

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**TASA-ARVOISUUS JA MOLEMMINPUOLINEN
VAIKUTTAMINEN KUNTIEN VÄLISESSÄ
KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ**

**Kokemuksia Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien
yhteistyöohjelmasta**

**Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2012**

Tiina Isotalus

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen

TIINA ISOTALUS

Tasa-arvoisuus ja molemminpuolinen vaikuttaminen kuntien välisessä kehitysyhteistyössä –
Kokemuksia Kuntaliiton Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmasta

Pro gradu -tutkielma, 82 sivua

Maaliskuu 2012

Tiivistelmä

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kuntien välistä kehitysyhteistyötä. Keskeisenä teemana on yhteistyöpartnerien välinen tasa-arvoisuus kuntien välisessä kehitysyhteistyössä sekä yhteistyön molemminpuolisuus niin yhteistyötapojen kuin yhteistyön sisältöjenkin osalta. Erityistä huomiota kiinnitetään etelän partnerin tasavertaisiin mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteistyön tapoihin ja sisältöihin. Tutkielma pyrkii myös tarjoamaan kunnille konkreettisia keinoja tasa-arvoisuuden ja molemminpuolisuuden edistämiseen kuntien välisessä kehitysyhteistyössä toimiessa.

Tutkielma ammentaa haastatteluaineistosta, jota on kerätty Kuntaliiton hallinnoiman Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelman toimijoilta. Haastattelut on tehty kahdessa erässä. Ensimmäisen haastattelukierroksen haastattelut tehtiin Kuntaliiton tilaamaa selvitystä varten ja haastateltavat olivat Suomen kuntien avaintoimijoita, jotka ovat työskennelleet tai työskentelevät molemminpuolisuutta ja tasa-arvoisuutta erityisen hyvin huomioon ottavissa kuntalinkityksissä. Toinen haastattelukierros tehtiin Kuntaliiton tilaaman selvityksen valmistuttua. Haastateltavat olivat suurilta osin etelän toimijoita. Toinen haastattelukierros toi tutkielman kannalta erittäin tärkeän etelän

perspektiivin tutkittaviin asioihin. Lisäksi ensimmäisen haastatteluaineiston tuloksien validiteettia oli mahdollista arvioida benchmarking -tyylisesti toisen haastattelukierroksen aikana.

Aineistosta johdettujen osien lisäksi tutkielma koostuu myös teoreettisesta, aineistoa kontekstualisoivasta osuudesta. Kehitysmaatatiikan lisäksi myös hallintotiede ja kunnallistieteet tarjoavat termejä ja kontekstia aineistosta nousseille ilmiöille.

Aineistosta nousi esiin useita yhteistyön tasa-arvoisuutta edistäviä seikkoja samoin kuin haasteita tasa-arvoisuudelle. Tasa-arvoisuutta edistäväksi mainittiin rinnakkaiset kehityshaasteet etelässä ja pohjoisessa, molemminpuolinen hyöty yhteistyöstä, tietoisuus kehitysyhteistyön tematiikasta sekä kunnan motivaatio kansainväliseen toimintaan ylipäätään. Haasteina yhteistyön tasa-arvoisuudelle koettiin perinteisen kehitysyhteistyön pohjoisen ja etelän väliset epätasa-arvoistavat rakenteet sekä resurssien epätasaisuuden, poliitikkojen tai luottamushenkilöiden ennakkoluulot yhteistyötä kohtaan sekä konkreettiset käytännön haasteet kuten epäluotettavat tietoliikenneyhteydet tai yhteistyön jatkuvuuteen liittyvät vaikeudet.

Edellytyksinä tasa-arvoiselle ja molemminpuoliselle yhteistyölle toimijat pitivät tasa-arvon kirjaamista yhteistyön instituution eri tavoilla. Yhteistyön sisällöistä tulisi päättää aidosta yhdessä. Kullakin kumppanilla tulisi olla päätäntävalta siitä, minkä asioiden kehitykseen yhteistyöllä halutaan vaikuttaa ja millä keinoin. Molemminpuolinen vastuullisuus (accountability) koettiin myös tärkeänä. Luottamus toimijoiden ja organisaatioiden välillä on niinikään edellytys yhteistyön onnistuneeseen tasa-arvoisuuteen.

Avainsanat: kehitysyhteistyö, kuntayhteistyö, tasa-arvoisuus, molemminpuolisuus, etelävetoisuus, kuntien välinen kehitysyhteistyö, organisaatioiden välinen yhteistyö, tasa-arvoisuus kehitysyhteistyössä, Kuntaliitto, Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma

SISÄLLYS

1. Johdanto.....	6
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rajaus.....	9
1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	10
1.3.1. Haastatteluista ja haastateltavista.....	12
1.4. Tutkimuksen rakenne.....	15
2. Tasa-arvosta tavoitteena ja lähtökohtana	18
2.1. Itsenäisten organisaatioiden välisestä yhteistyöstä	19
2.1.1. Kun kulttuurit kohtaavat	21
2.1.2. Hyvän hallinnon diskurssit etelän ja pohjoisen silmin	22
2.2. Mikä vaikuttaa yhteistyöhön, mikä yhteistyön tasa-arvoisuuteen?	24
2.2.1. Onko tasa-arvo itseisarvo?	27
2.3. Todellista tasa-arvoa kehitysyhteistyössä?	27
2.3.1. Hossainin ja Huagian pohjoisen ja etelän tasa-arvoisen työskentelyn mallit.....	30
3. Kuntaliiton Pohjoisen ja Etelän kuntien yhteistyöohjelma	33
3.1. Perinteisestä kehitysyhteistyöstä.....	33
3.1.2. Haasteista paikallishallintojen välisessä kehitysyhteistyössä.....	36
3.2. Ohjelman sisältö ja periaatteet	38
3.2.1. Ohjelman historiaa	40
3.3. Kokemuksia molemminpuolisuudesta	41
3.3.1. Hartola – Iramba.....	42
3.3.2. Lahti - Bojanala Platinumin seutukunta ja Rustenburg	44
3.3.3. Tampere - Mwanza	45
4. Yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavat tekijät	47
4.1. Rinnakkainen kehitys	47
4.1.1. Linkitysten löytäminen kuntien kehitystyössä.....	48
4.1.2. Case: Kunnan keskushallinnosta etäällä olevien kylien ja alueiden tavoittaminen pohjoisessa ja etelässä.....	50
4.2. Molemminpuolinen hyöty.....	52
4.2.1. Opittavaa etelästä	54
4.2.2. Mitä kannattaa oppia?.....	56
4.2.3. Kunnan toimintojen selkiytyminen	57
5. Yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavat arvot ja asenteet	59
5.1. Motivaatio kansainväliseen toimintaan.....	59
5.1.1. Tietoisuus kehitysyhteistyön tematiikasta	61
5.1.2. Kunnassa vallitseva asenneilmapiiri	61

5.2. Kokemusten jakaminen	65
6. Edellytyksiä tasa-arvoisuuden tavoittelulle.....	68
6.1. Tasa-arvo kirjoitettuna instituutioon	68
6.1.1. Sisältöjen päättäminen yhdessä	69
6.2. Molemminpuolinen vastuullisuus	71
6.2.1. Päätösvallan siirtäminen etelään	72
6.3. Toisen tasavertaisen ammattilaisen kohtaaminen	72
6.4. Toimijoiden välinen luottamus	74
7. Päätelmät	76
LÄHTEET	79
HAASTATTELUT.....	80

1. Johdanto

Ajatus siitä, että kehitysyhteistyöhön sisältyy aitoa, molemminpuolista yhteistyötä, joka hyödyttää molempia osapuolia, on verrattain tuore. Kuntaliiton Pohjoisen ja etelän¹ yhteistyöohjelma on pyrkinyt edistämään kehityksen suunnan monipuolisuutta. Yhteistyölinkitysten sisällä tulisi siis pyrkiä, ei ainoastaan vaikuttamaan etelän kehitykseen, vaan myös antamaan etelälle mahdollisuus vaikuttaa pohjoisen kehitykseen. Yhtäläillä yhteistyön ytimessä tulisi olla ajatuksen siitä, että etelä voi valita itselleen keskeiset sisällöt ja kehityksen tarpeet. Myös pohjoisen tulisi pitää näin ollen silmänsä auki sen suhteen, että etelästä voi etsiä sisältöjä ja toimintamalleja, joista pohjoinen partneri voi ottaa opikseen.

Kansainvälisellä kuntayhteistyöllä on hyvät edellytykset voimistaa paikallishallintoja ja kuntia. Samalla kuntien roolia hyvinvoinnin edistäjänä ja ylläpitäjänä voidaan esitellä. Myös hyvän hallinnon periaatteiden ja paikallisen päätöksenteon voimistamiseen yhteistyö on oikea foorumi. (Local Authorities: Actors for Development 2008.)

Millaiset seikat sitten edistävät pohjois-etelä -yhteistyön tasa-arvoisuutta ja molemminpuolisuutta suomalaisissa kunnissa? Entä millaisia haasteita toimivissa yhteistyölinkityksissä työskentelevät henkilöt tasa-arvoisuuden toteutumiseksi näkevät? Millaisia sisältöjä etelän kunnista voidaan tuoda tänne pohjoiseen ja millaisista asioista Suomessa voitaisiin ottaa Afrikan mailta mallia? Tärkeä teema tutkimuksessa on organisaatioiden välinen yhteistyö. Miten yhteistyössä ylipäättään voidaan edistää molemminpuolisuutta ja tasa-arvoa? Millaiset työtavat tukevat molemminpuolisuutta? Onko yhteistyölle mahdollista asettaa jotakin reunaehtoja? Kiinnostavaa on myös se, voidaanko näitä yhteistyötapoja monistaa vai onko onnistuneen yhteistyön takana esimerkiksi kunnassa vallinnut asenneilmapiiri? Millainen vaikutus yhteistyöhön on ollut ohjelmaa vetävillä persoonilla?

¹ Pohjoinen ja etelä ovat kehityskaateoriassa käytettyjä termejä, joilla voidaan viitata maantieteellisen position lisäksi myös ns. kehittyneisiin, vauraisiin maihin (pohjoinen) sekä kehittymättömiin ja köyhiin maihin (etelä). Tässä tutkielmassa preferoidaan poliittisen maantiedon käsitteitä "etelä" ja "pohjoinen" "kehitysmaiden" ja "kehittyneiden maiden" sijaan, koska niihin ei sisälly samanlaista arvolatausta.

Tutkimus ottaa selkoa siitä, millaiset tekijät Suomen kunnissa vaikuttavat yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja edistävät näitä Kuntaliiton ohjelman keskiössä olevia periaatteita. Kolmen esimerkkiyhteistyön avulla pyritään valottamaan tasa-arvon toteutumisen reunaehdoja sekä sitä, miten onnistunutta yhteistyötä voitaisiin harjoittaa muissakin ohjelman kuntalinkityksissä. Tutkielmaa varten on haastateltu kuntalinkitysten kannalta keskeisiä toimijoita niin pohjoisesta kuin etelästäkin.

Lopputuloksena on joukko aineistosta johdettuja päätelmiä, joiden avulla kuntayhteistyötä tekevät voivat tarkastella omia yhteistyötapojaan sekä laajemminkin kuntien välistä yhteistyötä etelä-pohjoinen -akselilla. Tutkielma tarjoaa toimijoille käsitteitä ja kontekstia kuntayhteistyön avuksi. Toivottavasti kuntayhteistyöhön tarjotaan tutkielmassa on myös konkreettisia apukeinoja ja ehdotuksia tasa-arvoisemman ja molemminpuolisemman kuntayhteistyön saavuttamiseksi.

