vaikuttavat absurdeilta suunnitelmilta tällä hallinnonalalla.

Ulkoistaminen on merkittävä, muttei kuitenkaan ainoa ulkoministeriön ja kehitysyhteistyöjärjestöjen suhdetta määrittävä asia. Pohjimmiltaan kyse on siitä, millainen merkitys järjestöille halutaan antaa demokraattisessa järjestelmässä. Ovatko ne kansalaisyhteiskunnan omia asiantuntijaorganisaatioita, joita kuullaan päätöksentekotilanteissa siinä missä konsulttiraporttejakin? Vai ovatko ne palveluntuottajia, joilta voidaan tilata hallinnon tukipalveluja tai muita operatiivisia toimintoja?

Valtionhallinto ja järjestöt eivät voi olla keskenään kuin hyviä ystäviä, sillä järjestöille kuuluu myös rakkikoiran rooli, eli valtionhallinnon vastustaminen ja sen kritisointi. Suhteen vahvempaan osapuoleksi on pitkälti UM:n ja sen poliittisen johdon päätettävissä, suhtautuuko valtio järjestöihin kuten isovelji, joka valvoo ja kontrolloi vai kuten viisas vanhempi, joka ohjaa, kuuntelee ja ottaa joskus itsekin opikseen.

Tutkielmani jättää runsaasti avoimia ovia jatkotutkimukselle, sillä aiheestani ei ole olemassa aiempaa tutkimusta. Tässä tutkielmassa esimerkkitapauksena toiminut järjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon ulkoistaminen antaisi aineksia kokonaan omalle tutkimuksellen. Ulkoistamisen etuja ja haittoja olisi mahdollista jatkoanalysoida esimerkiksi perehtymällä syvällisemmin UM:n ja FIDIDA ry:n kokemuksiin ulkoistettujen palvelujen tilaamisesta ja tuottamisesta. Toinen mahdollinen jatkotutkimuksen aihe voisivat olla valtionhallinnon ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan suhteet jollakin muulla sektorilla. Olisi kiinnostavaa verrata, millainen logiikka määrittää valtion ja kansalaisjärjestöjen toimintaa jollakin toisella hallinnonalalla, esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteissä. Millaiset ovat sosiaali- ja terveysalan järjestöjen suhteet niille rahaa jakavaan RAY:yn sekä sosiaali- ja terveysministeriöön?

14. LÄHTEET

Primäärilähteet

FIDIDA (2008a): *FIDIDAn tehtävä neuvoo ja kouluttaa*. Luettu 20.1.2008.
<http://www.fidida.fi/laatu/index.htm>

FIDIDA (2009a): *FIDIDAn strategia 2008–10*. Luettu 5.10.2009.
<http://www.fidida.fi/fidida/strategia/index.htm>

Forum Syd (2009): *Forum Syds verksamhetsområden*. Luettu 29.10.2009.
https://www.forumsyd.org/templates/FS_ArticleTypeB.aspx?id=2459

Global.finland (2008): *Uusi kehityspoliittinen ohjelma*. Päivitetty 11.1.2008. Luettu 5.2.2010
<http://global.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=38609&contentlan=1&culture=fi-FI>

Hillo, Katariina (2008): *Hankehallinnon tarjouskilpailuun järjestöjen yhteisellä suunnittelulla*. Artikkelin Kevan extranetissä 14.10.2008. Luettu 20.9.2009.

Hirstiö-Snellman, Paula (2008): *FIDIDA : An Example of Outsourced Service 2004–2008*. Evaluation report 2008:4. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

Intrac (2006): *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications*. Occasional Papers Series No: 46. INTRAC, International NGO Training and Research Centre, s.l.

Kepa 1: *Järjestöjen hanketuki uudistuu: ratkaiseeko muoto vai sisältö?* Globaaliuutiset 13.2.2004. Luettu 18.1.2008.
<http://www.kepa.fi/uutiset/3427/>

Kepa 2: *Kansalaisjärjestölinjaus 2010*. Verkkokeskustelu Kevan keskustelupalstalla.
<http://keskustelu.kepa.fi/viewforum.php?f=3>

NetEffect (2001): *Valtion avustukset kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön; hanke- ja tiedotustuen hallinnon ulkoistaminen*. Raportti 16.11.2001.

Salminen, Pekka (2004): *Laatua kansalaisjärjestöjen hankkeisiin. Kokemuksia Kevan pilotista vuodelta 2003*. Kevan taustaselvitykset n:o 2. Kehitysyhteistyön palvelukeskus, Helsinki.

Sida (2000): *Kapacitet och roller inom Forum Syd*. Kapacitetsstudie 2000:1. Sida, Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd, Stockholm.