1.1. Tutkimuksen taustaa

Pro gradu -tutkimuksen teko alkoi jo syksyllä 2010. Kandidaatin tutkielmani käsittelee kehitysyhteistyötä sekä kuntien mahdollisuuksia toimia kehitysyhteistyön kentällä ja halusin jatkaa saman, itseäni kiinnostavan, aihepiirin parissa. Kuntaliiton ohjelma oli jo tuolloin yksi kiinnostuksenaihe ja halusin syventää tuntemustani ja mahdollisuuden mukaan tehdä tutkimukseni ohjelmaan liittyen. Kävin tuolloin keskusteluja Kuntaliiton koordinaattoreiden kanssa ja heillä oli halua lähteä teettämään selvitystä ohjelman molemminpuolisuudesta ja tasa-arvoisuudesta. Alkuperäisiä ajatuksia selvityksen punaiseksi langaksi oli useita ja keskustelu rönsyili tuolloin melkoisesti. Lopulta kuitenkin päätettiin, että selvitys paneutuisi yhteistyön molemminpuolisuuden pohjoinen-etelä -akselilla. Erityishuomiota Kuntaliiton toimijat toivoivat kiinnitettävän niihin sisältöihin, joita oli ohjelman puitteissa tuotu etelästä pohjoiseen sekä seikkoihin, jotka olivat mahdollistaneet tämän kaltaisen yhteistyön.

Tätä etelästä pohjoiseen suuntautuvaa sisältöjen jakamista selvittääkseni sain Kuntaliitolta muutamia yhteystietoja, joiden kautta aloitin haastattelujen tekemisen. Kolmen ohjelmassa jo kauan mukana olleen kuntalinkityksen käytännöistä arvioitiin Kuntaliitossa voitavan löytää joitain vastauksia siihen, kuinka pohjoisessa voitaisiin ottaa mallia etelästä ja millaiset työtavat ja työkuultuuri parhaiten voisivat edistää kuntalinkityksen molemminpuolisuutta. Selvityksen tarkoitus oli perehtyä näihin esimerkkeihin konkreettisten yhteistyökeinojen ja niiden monistettavuuden kannalta sekä menestyksekkään yhteistyön mahdollistaneiden seikkojen kannalta. Tavoitteena oli niinkään tehdä kehittämisselvitys ohjeistuksineen siitä, miten pohjoisen ja etelän välistä tasa-arvoista yhteistyötä voidaan edistää – erityisesti miten voidaan vaikuttaa siihen, että myös etelällä olisi mahdollisuuksia vaikuttaa pohjoisen kehitykseen.

Haastattelut Kuntaliiton selvitykseen tehtiin loppuvuodesta 2010. Nämä toimivat osana Pro gradu -tutkielman aineistoa. Haastattelut kuitenkin rajoittuivat suomalaisten koordinaattoreiden ja toimijoiden kokemuksiin. Pro gradu -tutkielmaa varten näkökulmaa oli kuitenkin laajennettava. Etelän perspektiivin sisällyttäminen aineistoon oli tärkeää ja mahdollisuus tähän tarjoutui syksyllä 2011, kun Kuntaliitto järjesti yhteistyöohjelman koulutuspäivät, joille osallistui useita etelän toimijoita. Aineisto laajeni tuolloin useilla afrikkalaisten kokemuksilla sekä kehitysmaakonsultin laaja-alaisemmalla haastattelulla.

Koska tutkielma tehtiin niin vahvasti aineistojohtoisesti, oli teoreettisen tuen rakentaminen ehkäpä haastavin osuus. Teoriaa tarvittiin toki aihepiirin laajempaan hahmottamiseen, mutta myös tuomaan kontekstualisoivaa kehystä tutkielmalle. Vaikka aihepiirin takia kehitysmaatutkimuksen teoreettinen tuntemus onkin tärkeää, näin silti olennaisimpana osana teoreettista kehystä organisaatioiden välisen yhteistyön. Teoriaosuus on rakennettu etsimällä ja yhdistelemällä tutkimuksen teeman kannalta relevanttia teoriaa niin kehitysmaatutkimuksen, hallintotieteiden kuin politiikan tutkimuksenkin saralta, unohtamatta paikallishallintoon liittyvää teoriaa ja termistöä. Keskiössä on yhteistyön tasa-arvoisuus ja tähän viitekehykseen on otettava huomioon niin kehitysyhteistyössä ongelmana oleva pohjoisen ja etelän epätasa-arvoinen

asetelma kuin ylipäättäänkin organisaatioiden välisen yhteistyön erilaiset haasteet ja edellytykset. Lopulta sain työn teoriaosuuden vastaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla aineistosta nousseisiin teemoihin.

1.2. Tutkimuskysymys ja tutkimuksen raja

Jo ensitapaamisen jälkeen Kuntaliitolla oli selvää, että pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmasta löytyisi useita tutkimuskohteita ja Pro gradu ajatellen tutkimuskysymyksen rajaaminen tulisi olemaan haastavaa. Riski tarttua lillukanvarsiin ja keskittyä liikaa seikkoihin, jotka eivät suoraan puhuttele tutkimusta, on ollut läsnä jokaisessa vaiheessa. Mielenkiintoisia teemojahan aiheen ympäriltä ei puutu.

Kun Kuntaliiton tilaama selvitys valmistui alkuvuodesta 2011, oli tärkeää katsoa valmista selvitystä siltä kannalta, miten Pro gradu tulisi eroamaan siitä. Pro gradu olisi toki paljon selvitystä laajempi kokonaisuus, mutta myös itse tutkimuskysymyksen uudelleenajattelu tuli tuolloin ajankohtaiseksi. Tutkimuksen keskiössä on ilmiselvästi yhteistyö, mutta tärkeää oli myös tapa, jolla yhteistyön käsitettä lähestytään. Tärkeää olisi ainakin saada mukaan kehitysyhteistyön, julkisten organisaatioiden, kulttuurin ja tasa-arvon näkökulmat.

Tärkeimmäksi tutkimuskysymykseksi nousi lopulta yksinkertaisesti:

1. Millaiset seikat edistävät tasa-arvoa ja molemminpuolisuutta kuntien välisessä kehitysyhteistyössä?

Esiin nousivat myös seuraavat kysymykset:

2. Millaiset seikat jarruttavat yhteistyön tasa-arvoisuutta?

3. Millaisia mahdollisuuksia etelällä on vaikuttaa pohjoisen kehitykseen?

4. Mitä tasa-arvo yhteistyössä on ja onko se järkevä päämäärä?

Tähdellistä oli myös havaita ne seikat, jotka eivät suoraan liity tutkimuskysymyksiin. Näiden tunnistaminen voi kuitenkin olla haastavaa. Haastatteluissa saattoi nousta esille teemoja, jotka toistuivat useiden toimijoiden kertomuksissa, mutta jotka eivät oikeastaan liity yhteistyön tasa-arvoisuuteen tai molemminpuolisuuteen. Löytyi kuitenkin seikkoja, jotka vaikuttavat itse yhteistyöhön. Myös näiden huomioiminen tutkimuksessa tuntui tärkeältä. Mikäli itse yhteistyön toteutumisella on suuria esteitä, ei siinä pääse toteutumaan myöskään tasa-arvoisuus. Lukijalle on toivottavasti myös hyötyä näiden asioiden auki kirjoittamisesta. Voi olla hyödyllistä todeta, että yhteistyötä hidastava asia ei estä tasa-arvoisuutta, vaan se voi olla ratkaistavissa muutoin.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Metodologialtaan tämä pro gradu tutkimus on aineistolähtöinen. Tutkimuksen teko on aloitettu keräämällä Kuntaliiton tilaamaan selvitykseen haastatteluaineisto, jota on käytetty osana pro gradu -tutkimuksen aineistomateriaalia. Ensimmäisellä haastattelukierroksella haastateltiin pohjoisen toimijoita. Kuntaliitolta toivottiin keskittymistä kolmen tietyn kuntalinkityksen koordinaattoreihin sekä muutamaa avainhenkilöön. Myöhemmin kerättyä aineistoa on täydennetty toisella haastattelukierroksella, jolloin haastateltiin lähinnä etelän toimijoita. Toisella haastattelukierroksella haastattelun lisäksi toimijoille esiteltiin myös selvityksen aineistosta nousseita havaintoja. Tällainen menettely on mahdollistanut haastateltavien todellisen osallistumisen tutkimukseen sekä tarjonnut tutkijalle mahdollisuuden heijastella ja arvioida alkuperäisiä löydöksiä ja johtopäätöksiä.

Toinen haastattelukierros mahdollisti benchmarking -tyylisen lähestymisen aikaisempaan aineistoon. Kuntaliitolle tehdyn selvityksen havaintojen validiteettiä voitiin testata käymällä sitä läpi toisen haastattelukierroksen haastateltavien kanssa. Samalla myös tutkijalle tarjoutui mahdollisuus hioa ja

korjata ensimmäisen kierroksen analyysin pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä. Ensimmäisen haastattelukierroksen jälkeen aineistoa tarkasteltiin myös teorian avulla. Valtaosin selvityksen tulokset heijastelivat myös toisen kierroksen haastateltavien kokemuksia ja ajatuksia.

Oma roolini tutkijana on ollut luoda kehys haastattelukysymyksille ja antaa haastateltavien ohjata keskustelua haluamaansa suuntaan. En kerännyt aineistoa todistaakseni tai kumotakseni jonkin teorian, vaan selvittääkseni, millaisia näkökulmia haastatteluista nousee. Kuntaliitonkin osalta alkuperäinen toive oli, että ensimmäisistä haastatteluista lähtisi liikkeelle ”lumipalloefekti”, joka johdattaisi minut oikeiden teemojen ja uusien haastateltavien ääreen. Näin myös kävi. Loppuvuodesta 2010 tekemäni haastattelut olivat todella innostavia ja mielenkiintoisia. Puhuttu puhe muuttui pian tieteelliseksi tekstiksi ja aineistosta nousi yllättäviä ja itselleni ennalta arvaamattomia asioita, jotka kuitenkin toistuivat useiden toimijoiden kertomuksissa. Kummankin haastattelukierroksen tuloksia on tarkasteltu tuloksia kontekstualisoivan ja jäsentävän teorian avulla.

Haastattelututkimus oli alusta lähtien Kuntaliiton toive ja näin lähes itsestään selvä valinta tutkimusmenetelmäksi. Tästä huolimatta oli kuitenkin syytä paneutua haastattelutekniikkaan samoin kuin itse aineiston oikeaoppiseen analysointiin. Suurta apua haastattelujen suunnittelussa löytyi Timo Keski-Petäjän Teemahaastattelun taidoista -materiaaleista sekä Hirsjärven ja Hurmeen Tutkimushaastattelu -kirjasta (2008). Aineistajohtoisuuden takia ensimmäisen haastattelukierroksen aikana varsinaista teoriarunkoa ei vielä ollut. Kuitenkin pystyin melko pian selvityksen teon jälkeen kokoamaan aineiston analyysissä avustavan teoriapaketin. Myös Jokila, Juhila & Suonisen (2008) diskurssianalyysin kulku -kaaviosta oli apua kummallakin haastattelukierroksella – myös ennen haastatteluja.

Vaikka pro gradu -tutkimus onkin aineistolähtöinen, on myös teorialla oma, tärkeä roolinsa; aineistoa tulkitaan teorian avulla ja tätä kautta voidaan edetä uusiin, aineistosta nousseisiin teoria-argumentteihin. Tutkimuksen tuloksia kontekstualisoiva teoriaosuus on siis rakennettu vastaamaan niihin

kysymyksiin, joita haastatteluaineistosta nousi. Päämäärä teorian kokoamiseen on aito dialogi aineiston kanssa. Teorian kautta konkreettisiksi nousseita käsitteitä ja teemoja käydään läpi kappaleissa 2 ja 3. Tutkimuksen keskeinen teema on organisaatioiden välisen yhteistyön tasa-arvoisuus. Teorian kannalta tätä keskustelua käydään pääasiassa kappaleessa 2, jossa aineistoa kontekstualisoivan teoriaosuuden muodostaa organisaatioiden välinen yhteistyö, kulttuuri sekä tasa-arvon tematiikka.

Vaikka julkisen sektorin itsenäisten organisaatioiden välinen yhteistyö on periaatteessa aivan tutkielman keskiössä, ei siitä ollut helppoa löytää tutkielman kannalta relevanttia materiaalia; suurin osa julkisen (ja yksityisenkin) sektorin yhteistyöstä tähtää lopulta yhdistymiseen tai ainakin varojen yhteiseen, tehokkaampaan käyttöön. Siitä syystä teoriasta käyttökelpoista aineistoa oli lähinnä yhteistyön motiivien miettiminen. Osa tästä keskustelusta kävi hyvin yhteen kansainvälisen kuntakehitysyhteistyön kanssa. Muutoin kuntien välisessä pohjois-etelä -yhteistyössä ei tietenkään tähdätä yhdistymiseen tai yhteiseen rahoitusrakenteeseen. Kehitysyhteistyötematiikka tuo tähän keskusteluun oman leimansa ja viitekehyksensä. Kappaleen 3 alussa kehitysyhteistyön luonnetta ja tematiikkaa avataan tutkielman kannalta.

1.3.1. Haastatteluista ja haastateltavista

Haastattelut lähtivät käyntiin loppuvuodesta 2010, kun sain Kuntaliitolta listan toimijoista, joiden haastattelemisen he uskoivat olevan olennaista. Pääosin kyse oli toimijoista, jotka ovat olleet mukana Kuntaliiton ohjelmasta lähes alusta asti. Valtaosalla haastateltavista on vankka pohja kehitysyhteistyössä joko työkokemuksen ja toiminnan, opintojen tai molempien kautta. Kuntaliitossa haastateltavat olivat kuitenkin valikoituneet edustamiensa kuntalinkitysten kautta.

Loppuvuodesta 2010 haastattelin vain pohjoisen partnerin edustajia, eli suomalaisten kuntien ohjelmakoordinaattoreita tai muutoin yhteistyössä

avainasemassa olleita ihmisiä. Kuntaliitto suositteli minua perehtymään Hartolan ja Iramban, Tampereen ja Mwanzaan sekä Lahden ja Bojanala Platinumin kuntalinkityksiin. Haastattelut tehtiin siis Lahden, Tampereen ja Hartolan koordinaattoreiden ja toimijoiden kanssa. Näissä linkityksissä Kuntaliitto tiesi olevan molemminpuolisuutta sekä ennen kaikkea näiden linkitysten puitteissa oli tehty yhteistyötä, jonka kautta sisältöjä oli tuotu myös Afrikasta Suomeen. Koska yhteistyö oli linkitysten sisällä toiminut myös etelästä pohjoiseen, oli kiinnostavaa kysyä, mitkä tekijät toimijoiden mielestä olivat mahdollistaneet tämän kaltaisen yhteistyön? Tässä vaiheessa tutkijallekin tuli hetkellinen harha, että haastatteluissa tutkittiin ns. onnistunutta yhteistyötä. Tärkeää oli kuitenkin pitää mielessä, että selvitys paneutui näiden yhteistyölinkitysten onnistuneisuuteen sekä tasa-arvoisuuteen.

Haastatteluja aloittaessani en ollut vielä varma, millaisia vastauksia tulisin saamaan. Näin ollen ei minulla ollut myöskään kovin paljoa ennako-odotuksia – tai edes -käsityksiä – haastattelujen tuloksista. Koska Kuntaliiton kanssa haastatteluista keskustellessani oli yhteinen toiveemme ollut, että haastatteluista voisi paljastua yllättäviäkin asioita, en myöskään halunnut etukäteen liiaksi rajata kysymyksiä, joita haastateltaville esitin. Ensimmäisessä vaiheessa haastattelut sujuivat hyvin keskustelunomaisesti ja tulokset yllättivätkin osaltaan. Oli ilo huomata, kuinka monet toimijat toivat esiin toistensa kanssa hyvin samankaltaisia ajatuksia ja kokemuksia kuntayhteistyöstä.

Kuntaliiton tilaama selvitys valmistui alkuvuodesta 2011 ja keväällä hioin tulevan tutkielman runkoa jonkin verran. Kiireinen kevät ja kesä viivyttivät pro gradu -tutkielman jatkamista, joten toinen haastattelukierros ajoittui vasta syksyille 2011. Selkeää oli, että pohjoisen toimijoiden haastattelujen lisäksi pro gradua varten tarvittaisiin tasapuolisuuden nimissä myös etelän perspektiivi. Muutoin kokonaisuus jäisi yksipuoliseksi. Toki uhka yksipuolisuuteen oli edelleen läsnä, vaikka haastattelut etelänkin partnereilta saatiin tehtyä; olenhan itse suomalainen ja edustan ajattelultani ja asenteiltani varmasti pohjoista osapuolta.

Mahdollisuus jatkaa haastatteluja etelän toimijoiden kanssa tarjoutui, kun Kuntaliitto järjesti koulutuspäivät syyskuussa 2011. Koulutukseen osallistui toimijoita 11 kuntalinkityksestä. Heistä valikoitui muutamia etelän toimijoita syvempiin haastatteluihin. Tämän lisäksi tutkimuksen etenemisessä ja sisällön syventämisessä auttoi osallistuminen koulutuspäiville. Yleisessä keskustelussa esiin nousi useita mielenkiintoisia ja relevantteja seikkoja yhteistyön haasteista ja etelän ja pohjoisen dynamiikasta ohjelman puitteissa.

Haastatellessani etelän koordinaattoreita alkusyksyllä 2011 oli minulla ensimmäisestä haastattelukierroksesta jo muodostunut käsityksiä mahdollisista vastauksista tai niistä asioista, joita saattaisi haastatteluissa nousta esiin. Haastattelujen alkupuoli sujui niin, että haastateltavat kertoivat vapaasti molemminpuolisuuden vaikuttavista asioista ja vastasivat kysymyksiin hyvin samaan keskustelunomaiseen tyyliin kuin pohjoisen toimijoiden haastatteluissa aiemmin. Lopuksi kysyin spesifisti, mitä mieltä he olivat pohjoisen koordinaattoreiden haastatteluissa selvinneistä seikoista. Olivatko ne heidän mielestään valideja ja vaikuttavia?

Oli hienoa huomata, että niin haastatteluissa kuin koulutuspäivien aikana käydyissä keskusteluissakin nousi esiin jälleen samoja asioita kuin Kuntaliitolle tehdyssä selvityksessä. Esimerkiksi rinnakkainen kehitys pohjoisessa ja etelässä sekä siihen liittyvä molemminpuolinen yhteistyö, tasa-arvon kirjaaminen yhteistyön pelisääntöihin sekä yhteistyöstä tuleva hyöty etelän lisäksi myös pohjoiselle partnerille tulivat kerta kerran jälkeen spontaanisti esiin. Suhde paikallishallinnon luottamushenkilöihin ja poliittisiin toimijoihin puhutti myös niin etelän kuin pohjoisenkin toimijoita. Oli hyvin rohkaisevaa huomata, että vaikka perspektiivit olivatkin erilaiset, oli pohjoisen ja etelän toimijoiden näkemyksissä paljon yhteistä.

Haastattelujen tekeminen on haasteellista. Kuinka varmistaa se, että haastateltava todella puhuu omalla suullaan eikä tutkijan haastattelutilanteessa viestimiin käsityksiin vastaten? Ihmiset pyrkivät usein vastaamaan niin kuin heidän oletetaan vastaavan tai niin kuin uskovat olevan soveliaista vastata. Etenkin etelän toimijoita haastateltaessa sovinnaisuuskysymykset tulivat selvästi esille. Vaikka välillä sain kuulla yllättävänkin suoranaista

rehellisuutta, oli myös hetkiä, jolloin epäilin haastateltavan käyttävän liioiteltuakin diplomaattisuutta. Yleisellä tasolla puhe oli usein rehellistä ja suorasanaista, kuitenkin kun puhuttiin omasta kuntalinkityksestä ja siinä vallitsevasta yhteistyöstä olivat vastaukset lähes aina erittäin positiivisia. Suomalaisesta näkökulmasta varovaisuus kritiikin kanssa on jopa turhauttavaa, mutta kulttuurieroja on tietysti syytä ymmärtää. Tansanialaisessa tai kenialaisessa kulttuurissa ei suoran kritiikin esittäminen yhteistyökumppanista tai vaikkapa esimiehestä tule kyseeseen. Tutkijan kyky kuunnella ja napata olennaiset asiat on tällöin keskiössä. Liian epäileväinenkään ei toki saa olla – positiivisia asioita kuuluukin nousta esiin ja niiden tutkiminen on yhtä tärkeää.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Pro gradu -tutkielman tässä luvussa on käyty läpi tutkielman alkuasetelmaa, sisältöä ja tutkimuskysymyksiä sekä tekovaiheita ja -tapoja. Olen myös halunnut raottaa hieman omia motiiveitani tutkielman aiheen valikointiin sekä niihin vaiheisiin, joiden kautta tutkielmasta on tullut sellainen kuin se lopulta on.

Kakkosluvun keskeinen teema on tasa-arvo. Tärkeältä tuntui tasa-arvoisen yhteistyön tarkastelu sekä perustelutkin. Pessimistisiä kommentteja pohjoisen ja etelän tasa-arvoisesta työskentelystä on saanut kuulla läpi tutkimuksen teon, joten tasa-arvon perusteleminen yhteistyön lähtökohtana tuntui välttämättömältä aloitukselta ja siksi se on sijoitettu kakkoskappaleen alkuun. Kakkosluvun alkuosa käsittelee tutkielman teoreettista viitekehystä. Koska tutkielma on niin vahvasti aineistolähtöinen, ei teoriaosuus välttämättä ole kovin perinteinen. Teoria on koottu eri lähteistä ja jopa eri tieteenaloilta. Pyrkimyksenä on ollut löytää teoriakokonaisuus, joka käy luontevaa dialogia aineistosta nousseiden teemojen kanssa ja tarjoaa mahdollisesti vastauksia aineistosta nousseisiin kysymyksiin.

Koska keskeinen teema tutkielmassa on tasa-arvo, on se myös teoriaosuuden selkäranka. Ensiksi olen halunnut käsitellä tasa-arvon käsitettä ja sitä, miksi

sen kautta yhteistyön tarkastelu on validia ja tarpeellista. Kakkosluku jatkaa organisaatioiden välisen yhteistyön tutkimisella ja kulttuurien ymmärtämisellä. Kulttuuri -sanalla voidaan tarkoittaa monia asioita, ja useat eri tulkinnat ovat tässä tutkielmassa relevantteja. Kyse on yhtä aikaa organisaatioiden sisäisten kulttuurien yhteensovittamisesta yhteistyössä sekä kahden maan tai maanosan kulttuurista. Samassa luvussa käydään läpi myös asioita, jotka vaikuttavat itse yhteistyöhön – eivät välttämättä vain sen tasa-arvoisuuteen.

Kakkosluku jälkipuolella tasa-arvoisuutta tarkastellaan hieman aineistosta nousseiden asioiden silmin; millainen lähtökohta tasa-arvo on? Millaisia asioita yhteistyön sujuvuuteen muutoin liittyy? Tasa-arvo on ikään kuin koko tutkielman läpi kulkeva punainen lanka – näkökulma, jonka kautta ilmiöitä pyritään ymmärtämään ja jäsentämään.