Sida (2009a): *How Sida supports civil society organisations*. Päivätty 28.9.2009. Luettu 29.10.2009.
<http://www.sida.se/English/Partners/Civil-Society-/Civil-society-organisations/How-Sida-supports-civil-society-organisations/>

Sida (2009b): *Framework organizations*. Päivätty 25.9.2009. Luettu 29.10.2009.
<http://www.sida.se/English/Partners/Civil-Society-/Funding-support-to-civil-society-organisations--/Framework-organizations-/>

Tolonen, Tuovi (2008): *Kepan kevätkokous Tampereella 25.–26.4.2008*. Julkaisematon seminaarimemo 23.5.2008, Helsinki

Ukkola, Markus (2007): *Kilpailullinen neuvottelumenettely*. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 29.06.2007. Luettu 21.9.2009.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888;121793;121797

UM 1: *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hankehallinnon kehittäminen. Taustamuistio hankeesitykselle*. Kehityspoliittinen osasto, KEO-33/LAM, ulkoasiainministeriö, 2008.

UM 2: *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hanketuen sekä viestinnän ja kehityskasvatuksen valtionavustusten hallinnon tukipalvelujen hankinta*. Päätös 16.09.2008, HEL5556-15. Kehityspoliittinen osasto, ulkoasiainministeriö.

UM 3: *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön sekä kehitystiedotuksen ja kansainvälisyyskasvatuksen valtionavustusten hallinnon ulkoistaminen kilpailullisella neuvottelumenettelyllä*. Hanke-esitys 19.05.2008. HEL5556-7. Matti Lahtinen / Kehityspoliittinen osasto, ulkoasiainministeriö.

UM 4: *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön sekä kehitystiedotuksen ja kansainvälisyyskasvatuksen valtionavustusten hallinnon hankinta kilpailullisella neuvottelumenettelyllä*. Päätös 31.03.2009. HEL7551-7. Kehityspoliittinen osasto, ulkoasiainministeriö.

Asiantuntijahaastattelut:

Lahtinen, Matti, ylitarkastaja. Haastattelu ulkoasiainministeriössä 11.1.2010.

Lappalainen, Timo, toiminnanjohtaja. Haastattelu Kepassa 18.1.2010.

Mustonen, Eija, hankehallinnon suunnittelija. Haastattelu Kepassa 28.1.2010.

Sekundäärilähteet

Abilis-säätiö (2008): *Toiminta-ajatus*. Luettu 21.2.2008.

<http://www.abilis.fi/index.php?lang=2&main=2&level=1>

Artto, Juhani (2005): *Kohti kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

Bourdieu, Pierre (1990): *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Polity Press, Cambridge.

Bourdieu, Pierre & Loïc J.D. Wacquant (1995): *Refleksiiviseen sosiologiaan*. Joensuu University Press.

Charlton, Roger & Roy May (1995): NGOs, politics, projects and probity: a policy implementation perspective. *Third World Quarterly*, Vol. 16, Issue 2, p237-255, Routledge.

CSO-Effectiveness (2009). *Open Forum for CSO Development Effectiveness*. Luettu 8.12.2009.

<http://www.cso-effectiveness.org/-A-propos-de-nous-.html>

Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2007): Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. PS-kustannus, Jyväskylä.

FIDIDA (2008b): ”FIDIDA ry:n toimintasuunnitelma vuodelle 2008”. Luettu 20.2.2008.
<http://www.fidida.fi/fidida/toiminta/index.htm>

Gergen, Kenneth J. (1999): *An Invitation to Social Construction*. Sage Publications, London.

Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge.

Hakkarainen, Outi & Tiina Kontinen (2007): Kansalaisyhteiskunta – ihmeläkkeestä uusiin mahdollisuuksiin. Teoksessa Koponen & Lanki & Kervinen (toim.): *Kehityksmaatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus, Helsinki.

Hall, Stuart (1992): *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Vastapaino, Tampere.

Harju, Aaro (2007): *Kansalaistoimintaan kätkeyty aarre*. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry, Espoo.

Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (2006, toim.): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Gaudeamus Kirja, Helsinki.

Helander, Voitto (1998): *Kolmas sektori*. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.

Hilger, Peter (2006): Beyond Organised Civil Society: Definitions and Discourses of Civic Engagement. Teoksessa Katsui, Hisayo & Richard G. Wamai (eds): *Civil Society Reconsidered: A Critical Look at NGOs in Development Practice*. University of Helsinki, Institute of Development Studies, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2008): *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Hirstiö-Snellman, Paula (2008): *FIDIDA : An Example of Outsourced Service 2004–2008*. Evaluation report 2008:4. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

Intrac (2006): *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications*. Occasional Papers Series No: 46. INTRAC, International NGO Training and Research Centre, s.l.

JHL – Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (2006): *Valtion tuottavuusohjelma. Ohjelman taustaa*. Luettu 1.4.2009.
http://www.jhl.fi/sivu/jhl_www_1369

Julkunen, Raija (2000): Social background of the rise of the third sector. The Finnish welfare reform in the 1990s. Teoksessa Siisiäinen Martti, Petri Kinnunen and Elina Hietanen (eds.): *The Third Sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector*. The Finnish Federation for Social Welfare and Health, University of Lapland. Helsinki.

Julkunen, Raija (2006): *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Stakes, Helsinki.