Kolmosluku avaa lukijalle Kuntaliiton Pohjoisen ja Etelän yhteistyöohjelmaa. Teoriaosuus jatkuu vielä hieman, kun luvun alkupuolella avataan perinteisen kehitysyhteistyön käsitteitä ja toimintatapoja. Tämä on olennaista, jotta lukija hahmottaa eroavaisuudet Kuntaliiton ohjelman ja ns. perinteisen kehitysyhteistyön välillä. Vaikka paikallishallintojen välisestä kehitysyhteistyöstä on vain vähän tutkimusta ja kirjallisuutta, siitä huolimatta olen halunnut sisällyttää kolmoslukuun myös hieman tietoa paikallishallintojen välisestä yhteistyöstä. Luvussa halutaan kertoa myös yhteistyöohjelman toteutuksesta ja periaatteista. Lopuksi tutustutaan Kuntaliitolle tehdyn selvityksen kolmeen case -linkitykseen.

Neljännessä ja viidennessä luvussa puretaan haastatteluaineisto. Nelosluvussa tutkitaan yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavia konkreettisia tekijöitä. Olen myös halunnut kyseenalaistaa siinä asioita, joita Kuntaliiton ohjelmassa joskus pidetään itsestään selvinä; millainen kehitysyhteistyön osapuoli kunnat todellisuudessa ovat? Nelosluvussa nostetaan esille myös konkreettinen case siitä, kuinka etelässä ja pohjoisessa kunnan keskushallinto kommunikoi kylien tai keskushallinnosta etäällä olevien alueiden kanssa. On hyvä muistaa, että vaikka haasteet voivatkin olla samoja, niiden syyt ja täten myös ratkaisut voivat olla hyvin erilaisia.

Viidennessä luvussa taas tutkitaan samoihin asioihin vaikuttavia arvoja ja asenteita. Millä tavoin yhteistyöhön voidaan motivoida? Mitkä tekijät vaikuttavat yhteistyöhön ja sen tasa-arvoisuuteen positiivisesti, mitkä negatiivisesti?

Haastatteluaineiston käsitteleminen jatkuu kuudennessa luvussa. Siinä pyritään analysoimaan aineiston antia ja antamaan konkreettisia keinoja yhteistyön tasa-arvoisuuden edistämiseen. Seitsemäs luku tarjoaa lukijalle tulkintoja, päätelmiä sekä yleisempiä ajatuksia tutkielmasta sekä sen teemoista.

2. Tasa-arvosta tavoitteena ja lähtökohtana

”Tullaan kyllä mielellään kertomaan jostain vedenpuhdistamosta. Itsensä altistaminen kehitystyöhön, joka keskittyy alueille, jossa Suomessa on kehittäminen vielä kesken, on jotenkin liian paljastavaa.” - Pohjoinen

Tasa-arvo on yksi Kuntaliiton ohjelman avainkäsitteitä. Kuitenkin jo sanana tasa-arvo herättää erilaisia mielikuvia, ja sitä voidaan pitää jopa sanahelinänä. Kehitysyhteistyössä puhuttaessa voi huomata, että etelän ja pohjoisen välisen tasa-arvon käsite herättää epäilyjä ja skeptisyyttä. Vaikutelma on, että sitä pidetään parhaimmillaankin kauniina, hieman naiivina, tavoitteena, jonka toteutuminen käytännössä on epätodennäköistä – jopa mahdotonta. Kuitenkin olisi tärkeää, että yhteistyölle pyrittäisiin luomaan mahdollisimman tasa-arvoiset puitteet. Tasa-arvoa pidetään usein yhtenä yhteistyön tavoitteena, mutta lähtökohtaisesti kehitysyhteistyötä ei olla totuttu tekemään tasa-arvoisten partnerien kesken. On toki myös totta, että resursseista ja tietotaidosta leijonaosa on pohjoisen partnerin hallinnassa. Tätä seikkaa ei missään nimessä tule unohtaa tai vähätellä; resurssien epätasapainoisuus on tasa-arvoa hidastava seikka ja sen takia myös tasa-arvoisuuden edistämisen päävastuu on pohjoisen käsissä.

Mikäli pohjoisen ja etelän kesken tasa-arvoista yhteistyötä pidetään epärealistisena, aivan yhtä vääristävä lähtökohta on myös yksisuuntainen pohjoisesta etelään tapahtuva ”yhteistyö” tai apu. Kehitysyhteistyössä partnerien tasa-arvoisuutta katsotaan Suomessa pohjoisten linssien läpi. Pidämme itseämme kehittyneempinä – jopa jollakin tapaa valmiiksi tai täysin kehittyneinä. Tämä on kuitenkin harhaa; kehitystä tapahtuu myös ”kehittyneissä” maissa. Myös meillä pohjoisessa on kehityshaasteita ja tarvetta erilaiseen kehitykseen. Kaikki kehitys ei myöskään ole hyvää. Mikäli pohjois-etelä -yhteistyössä kyettäisiin lähtökohtaisesti työskentelemään tasa-arvoisesti, pohjoisessakin olisi yhteistyön kautta mahdollista saada apua myös pohjoisen omiin kehityshaasteisiin.

Gloaalissa maailmassa vieläkin ajankohtaisempia ovat ehkä pohjoisen ja etelän yhteiset kehityshaasteet. Suuret teemat kuten ilmastonmuutos vaativatkin yhteisiä ratkaisuja. Oletus, että nämä ratkaisut löytyisivät aina pohjoisesta, on ylimielinen. Lisäksi kunnat – tai paikallishallinnot – työskentelevät niin pohjoisessa kuin etelässäkin samankaltaisten asioiden kanssa ja painivat siksi myös samojen ongelmien parissa. Kuinka peruspalvelut järjestetään, kuinka kuntalaisia voidaan parhaiten kuunnella, millä tavoin vanhustenhuolto tai koulujärjestelmää voitaisiin parhaiten kehittää?

Muutamit positiiviset esimerkit Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmasta todistavat jo, että yhteisiin haasteisiin voi yhteistyön kautta löytyä vastauksia. Yhteistyöhön antautuminen edellyttää kuitenkin suomalaiskunnalta rohkeutta avata ovensa ja jakaa omia haasteitaan eteläisen partnerin kanssa. Kuntaliiton ohjelman kokemusten kautta voisikin olla perusteltua ehdottaa, että tasa-arvon pitäisi olla pikemminkin yhteistyön lähtökohta kuin tavoite.

Perinteisesti pohjoinen osapuoli on toiminut omalla ”mukavuusalueellaan”. Se on jakanut etelään asiantuntemusta omilta vahvuusalueiltaan. Eteläinen osapuoli on tässä asetelmassa ollut täysin vastaanottajan roolissa, ei aktiivisena yhteistyön osapuolena. Kuntalinkityksen puitteissa on kuitenkin mahdollista toimia myös toisin. Pohjoiselta osapuolelta tämä vaatii ennakkoluulottomuutta, eteläiseltä taas itsetuntoa. Tasa-arvo on yhtä paljon vahvemman osapuolen halua nostaa heikompi omalle tasolleen, kuin heikomman osapuolen kykyä nähdä itsensä saman vertaisena kumppanin kanssa. Etelän itsetunnon korottaminen onkin yksi tärkeä seikka tasa-arvoisuuden pyrkiessä.

2.1. Itsenäisten organisaatioiden välisestä yhteistyöstä

Kuntaliiton ohjelman puitteissa tapahtuva etelä-pohjoinen -yhteistyö edustaa varmasti kuntakentällä laajemminkin kansainvälisen toiminnan tulevaisuutta. Uusi kansainvälinen kuntayhteistyö avartaa ystävyyskuntatoiminnan kenttää tuomalla yhteistyön keskiöön entistä voimakkaammin myös kunnan toiminnan ja kuntapalvelujen kehittämisen. Tähän työhön liittyvät olennaisesti sellaiset

suomalaisille kunnille tutut arvot kuin päätöksenteon läpinäkyvyys ja kestävä kehitys (Jobin 2008), jotka ovat kuntaliiton ohjelmassakin avainasemassa.

Tutkimuksen keskiössä on kansainvälisen- ja kehitysyhteistyöulottuvuuden lisäksi myös julkisten, itsenäisten organisaatioiden välinen yhteistyö. Organisaatioiden välisen yhteistyön käytäntöjä ja sääntöjä on mahdollista soveltaa myös pohjoinen-etelä -yhteistyöhön. Lähtökohtaisesti kahden tasavertaisen organisaation välinen yhteistyö on aina haastavaa. Pohjoinen-etelä –ulottuvuus lisää siihen kuitenkin uuden tason rakenteellisen epätasa-arvoisuuden vuoksi. Perinteisessä mallissa pohjoinen hallitsee resursseja ja etelä ottaa niitä vastaan. Vinoumaan kuuluu myös se, että pohjoisella on yhteistyössä suurin osa vallasta kun taas etelä kantaa tuloksista konkreettisesti vastuun, koska projektit yleensä suuntautuvat etelään ja koettavat vaikuttaa sen kehitykseen. Lähinnä kehitykseen koitetaan vaikuttaa siirtämällä pohjoisen suuntainen ja kaltainen kehitys etelään. Tästä esimerkkejä ovat mm. erilaiset sanitaatiohankkeet.

Laajemmassa mittakaavassa organisaatioiden väliseen yhteistyöhön kannustavia seikkoja ovat mm. resurssien jako, kustannusten minimointi, ammattitaidon lisääminen ja riskien hallinta (Child & Faulkner, 1998). Nämä samat seikat voivat toimia yhteistyöhön motivoijina myös kuntien välisessä kehitysyhteistyössä. Hyötynäkökulma on kaikissa tapauksissa yhteistyön osapuolille tärkeä. Hyötynäkökulma motivoi toimijoita yhteistyöhön – perinteisesti pohjoista motivoi etelään suuntautuva hyöty ja motiivit ovat perimmiltään näin ollen altruistisia. Kuitenkin on mahdollista, että motiivina pohjoiselle on myös oma hyöty. Yhteistyö voi pitkällä aikavälillä tarjota myös Suomen kunnalle kustannusten pienenemistä, tukea suunnitteluprosesseihin ja ammattitaidon lisäämistä.

Yhteistyöhön motivoivien seikkojen lisäksi on tärkeää myöskin paneutua yhteistyön tapoihin. Tässä yhteistyötavoille asetettavia reunaehtoja tai edellytyksiä voivat olla esimerkiksi molempia hyödyttävät päämäärät, kummankin osapuolen vastuullisuus sekä päätöksenteon läpinäkyvyys (Grey, Jenkins, Leeuw & Mayne, 2003). Etelän ja pohjoisen yhteistyökumppaneiden sitoutuminen yhteistyöhön riippuu partnereiden intresseistä ja tavoitteista mutta

myös yhteistyötavoista. Yhteistyöhön sitouttaa ja motivoi se tapa, jolla vastuut ja velvollisuudet on jaettu partnereiden kesken (Hossain & Huagie, 1999). Childin ja Faulknerin (1998) mukaan keskeinen asia organisaatioiden välisessä yhteistyössä on luottamus. Organisaatioiden välillä on vallittava hyvä luottamus – toisen toimijan sanaan on pystyttävä luottamaan, etenkin kun välimatka toimijoiden välillä on pitkä.

2.1.1. Kun kulttuurit kohtaavat

Kulttuuri on yksi minkä tahansa organisaation toiminnan avainasioista. Kulttuurieroilla tarkoitetaan arkipuheessa usein maiden tai kansojen välisiä kulttuurieroja, mutta kulttuuri on käsitteenä tätä paljon laaja-alaisempi. Kirjassaan *Cultures and Organizations* (1991) Gert Hofstede määrittää kulttuurin käsitettä. Jokainen ihminen kantaa mukanaan ajatusmalleja, tunteita ja toimintatapoja, joiden oppiminen alkaa lapsuudesta ja jatkuu koko elämän. Kulttuuri on kuitenkin Hofsteden mukaan kollektiivinen ilmiö, sillä kulttuuri jaetaan muiden ihmisten kanssa. Yhteinen kulttuuri muodostuu, kun ihmiset ovat asuneet ja eläneet samassa sosiaalisessa ympäristössä ja jakavat käsityksen siitä, kuinka kuuluu toimia ja millaiset ajatus- ja toimintatavat ovat normatiivisia. Yhteisellä kulttuurilla voidaan viitata jonkin maan tai alueen kollektiivisiin toiminta- ja ajatusmalleihin, mutta kulttuureja löytyy myös työyhteisöistä, harrastuspiireistä ja vaikkapa sukujen tai perheiden parista. Myös jokaisella organisaatiolla on oma sisäinen kulttuurinsa.

Kulttuurien kohdatessa ihmiset eivät aina kykene näkemään eroavaisuuksien taakse. Suomalaisen ja esimerkiksi tansanialaisen kulttuurin välillä on eroavaisuuksia valtavasti. Käytöstavoista lähtien kulttuurit eroavat toisistaan paljon; suomalaisissa saattaa herättää hämmästyttä tansanialaisten kuntien hierarkkisuus tai aikataulujen joustavuus kun tansanialaisia puolestaan ihmetyttää suomalaisten lyhytsanaisuus. Myös fyysisen ympäristön muutos saattaa olla toimijalle ”häkellyttävä”. Joskus ensimmäinen kohtaaminen saattaa kulu ihmetellessä. Vasta tämän ”ihmettelyvaiheen” jälkeen päästään yhteistyössä pureutumaan keskeisempiin asioihin. (Jänis 2006.)

Kulttuurierot tulevat esille monellakin tapaa etelän ja pohjoisen välisessä yhteistyössä. Paitsi että toimijoiden on luovittava yhteistyötapoja afrikkalaisen ja suomalaisen kulttuurin välillä, tuovat kunnat yhteistyölinkitykseen mukanaan myös oman kuntaorganisaationsa kulttuurin. Kulttuuri vaikuttaa yhteistyön tasa-arvoon kummassakin tapauksessa.

Kulttuurit ovat myös päällekkäisiä. Yksilöt kuuluvat aina useampaan kulttuuriryhmään samanaikaisesti. Samalla kulttuurialueiden sisällä on varianssia. Esimerkiksi työpaikoilla saman organisaatiokulttuurin sisällä toimii eri koulutustaustaisia ja ikäisiä ihmisiä. Nämä erot löytyvät kuntaorganisaatiosta niin Suomessa kuin Tansaniassakin. Nuoret työntekijät saattavat olla erilaisia kuin vanhemmat. Joissain tapauksissa kunnissa työskentelevät, yliopistokoulutuksen saaneet suomalaiset ja tansanialaiset ovat lähempänä toisiaan organisaatiokulttuurissa kuin esimerkiksi kunnissa työskentelevät vähemmän koulutautuneet suomalaiset ja yliopistokoulutuksen saaneet suomalaiset (Hofstede, 1991).

Lisäksi kulttuureiden sisällä on erilaisia suhtautumisia mm. uskontoon, alueeseen, sukupuoleen, sukupolveen ja yhteiskuntaluokkaan. Jokaisella kulttuurilla on oma sisäinen suhteensa näihin asioihin – osaltaan jokaisella niistä on myös tasa-arvoon vaikuttava aspekti (Hofstede, 1991). Mikäli kulttuurin sisäinen suhde tasa-arvoon esimerkiksi sukupuolten välillä ei ole myönteinen, voiko olettaa, että tällaisesta toimintakulttuurista kyettäisiin myöskään kovin tasa-arvoiseen yhteistyöhön? Ainakin toimijoiden kokemusten mukaan pohjois-etelä –yhteistyön tasa-arvoisuuteen voisi vaikuttaa kuntaorganisaation sisäinen tasa-arvo.

2.1.2. Hyvän hallinnon diskurssit etelän ja pohjoisen silmin

Kulttuuriset eroavaisuudet liittyvät arvoihin ja asenteisiin. Näiden myötä pohjoisessa ja etelässä saattaa olla hyvinkin erilaisia käsityksiä siitä mitkä arvot ovat tärkeitä kunnan toiminnassa ja miten niitä pitäisi edistää. Yksi esimerkki tästä löytyy Riikka Juuman (2007) tutkimuksesta. Tutkimuksessa selvitettiin

hyvän hallinnon diskursseja etelä-pohjoinen -yhteistyössä Tampere-Mwanza -yhteistyön puitteissa.

Juuman mukaan hyvästä hallinnosta on olemassa kaksi erillistä diskurssia. Eteläinen ja pohjoinen kumppani voivat käsittää hyvän hallinnon diskurssit joiltain osin hyvin erilaisiksi; Juuman mukaan pohjoinen ryhmä pitää demokratiaa keskeisenä edellytyksenä kehitykselle ja uskoo skandinaavisen mallin soveltuvan esimerkiksi myös muille. Tähän diskurssiin liittyvät myös sellaiset perinteisesti pohjoismaiset arvot, kuten tuloerojen tasaaminen ja sukupuolien välinen tasa-arvo.

Eteläinen hyvän hallinnon diskurssi paljastui joiltain osin erilaiseksi. “Diskurssia johon valtaosa tansanialaisista haastateltavista sijoittuu leimaa toisaalta kriittisyys ja toisaalta toivo muutoksesta. Taloudellinen kehitys nähdään edellytyksenä muiden asioiden kehitykselle ja haastateltavat huomauttavat, että jos ihmiset taistelevat selviytymisestään, heillä ei ole mahdollisuutta kiinnittää huomiota mihinkään muuhun. Toisaalta moni oli huolestunut vapaankaupan riskeistä ja luotettavuutta pidettiin kilpailukykyä tärkeämpänä seikkana taloudesta puhuttaessa” (Juuma, 2007).

Tansanialaiset haastateltavat olivat myös suopeampia nepotismia kohtaan, koska kulttuuri voi sanella yhteisössä hyväksytyjä ja sille edullisia käytäntöjä. Afrikkalaiset haastateltavat korostivat periaatteessa samoja arvoja kuin suomalaisetkin mutta näkivät asiat vähemmän mustavalkoisina. Hyvä hallinto käsitettiin tässä ryhmässä positiivisena asiana, mutta monet korostivat, ettei hyvä hallinto välttämättä tarkoita samaa asiaa Afrikassa kuin länsimaissa. Tätä peruteltiin sillä, että mikä on kulttuurisesti hyväksyttävää lännessä, ei välttämättä ole sitä Tansaniassa. Suomalainen kulttuuri eroaa afrikkalaisista hyvin monin tavoin. Kun suomalaista työelämäkulttuuria voidaan pitää feminiinisenä, individualistisena ja valtaetäisyyksiltään pienenä (Hofstede, 1991.) on esimerkiksi tansanialainen kulttuuri juuri päinvastainen: maskuliininen, kollektiivinen ja valtaetäisyyksiltään suuri.

Juuman tutkimus todistaa kulttuurierojen ymmärtämisen tärkeyttä onnistuneen yhteistyön edellytyksenä. Ilman toisen kulttuurin tuntemusta partnerin mielipiteet voivat tuntua erikoisilta tai jopa järjen vastaisilta. Suomessa on

totuttu näkemään asiat tietyllä tavalla ja meille arvot, kuten tasavertaisuus, tasa-arvo, korruptoimattomuus ja läpinäkyvyys ovat koskemattomia ja absoluuttisia siinä määrin, ettemme pysty aina ymmärtämään, että toisissa olosuhteissa nämä samat asiat eivät näyttäyty yhtä mustavalkoisina.

2.2. Mikä vaikuttaa yhteistyöhön, mikä yhteistyön tasa-arvoisuuteen?

Kun toimijoilta kysytään pohjoinen-etelä -yhteistyöstä ja sen sujuvuudesta, ensimmäiset vastaukset liittyvät yleensä konkreettisiin, käytännön seikkoihin. Esille nousevat tekniset, kulttuuriset ja resursseihin liittyvät seikat. Vaikka nämä asiat ensi kädessä vaikuttavatkin itse yhteistyöhön – eivät sen tasa-arvoisuuteen – on ne silti syytä ottaa esille. Niiden tunnistaminen on toimijoille hyödyllistä; aina yhteistyötä haittaavien seikkojen ei välttämättä tarvitse häiritä yhteistyön tasa-arvoisuutta, vaan ne voidaan ratkaista muutoin. Kuitenkin on hyvä huomioida, että monet yhteistyöhön vaikuttavat haasteet pikemminkin pitävät yllä rakenteellista epätasa-arvoa pohjoisen ja etelän välillä ylipäättään (Hossain & Huagie, 1999).

”Jos on koulu, jossa ei oo sähköä, niin sinne on aika vaikee viedä mitään atk-projektia.” - Pohjoinen

Tekniset esteet mainitaan usein ensimmäisinä, mutta ne koetaan kuitenkin helpoimmin ylitettäviksi. Ratkaisut ovat ainakin pohjoisesta perspektiivistä konkreettisia ja ne on helppo toteuttaa, kunhan resurssit ovat kohdillaan. Suurempina haasteina nähdään esimerkiksi etelässä tapahtuva henkilökunnan ja virkamiesten vaihtuvuus, jolla on usein poliittinen tausta. Tämä saattaa vaarantaa yhteistyön jatkuvuuden ja johdonmukaisuuden, kun henkilöt, joiden kanssa tehdään töitä, joudutaan perehdyttämään yhteistyöhön uudestaan. Pahimmillaan yhteistyön sävy ja tavat saattavat muuttua henkilövaihdosten johdosta. Toisaalta etelän partnerin epävarmuus omasta työstään on este myös tasa-arvoiselle työskentelylle pohjoisen kanssa. Tämä taas osaltaan liittyy organisaation sisäiseen tasa-arvoon. Sen puute vaikeuttaa myös tasa-arvoista työskentelyä suhteessa toisiin osapuoliin (Hoffstede, 1991). Yksi ajatus onkin

sisällyttää etelän itsetunnon korottamiseen tähtääviä komponentteja kuntien väliseen yhteistyöhön. Osana tätä voisi olla myös organisaation sisäisen tasa-arvon arviointi ja parantaminen.

”Esteenä asioiden edistymiselle on tietysti tää yhteydenpidon hitaus. Tapaamisissa asiat edistyy, mutta sähköpostit kestää ja kestää. Itse laitan monesti sähköpostia jostakin asiasta, ja sitten tulee mieleen vielä tuo asia ja tuo asia. Jos mulle tulee sellainen posti, niin mähän vastaan siihen. Mutta se ihminen siellä ei tee niin kuin minä, vaan se kysyy monelta ihmiseltä, ja senhän ymmärtää, että joku ei oo paikalla ja näin.” - Pohjoinen

Mikäli tasa-arvoisen yhteistyön toteutumiseksi ei nähty sentään suoranaisia esteitä, niin löytyi silti joukko haasteita, jotka hidastavat ja vaikeuttavat ylipäättään yhteistyön harjoittamista. Osa näistä liittyi yhteistyön konkreettisiin käytännön seikkoihin. Toimijat kokivat yhteydenpidon hitauden ja etelän erilaisen suhtautumisen esimerkiksi sähköpostiin pulmallisena ja asioiden kulkua hidastuttavana seikkana. Nämä ongelmat ovat kaksinaisia; ensinnäkin on mahdollista, että pääsy internetiin ei ole aina yhtä mutkatonta, kuin mihin Suomessa on totuttu. Toiseksi työkulttuuri on erilainen esimerkiksi siinä mielessä, että etelässä ollaan usein varovaisempia laittamaan ”mustaa valkoiselle”. Sähköpostiin vastaaminen saattaa viivästyä, kun yksityiskohtia halutaan varmistaa korkeammilta tahoilta, ettei mukaan vain pääse virheitä. Suomalaisille toimijoille jähmeän byrokratian ymmärtäminen on joskus vaikeaa ja turhauttavaa (Jänis, 2006).