Kepa (2003): *Järjestöt tyytyväisiä Ruotsin hanketukimalliin*. Järjestöuutiset 24.8.2003. Luettu 18.1.2008
<http://www.kepa.fi/kirahviposti/3069/>

Kepa (2005): *Pariisin julistus*. Luettu 8.12.2009.
http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyön_laatu/tavoitteet/pariisin_julistus

Kepa (2009a): *Mikä Kepa?* Luettu 5.10.2009.
http://www.kepa.fi/mika_kepa

Kepa (2009b): *Järjestölinjaus 2010*. Luettu 20.11.2009.
<http://www.kepa.fi/jarjestoille/edunvalvonta/jarjestolinjaus>

Kothari, Uma & Martin Minogue (ed., 2002): *Development theory and practice – critical perspectives*. Palgrave, Hampshire.

Martinussen, John (1997): *Society, State & Market – A Guide to Competing Theories of Development*. Zed Books Ltd, London.

Myllylä, Susanna (1998): Development for Whom? From Opportunist NGOs to People's Organizations. Teoksessa Hossain, Farhad & Susanna Myllylä (eds.): *NGOs Under Challenge. Dynamics and Drawbacks in Development*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Department for International Development Cooperation, Helsinki.

Mälkiä, Matti & Farhad Hossain (1998): Changing Patterns of Development Co-operation: Conceptualising Non-Governmental Organisations in Development. Teoksessa Hossain, Farhad & Susanna Myllylä (ed.): *NGOs Under Challenge. Dynamics and Drawbacks in Development*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Department for International Development Cooperation, Helsinki.

OECD (2005/2008): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and the Accra Agenda for Action (2008)*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Robson, Terry (2000): *The State and Community Action*. Pluto Press, London.

Rönnerberg, Leif (2000): Diversity and New Communitarity in the Third Sector. Teoksessa Siisiäinen Martti, Petri Kinnunen and Elina Hietanen (eds.): *The Third Sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector*. The Finnish Federation for Social Welfare and Health, University of Lapland. Helsinki.

Showstack Sassoon, Anne (2000): *Gramsci and Contemporary Politics. Beyond Pessimism of the Intellect*. Routledge, London.

Siisiäinen, Martti (2000): Social capital, power and the third sector. Teoksessa Siisiäinen Martti, Petri Kinnunen and Elina Hietanen (eds.): *The Third Sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector*. The Finnish Federation for Social Welfare and Health, University of Lapland. Helsinki.

Stebbins, Robert A. (2001): *Exploratory Research in the Social Sciences*. Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods, Vol. 48. Sage, Thousand Oaks, California.

Tvedt, Terje (1998a): *Angels of Mercy or Development Diplomats? : NGOs & Foreign Aid*. Africa World Press, Trenton.

Tvedt, Terje (1998b): NGOs' Role at 'the End of History': Norwegian Policy and the New Paradigm. Teoksessa Hossain, Farhad & Susanna Myllylä (eds.): *NGOs Under Challenge. Dynamics and Drawbacks in Development*. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Department for International Development Cooperation, Helsinki.

UM (2006a): *Mitä kehityspolitiikka on?* Luettu 20.1.2009
<http://global.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15866&contentlan=1&culture=>

UM (2006b): *Kansalaisjärjestölinjaus*. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

UM (2007): *Kehityspoliittinen ohjelma 2007*. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

UM (2008a): *Kehitysyhteistyön määrärahat ja niiden käyttö*. Luettu 2.2.2009.
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15392&contentlan=1&culture=fi-FI>

UM (2008b): *Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö*. Luettu 2.2.2009.
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15339&contentlan=1&culture=fi-FI>

UM (2008c): *Tuki kumppanuusjärjestöille*. Luettu 17.9.2009.
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15436&contentlan=1&culture=fi-FI>

UM (2008d): *Uusien kehitysyhteistyön kumppanuusjärjestöjen haku*. Uutiset 31.10.2008. Luettu 20.11.2009.
<http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=141761>

UM (2009): *Vammaisjärjestöjen yhteishakemus ehdolla uudeksi kehitysyhteistyön kumppanuusjärjestöksi*. Uutiset 22.5.2009. Luettu 20.11.2009.
<http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=164726&nodeid=15409&contentlan=1&culture=fi-FI>

UM (2010): *Kysely kansalaisjärjestölinjauksesta. Kyselyn tulokset*. Julkaistu 14.1.2010. Luettu 5.2.2010.
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=184174&nodeid=15409&contentlan=1&culture=fi-FI>

Van Rooy, Alison (1998): *Civil Society and the Aid Industry*. Earthscan Publications Ltd, London.

VM (2009): *Tuottavuusohjelma*. Luettu 6.10.2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp

Lyhenteet:

CSO	Civil Society Organization
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department for International Development (UK)
FCG	Finnish Consulting Group

FIDIDA	Finnish Disabled people's International Development Association
INTRAC	International NGO Training and Research Centre
KEO	Ulkoministeriön kehityspoliittinen osasto
KEO-30 / KEO-33	Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksikkö
KEPA	Kehitysyhteistyön palvelukeskus
KIOS	Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö
NGDO	Non-Governmental Development Organization
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
UM	Ulkoasiainministeriö
VM	Valtiovarainministeriö