Työkulttuureiden eroavaisuudet nähdään myös haasteellisina. Edellä mainittu varovaisuus vastausten kanssa on suomalaisille toimijoille usein uutta. Toisaalta etelään eivät aivan suomalaisen kuntasektorin kaikki tehokkuusvaatimukset ole vielä ehtineet, ja suomalaisten aikapaine saattaa olla etelän partnerille jokseenkin vieras käsite.

Myös korruptio mainitaan haasteeksi (Juuma, 2007). Joskus etelässä on totuttu myös siihen, että kehitysyhteistyöhankkeissa liikkuu raha. Kuntien välisessä yhteistyössä näin ei kuitenkaan aina ole:

”Sielläkin päässä on sitä huomattavissa, että kun sitä rahaa ei oo, niin aktiivisuus vähenee. Kun ei siinä ollutkaan niitä välittömiä hyötyjä, ei tullutkaan sitä nelivetoo siihen pihalle. Varsinki siellä valtuutettujen tai kunnan johdon päässä vois aatella, että (tämä) on jonkinlainen este. Tai asia, joka pitää ottaa huomioon. Sellanen (yhteistyöhön) motivointi on tärkeätä.” – Pohjoinen

Etelän pettymys resurssien vähyteen on myös perusteltua. Akateemisessa tutkimusyhteistyössä sama ilmiö on heikentänyt etelän ja pohjoisen tutkijoiden välistä tasa-arvoisuutta (Hossain & Huagie, 1999). Tutkimusyhteistyössä tiivistä yhteistyötä tekevät kollegat saavat hyvin erilaista palkkaa ja hyvin erilaisia etuja työstään. Kuntayhteistyössä tilanne on toki erilainen, koska kyseessä on kuntien välinen yhteistyö. Täten kollegoilla on erilliset työnantajat toisin kuin akateemisessa yhteistyössä. Tilanne, jossa tasavertaisina tapaavat kollegat eivät oman henkilökohtaisen elintasonsa ja työpaikkansa resurssien puolesta ole lainkaan samalla tasolla, on kuitenkin hyvin haastava. Tasa-arvoisuuden tunnetta on tällöin ehkä vaikea saada aikaiseksi.

Tämän (projektin) kautta on tullut tietoa, mutta ei edelleenkään ole resursseja. – Etelä

Haasteellista on tämän lisäksi kahden erilaisen instituutiokulttuurin yhteensovittaminen (Hossain et.al.). Instituution joustamattomuus uusiin yhteistyötapoihin ja yhteistyökumppanin kanssa työskentelyyn on kunnille haaste. Niin etelän kuin Suomenkin organisaatioissa – myös kunnissa – puuttuu usein näkemyksellistä instituutiojohtamista ja joustoa.

Huomattavaa on, että vaikka yhteistyötä vaikeuttavat seikat eivät näennäisesti liittyisikään suoraan yhteistyön tasa-arvoisuuteen, voi niillä silti olla vaikutus myös siihen. Rakenteellinen epäsymmetria pohjoisen ja etelän välillä on laaja-alaisesti yhteistyökumppaneita epätasa-arvoistava tekijä, jonka olemassaoloa ei ole mahdollista ainoastaan pienimuotoisen kuntayhteistyön keinoin ratkaista.

2.2.1. Onko tasa-arvo itseisarvo?

Mikäli yhteistyöllä on tuloksia, voidaan aivan perustellusti kysyä, onko sen tasa-arvoisuus ylipäätään tärkeää. Tuoko toiminnan tasa-arvoisuus lisäarvoa yhteistyöhön? Onko tasa-arvoisuus sellainen asia, jonka toteutuminen esimerkiksi parantaa yhteistyön tuloksia?

Akateemisessa tutkimusyhteistyössä etelän ja pohjoisen välillä tasa-arvoisen työtavan on esitetty edistävän myös tutkimuksen validiteettiä (Hossain & Huagie, 1999). Kuntayhteistyössä tasa-arvoisuus etelän ja pohjoisen välillä lisää varmasti tehdyn työn vaikuttavuutta. Kehitysyhteistyössä ylipäätään etelän suurempien panosten – tai etelävetoisuuden – on todettu lisäävän yhteistyön tuloksien pysyvyyttä ja vaikuttavuutta kohdemaassa (Arto, 2005). Myös Childin ja Faulknerin (1998) mukaan organisaatioiden välisessä yhteistyössä organisaatioiden tasavertaisuus edistää tuloksellisuutta. Tasa-arvoisen yhteistyön voidaan siis ajatella parantavan yhteistyön tuloksia, ja tästä syystä kumppanien väliseen tasavertaisuuteen olisi syytä pyrkiä.

2.3. Todellista tasa-arvoa kehitysyhteistyössä?

Equal in terms of sitting in a room and discussing. – Kehitysyhteistyökonsultti

Tasa-arvoisen yhteistyön todellisuutta pohtivat myös Hossain ja Huagie raportissaan ”Asymmetry or Partnership? – Finnish experiences with North-South research collaboration” (1999). Raportti perehtyy suomalaisten tutkijoiden kokemuksiin yhteistyöstä afrikkalaisten yliopistojen kanssa. Kuinka tehdä tasa-arvoista yhteistyötä, kun toisella osapuolella on suurin osa resursseista ja niiden myötä myös vallasta?

Raportissa todetaan, että vaikka tarkoitus on tehdä tasavertaista tutkimusyhteistyötä suomalaisten tutkijoiden ja näiden afrikkalaisten kollegoiden kesken, prosessi ylipäätään on hämmentävän pohjoisvetoinen. Jo tutkimusagendan ja -suunnitelman teossa pohjoinen osapuoli ottaa johtavan

roolin ja vaikka asiakirjoja yleensä hiotaan vuorotellen tai yhdessä, pohjoisen intressit sanelevat kuinka yhteistyötä tehdään. Hossainin ja Huagian mukaan tämä tapahtuu eri tavoin; tutkimus on ehkä tilattu suomalaisista lähtökohdista, palvelemaan esimerkiksi jonkin ministeriön intressejä tai osana suomalaisvetoista jo käynnissä olevaa kehitysyhteistyöprojektia. Toisaalta esimerkiksi kahden tutkijan yhteistyössä yleiseksi menetelmäksi havaittiin se, että pohjoinen osapuoli tekee tutkimussuunnitelman ja muut dokumentit valmiiksi ja lähettää ne etelän osapuolelle kommentteja varten. Toimintatapa saattoi usein jatkua myös metodien ja tutkimustapojen valinnan osalta. Tutkimuksen toteutuminen ei myöskään vaatinut aloitteellisuutta tai aktiivista osallistumista eteläiseltä partnerilta; heidän roolinsa saattoi rajoittua datan keräämiseen, kenttätööhön ja eri vaiheiden implementointiin.

Toisaalta eteläinen osapuoli on usein passiivinen eikä aktiivisesti ota osaa etenkin valmisteluvaiheeseen. Joissain tapauksissa mentaliteetti raportin mukaan oli se, että etelän osapuoli kiinnostuu yhteistyöstä vasta siinä vaiheessa kun rahoituksen ja resurssien saaminen pohjoisesta on varmaa. Samankaltainen kokemus oli myös useilla Kuntaliiton ohjelman pohjoisilla toimijoilla. Tasa-arvoa varmasti lisäisikin se, että rahoitus tulisi sekä pohjoisesta että etelästä. Tasa-arvoisuutta lisäävistä tekijöistä tämä on kuitenkin yksi vaikeimmista toteuttaa; resurssit ovat epätasapainoisesti pohjoisen hallinnassa.

Hossainin ja Huagian raportissa ongelmalliseksi koettiin se, ettei etelän tutkijoilla ole tarpeeksi kannustimia osallistua aktiivisesti tutkimuksen tekoon; tutkimus hyödyttää viime kädessä eniten pohjoisen tutkijaa ja myös taloudelliset hyödyt ovat mitättömät. Usein pitkään tutkimus ei edistä hyvinvointia etelässä – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tavallista oli myös, että vain pohjoisen tutkijat pääsivät matkustamaan. Motivaatioon vaikutti myös se, että kiinnostavimmat työvaiheet jäivät pohjoisen osapuolen tehtäviksi – eteläinen partneri vastasi joissain tapauksissa vain kenttätöiden toteuttamisesta.

Yksi raportissa nousevista tutkimuksista on suomalais-egyptiläinen tutkimusprojekti lampaiden jalostamisesta (Finnish-Egyptian Sheep Breeding Project, 1982-1993). Projekti oli osa Egyptin hallituksen lampaiden kasvatusta tukevaa ohjelmaa, jonka päämäärä oli lisätä lammastaloutta jalostamalla

egyptiläistä lammaskantaa eksoottisempien rotujen (tässä tapauksessa suomalaisten) kanssa. Lähtökohtaisesti tutkimuksen tavoitteet ja päämäärät olivat lähtöisin Egyptistä. Projekti rahoitettiin yhteisesti, vaikkakin suomalaisrahoituksesta 3/4 käytettiin Egyptissä. Projektijohto operoi Egyptistä käsin, tutkijat osallistuivat koulutuksiin Suomen ja Egyptin lisäksi myös Iso-Britanniassa ja Ranskassa ja tutkijaryhmä oli aina tasapuolisesti suomalais-egyptiläinen. Koulutuksissa opittuja asioita (”embryo transfer technology”, ”artificial insemination techniques”) kyettiin käyttämään ja kehittämään niin Suomen kuin Egyptinkin päässä.

Raportti toteaa suomalais-egyptiläisen tutkimusprojektin toimineen huomattavan tasapuolisesti ja olevan esimerkillinen tapaus tasa-arvoisessa työskentelyssä. Syitä tähän ovat raportin mukaan ensinnäkin yhteinen rahoitus ja täten myös vastuu. Toiseksi mainitaan, että tutkimus lisäsi kapasiteettia etelässä, mutta sillä oli myös selkeä – molempia osapuolia hyödyttävä – tavoite: suomalaisten ja egyptiläisten lampaiden risteyttäminen. Kolmanneksi projekti ei ollut ainoastaan tietotaidon siirtämistä pohjoisesta etelään, vaan sen puitteissa luotiin uusia menetelmiä uuteen ympäristöön. Hossain ja Huagie tiivistävät projektin vaatineen suomalaiselta partnerilta yhtä paljon oppimista kuin egyptiläiseltä.

Akateeminen yhteistyö muistuttaa monin tavoin kuntien välistä pohjoinen-etelä -yhteistyötä. Molemmissa yhteistyömuodoissa yhteistyötä tekevät tahot etelässä ja pohjoisessa toimivat periaatteessa hyvin samankaltaisesti. Tehtävät ovat samoja ja toimintatavat ainakin jossain määrin yhteisiä (tämä tietysti korostuu akateemisessa työssä, jonka rajat ovat kansainvälisesti hyvin määritellyt). Lähtökohdat tavata partneri tasavertaisena ammattilaisena ovat siis hyvät. Etelän ja pohjoisen välinen suhde kuitenkin mutkistaa asioita. Ehkä yhteistyön todellisia realiteetteja enemmän tilannetta vaikeuttavat toimijoiden asenteet ja odotukset sekä perinteisen pohjois-etelä -yhteistyön totutut mallit.

Tasa-arvon olemusta on syytä tarkastella. Kyynikko voisi sanoa, että tasa-arvo on joskus näennäistä – niin akateemisessa kuin kuntien välisessäkin pohjoinen-etelä -yhteistyössä. Partnerit voivat istua saman pöydän ääreen ja tavata toisensa periaatteessa tasavertaisina ihmisinä. Yhteistyössä tasa-arvoisuus on

kuitenkin monimutkaisempaa. Voidaan myös kysyä, kenen tasa-arvosta lopulta on kyse. Kunnan työntekijöiden, kuntien, palvelun tarjoajien vai kenties kuntalaisten? Yhteistyöpartnereiden ja yhteistyön sääntöjen laatijoiden on aiheellista niinkään tarkastella tasa-arvon käsitettä uudelleen. Kun puhutaan tasa-arvosta yhteistyössä, keihin se ulottuu?

2.3.1. Hossainin ja Huagian pohjoisen ja etelän tasa-arvoisen työskentelyn mallit

Tasa-arvoista työskentelyä pohjoisen ja etelän välillä voi myös mallintaa. On olemassa konkreettisia tekijöitä, joiden avulla tasa-arvoisuutta voidaan mitata ja joiden avulla oikeanlaisia työtapoja voidaan löytää. *Asymmetry or Partnership* –raportissaan (1999) Hossain ja Huagie esittävät, että pohjoisen-etelä -yhteistyön tasa-arvoisuuteen vaikuttaa kolme tekijöiden joukkoa.

Ensimmäinen näistä liittyy siihen sosiaaliseen tai yhteisölliseen ympäristöön, johon yhteistyö sijoittuu (societal context). Tässä kontekstissa kaksi osa-aluetta nousee esiin: toinen liittyy käytäntöihin (policies) ja toinen resursseihin. Työtapojen ja vallitsevien käytäntöjen tärkeys liittyy Hossainin ja Huagian mukaan etäisyyteen. Todellisen kumppanuuden muodostaminen pitkästä välimatkasta ja muista eroista (akateemiset perinteet, varallisuus jne.) huolimatta vaatii johdonmukaiset ja yhtenäiset käytännöt työtavoissa. Resurssit ovat niinkään potentiaalisesti kumppanuutta vaikeuttava tekijä. Tämä ei johdu ainoastaan resurssien vähydestä – yleinen ongelma myös kuntayhteistyössä – vaan myös resurssienjaon ”politiikasta”. Yksipuolinen vastuullisuus etelästä pohjoiseen herättää epäluuloja ja epätasa-arvoisuuden tunnetta. Pohjoinen kontrolloi ja vaatii etelän rahankäyttöä; pohjoiselta itseltään kuitenkin puuttuu vastuullisuus etelälle. Tämä epätasa-arvoinen asetelma resurssien kontrollista ja käytöstä oli raportin mukaan jatkuva kitkan aihe yhteistyökumppanuudessa. Tämä etelän vastuullisuus pohjoiselle ”kumppanille” nousi esiin myös Kuntaliiton ohjelman toimijoiden kertomuksissa usein. Etenkin etelän koordinaattorit kokivat sen ongelmalliseksi ja tasa-arvoa hidastavaksi tekijäksi.

Toisena Hossain ja Huagie mainitsevat kummankin yhteistyökumppanin institutionaalisen kapasiteetin (institutional capacity). Institutionaalisiin edellytyksiin lukeutuu mm. johtajuus, joka voi parhaimmillaan vahvistaa ja tukea yhteistyötä sekä lisätä motivaatiota. Vahvaa ja kannustavaa johtajuutta tarvitaan myös yhteistyön ongelmakohdista selviämiseen. Kuntaliiton ohjelman toimijoiden kokemuksissa esiin nousi myös johtajuuden puute tai instituution johtajien haluttomuus edistää yhteistyötä. Johtajuudella on siis suuri rooli yhteistyön menestyksessä – niin hyvässä kuin pahassakin.

Myös instituution käytännöt ja työtavat ovat avainasemassa. Olemassa olevien toimintatapojen merkitys yhteistyön tasa-arvoisuudelle on suuri. Raportin mukaan sekä suomalaisten että afrikkalaisten tutkimuslaitosten ja -tiimien yksi heikkous on myös instituutioiden joustamattomuudessa. Kahden erillisen instituution tai organisaation yhteistyötä helpottaisi rakenteiden joustavuus ja instituution valmius tarpeen vaatiessa myös ad-hoc -tyylisiin ratkaisuihin. Niinikään Kuntaliiton ohjelman toimijoiden haastatteluissa etenkin etelän edustajat kokivat jäykän institutionaalisen rakenteen, ei ainoastaan työläänä, vaan myös epätasa-arvoistavana tekijänä. Koettiin, että jatkuva raportointivastuu keskittyi nimenomaan etelän kumppanille. Hossainin ja Huagien mukaan instituutioiden jähmeys voi johtua myös vähäisestä kokemuksesta kansainvälisen kumppanuuden saralla.

Kolmantena tekijänä Hossain ja Huagie mainitsevat rakenteellisen epäsymmetrian (structural asymmetry), joka linkittyy tiiviisti kahteen edelliseen tekijään. Läpileikkaavana ongelmana pohjoinen-etelä -suhteissa on se rakenteellinen epätasa-arvoisuus, joka on nähtävissä lähes kaikilla elämän aloilla. Etenkin resurssien ja varojen epäsuhtainen jako pohjoisen ja etelän välillä on kenties suurin haaste tasa-arvoiselle yhteistyölle. Haasteena se on myös sellainen, jota on yksittäisten organisaatioiden välisessä yhteistyössä mahdotonta korjata. Epätasa-arvoisuus pohjoisen ja etelän välillä on globaali ongelma ja ilmiö, jonka olemassaoloon voidaan kuntayhteistyön toivoa vaikuttavan pitkällä aikavälillä. Yhteistyötä ajatellen raportissa ehdotetaan erilaisia tasaustyökaluja (levelling arrangements), joiden avulla etelän partneri voi tehdä työtä pohjoisen kanssa samalla tasolla. Työolojen muuttaminen vaatisi kuitenkin resursseja ja kuntayhteistyötä ajatellen ei ole todellinen

ratkaisu, koska työ on luonteeltaan jatkuvaa ja pysyvää – toisin kuin Hossainin ja Huagian raportissa tarkasteltu tutkimusyhteistyö.

Hossainin ja Huagian mukaan kehitystavoitteiden suuri määrä tai päämäärän keskittyminen yksinomaan etelän kehitysongelmiin estää tasa-arvoisen kumppanuuden syntyä. Tutkimusyhteistyössä he uskovat kehitystavoitteiden ja tutkimustavoitteiden / akateemisten tavoitteiden tasapainon edistävän myös tasa-arvoisuutta yhteistyössä. Kuntayhteistyössä tämä voitaisiin tulkita niin, että yhteistyön tulisi keskittyä niin etelän kuin pohjoisenkin kehityshaasteisiin sekä yhteisiin kehitystarpeisiin. Yhteistyön tasa-arvoisuuteen näyttäisi vaikuttavan työtapojen lisäksi myöskin yhteistyön sisältö.

Perinteisesti rakenteellista epätasa-arvoisuutta on pyritty ratkomaan kahdella keinolla (Hossain et.al.). Ensimmäinen on päätäntävällän ja vastuun siirtäminen etelän partnerille. Ratkaisuna tämä on kuitenkin yhtäläillä tilannetta vääristävä, koska yleensä varat ja resurssit tulevat silti pohjoisesta. Kollektiivinen vastuullisuus ei tällöin pääse toteutumaan ja jo valmiiksi epätasa-arvoisen rakenteen päälle lisätään toinen, yhtäläillä vääristävä rakenne. Toinen tapa pyrkiä tasa-arvoisempaan työskentelyyn on epäsymmetristen rakenteiden tunnustaminen ja pyrkimys mahdollisimman suureen läpinäkyvyyteen yhteistyössä. Tässä toimintatavassa partnerit tunnustavat resurssien tulevan pääosin pohjoisesta, mutta kun työn tavoite on ratkaista paikallisten ongelmien lisäksi myös alueellisia ja globaaleja haasteita, on yhteistyö hyödyllistä molemmille osapuolille.

3. Kuntaliiton Pohjoisen ja Etelän kuntien yhteistyöohjelma

Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma on kehitysyhteistyön rahoitus- ja hallinnointi-instrumentti, ja väline kuntien kehitysyhteistyöhön osallistumiseen. Ohjelman päämäärä on vahvistaa paikallishallintojen kapasiteettia, tarjota peruspalveluita ja edistää hyvää hallintoa sekä paikallisdemokratiaa eli kuntalaisten mahdollisuutta osallistua paikalliseen päätöksentekoon. Ohjelma on toiminut vuodesta 2002 lähtien ja toiminta on käynnistetty Kuntaliiton ja muutamien pioneerikuntien aloitteesta (Kuntaliiton www-sivut).

Yhteistyöohjelman keskeisimpiä painopisteitä ovat molemminpuolisuus, tasa-arvo sekä etelävetoisuus. Kuntien välistä yhteistyötä tulisi siis tehdä niin, että etelän ja pohjoisen kunnat ovat yhteistyön merkeissä tasa-arvoisia partnereita, joiden tavoitteilla ja toiveilla on yhtä paljon painoarvoa. Etelävetoisuudella tarkoitetaan sitä tavoitetta, että etelässä tehtävän kehitystyön sisältö tulisi etelän itsensä aloitteesta ja tarpeista. Molemminpuolisuuden periaate taas yhteistyöohjelman puitteissa tähtää siihen, että kehitystyö ei ole yksipuoleista, pohjoisesta etelään tapahtuvaa kehittämistä, vaan että myös etelällä on mahdollisuus osallistua aktiivisesti pohjoisen kehittämiseen ja pohjoisen kunnat voivat ottaa etelästä mallia oman kuntansa toimintaan.

3.1. Perinteisestä kehitysyhteistyöstä

”(Kehitys)apu – termistä juontuvia antajan ja vastaanottajan käsitteitä pyritään välttämään, ja niiden sijasta puhutaan ’kumppaneista’. Usein kehityskeskustelussa näitä erilaisia käsitteitä (kehitysyhteistyö ja kehitysapu) käytetään synonyymisesti, vaikka käsitteellisesti ne eivät synonyymeja olekaan. Yhteistyö ja kumppanuus ovat jotain tasa-arvoista, kun taas apu on hierarkkista. Samaten antaja ja vastaanottaja eivät ole keskenään tasa-

arvoisia – tosin valtasuhde voi käytännössä kulkea kummin päin hyvänsä. Kumpi käsite, kehitysyhteistyö vai kehitysapu, on siis oikeampi?” (Koponen, Lanki & Kervinen, 2007.)

Kehitysyhteistyö yleisesti on monialainen ilmiö, jota harjoittaa erittäin kirjava tekijäjoukko. Institutionaalisella tasolla kehitysyhteistyöhön osallistuvat kansainväliset rahoituslaitokset, valtiot, valtioiden väliset toimijat (suurimpana YK) sekä kansalaisjärjestöt tai kolmannen sektorin toimijat (McCann & McCloskey, 2003).

Suomessa kehitysyhteistyöllä on pitkät juuret, joskin ensimmäiset kehitysyhteistyön harjoittajat ovat tulleet yleensä kolmannen sektorin saralta. Esimerkiksi Suomen Lähetysseuran työ on vastannut monin tavoin kehitysyhteistyötä ja esimerkiksi opetustyötä on tehty suomalaisten lähetyssaarnaajien toimesta jo 1900-luvun alusta. (Artto 2005.)

Suomen kehitysyhteistyöohjelman (2010) tavoitteita ovat maailmanlaajuisen turvallisuuden edistäminen, äärimmäisen köyhyyden vähentäminen, tasa-arvon, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistäminen, maailmanlaajuisen ympäristöuhkien estäminen ja taloudellisen yhteistyön edistäminen. Suomen valtion harjoittaman ja tukeman kehitysyhteistyön periaatteet ovat johdonmukaisuus, täydentävyys sekä vaikuttavuus. Vaikka periaatteet ovat hyvät ja johdonmukaiset, eivät keinot niiden saavuttamiseen ole aina olleet itsestään selviä.

Ulkoministeriön mukaan Suomen harjoittama kehitysyhteistyö jäsentyy viiteen eri keinoon, joiden kautta kehitysyhteistyötä voivat harjoittaa monet eri tahot ja sitä voidaan myös tehdä useiden erilaisten toimijoiden kanssa. Samalla näillä ulkoministeriön määrittelemillä tavoilla turvataan se, että valtion määrärahoja kehitysyhteistyölle voidaan jakaa useille eri toimijoille ja kohteille. Suomen kehitysyhteistyömuotoja ovat monenkeskinen kehitysyhteistyö, EU:n kehitysyhteistyö, kahdenvälinen kehitysyhteistyö, kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö (eli ns. kolmannen sektorin harjoittama kehitysyhteistyö) sekä humanitaarinen apu. (Suomen kehitysyhteistyö, 2010.)

Etelän näkökulmasta kehitysyhteistyö on monille alueille elintärkeää. Afrikan mantereella on ollut vuosikymmenien aikana myös suuri joukko omia, erilaisia kehityshankkeita. Kehitysyhteistyötä on tehty myös etelävetoisesti ja Afrikan ehdoilla, mutta tällaisiin projekteihin on perinteisesti ollut vaikeampaa saada resursseja pohjoiselta yhteistyökumppanilta. Pohjoisessa ajatus siitä, että tietotaito ja osaaminen asuvat pohjoisessa, on istunut tiukassa. Afrikan maat ovat tehneet yhteistyötä muiden köyhien maiden kanssa kansainvälisellä tasolla, mistä osoituksena on mm. NIEO-aloite (New International Economic Order) 70-luvulla. Omia, tosin ulkopuolisten tukemia, hankkeita ovat myös mm. Afrikan Unioni ja NEPAD (New Partnership for Africa's development). Nämä instituutiot eivät ole toistaiseksi olleet tarpeeksi vahvoja ratkaistakseen Afrikan suurimpia ongelmia, kuten sotia, nälänhätää, köyhyyttä tai aavikoitumista. Toisaalta näiden ongelmien ratkaisu ei ole onnistunut myöskään kansainväliseltä yhteisöltä laajemmin. (Juuma, 2007.)

Kehitysyhteistyön historiassa voidaan nähdä useita vaiheita ja trendejä. Alaa on valtaamassa pikkuhiljaa etelävetoisuudeksi kutsuttava suuntaus. Etelän kumppanuutta etsitään aktiivisemmin ja kehitysyhteistyötä halutaan tehdä etelän ehdoilla. Aina ei kuitenkaan ole ollut näin. Apua (tai ”yhteistyötä”) on annettu ylhäältäpäin ”lahjana” ja myöhemmin ihmetelty sen vähäiseksi jääneitä vaikutuksia. ”Yhteistyö” on ollut usein yksipuolista ja antajalähtöistä. Avunsaajien todellisia tarpeita ei ole aina ymmärretty eikä niitä ole välttämättä edes kysytty. Etelään toimitetut uudet maatalouskoneet tai opetustilat saattavat pölyntyä ja ruostua käyttämättöminä kun lahjoittajien mukana on lähtenyt myös niiden käyttöä koskeva tietotaito. Sanonta ”kannettu vesi ei kaivossa pysy” on totta myös kehitysyhteistyössä. Hyvätkään tarkoitukset eivät toisin sanoen aina takaa käytettyjen keinojen toimivuutta. Kehitysyhteistyön harjoittamisessa toimintaperiaatteet ja -tavat ovat äärimmäisen keskeisessä roolissa ja toimivat hyvänä ennusteena myös työn lopputuloksesta ja vaikuttavuudesta.

Alaa valtaava aidon yhteistyön ja kumppanuuden hakeminen sekä Kuntaliiton pohjoisen ja etelän yhteistyöohjelmankin periaatteet ponnistavat siitä havainnosta, että ylhäältä alaspäin annettu apu tai ”yhteistyö” on usein ollut hukkaan heitettyä työtä. Perinteisen kehitysyhteistyön sudenkuoppiin ovat

kuuluneet monien muiden asioiden lisäksi myös korruptio ja väärinkäytökset sekä ennen kaikkea se, että toiminnalla ei ole ollut (ainakaan pysyvää) vaikuttavuutta. Resurssit ovat jääneet jumiin – tai kadonneet – etelän läpinäkymättömäksi koetun ”byrokratian” ylimpiin portaisiin. Toisaalta perillekään mennyt apu ei välttämättä ole saanut aikaan pysyvää muutosta. Viime vuosikymmenen loppupuolella tulikin muodikkaammaksi puhua valtioiden tukemisesta niiden hyvän hallinnon edistämisessä ja demokratian kehittämisessä. Yhtenä näiden yksittäisten maiden ja rahoituslaitosten tukemien ohjelmien tavoitteena oli vähentää keskusjohtoisuutta ja hidasta byrokratiaa vahvistamalla maiden paikallishallintoja (Juuma, 2007).

3.1.2. Haasteista paikallishallintojen välisessä kehitysyhteistyössä

Suomen kuntien toimiminen varsinaisessa kehitysyhteistyössä on kohtalaisen uusi ilmiö, jota ei ole juurikaan tutkittu. Laajemmin asia liittyy kuntien kansainvälisen työn ja kansainvälistymisen viitekehykseen, josta aiempaa tutkimusta on yhtä lailla niukanlaisesti. Muutamilla kunnilla on ollut omia kehitysyhteistyöprojekteja, joita ei ole kootusti kartoitettu valtakunnallisella tasolla. Usein tämänkaltainen yhteistyö on alkanut ja toiminut joidenkin aktiivisten kuntalaisten ansiosta, ja siihen on lopulta haettu rahoitusta ja tukea myös kunnan taholta. Pysyviä, kansallisia kanavia toimintaan tai rahoitukseen ei ole perinteisesti ollut, vaikkakin kehitysyhteistyötoiminta paikallishallintojen välillä on yleistymässä. Erilaisia paikallishallintojen yhteistyöprojekteja on ollut ystävyyskaupungeista lähtien ja EU:n myös esim. town-twinningin kaltainen toiminta on yhä yleistynyt (Jobin, 2008).

Afrikkaan ja etelään suuntautunutta kuntayhteistyötä on kuitenkin harjoitettu yleisemminkin. Kehitysyhteistyötä piinanneet rakenteelliset ongelmat ovat olleet Juuman (2007) mukaan läsnä tässäkin toiminnassa. Joissakin maissa etelän paikallishallintoa kehittämässä on ollut pohjoisen maan keskushallinto tai muu pohjoisen paikallishallinnosta irrallaan toimiva taho, kuten kolmannen sektorin toimijat. Toisaalta perinteisesti hallinnon kehitysyhteistyössä paikallistai kuntatason sijaan on keskitytty etelän keskushallinnon tai valtion hallinnon

kehittämiseen. Kun tämän kaltainen valtiorakenne on lähtökohtaisesti rakennettu länsimaiseen malliin, jonka toimivuudesta afrikkalaisessa ympäristössä voidaan olla monta mieltä, ei sen kehittäminen länsimaisten hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ole myöskään ollut mielekästä.

Paino on kuitenkin pikkuhiljaa siirtymässä paikallistason kehitykseen, koska paikallistason nähdään olevan pitkällä aikavälillä vaikuttavin ratkaisu myös globaaleihin ongelmiin (McCann & McCloskey, 2003). Tämä prosessi on edennyt hitaasti ja sen edessä on monia esteitä.

Aina, kun valtaa siirretään jollekin, se on pois joltain toiselta ja esimerkiksi kunnissa vaikuttaneet valtioiden edustajat, kuten esimerkiksi Tansaniassa aluekomissaarit ovat – ehkä syystäkin – huolissaan oman valtansa menettämisestä. ”Kaikki kunnat eivät myöskään pysty käsittelemään suurentunutta budjettia ja mandaattia. Jopa Tansanian Mwanzan kokoisessa miljoonakaupungissa on vain n. 200 kunnan viranhaltijaa, joka tekee meidän kaltaisen (suomalaisen) kunnallishallinnon yksinkertaisesti mahdottomaksi” (Juuma, 2007).

Läpileikkaava ongelma tuntuu olevan, että paikallisyhteistyötä kaikesta huolimatta on tehty niillä normeilla ja pelisäännöillä, jotka pohjoisessa edustavat hyvää hallintoa. Retoriikassa halutaan kuitenkin selvästi painottaa, kuinka vihdoin on opittu ymmärtämään, että kehityksen on lähdettävä paikallisesta kulttuurista ja tarpeista. Toisaalta kuitenkin jatketaan samaan hengenvetoon, että kehitystä edistetään tukemalla niitä aloja ja hallintomalleja, joita lännessä on totuttu pitämään hyvinä.

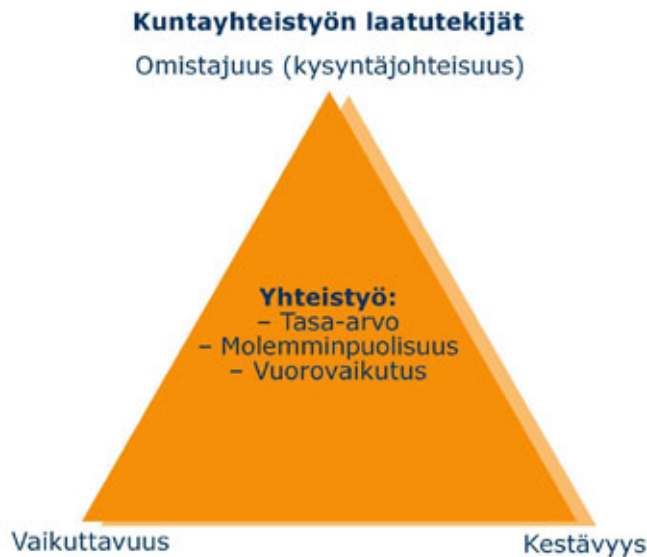
Positiivista tällaisessa järjestelmässä on, että uusi kansainvälinen kuntayhteistyö sisältää usein asiantuntija-asiantuntija tai virkamies-virkamiesvaihtoja, joiden kautta kunnan työntekijät ja päätöksentekijät pääsevät oppimaan oman alansa hoidosta toisilla paikkakunnilla. Tätä kautta myös asenteet ja uskomukset pikkuhiljaa muuttuvat. Paikallistason toimijat ovat usein tärkeitä myös globaalien ongelmien ratkaisussa, koska heillä on paljon mahdollisuuksia vaikuttaa ihmisten elämään hyvin konkreettisella tavalla. (Jobin, 2008.)

3.2. Ohjelman sisältö ja periaatteet

Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma noudattaa toiminnassaan kansainvälisesti hyväksyttävä ja humaaneja periaatteita. Näiden määrittämisessä suuri rooli on erityisesti YK:n ohjeistuksilla mutta myös muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten EU:n ja Euroopan neuvoston, linjauksilla. Näihin periaatteisiin lukeutuvat paikallishallinnon roolin osalta mm. hallinnon läpinäkyvyys, suvaitsevaisuus ja oikeusvaltioperiaate. Erityisesti hallinnon hajauttaminen eli desentralisaatio on ohjelman ytimessä hyvän hallinnon malleja miettiessä.

Yhteistyön keskiössä ovat myös yhteistyön laatutekijät. Ohjelman yhteistyökoordinaattori Heli Liikkanen näkee kuntien välisessä yhteistyössä kolme peruspilaria: omistajuuden, kestävyuden ja vaikuttavuuden. Yhteistyössä tulee tavoitella näitä kolmea asiaa. Omistajuudella tarkoitetaan kysyntäjohteisuutta, eli yhteistyön tavoitteiden ja tarpeiden tulee tulla erityisesti etelän suunnasta ja niiden kehittäminen kuuluu myöhemmässä vaiheessa niin pohjoiselle kuin etelälle. Kestävyydellä pyritään siihen, ettei yhteistyö aiheuta riippuvuutta etelän kunnalle, vaan kehitys voi jatkua myös siinä tapauksessa, että yhteistyö päättyy ja yhteistyön vaikutukset eivät lakkaa ilman ulkopuolisia vaikuttumia. Vaikuttavuus taas tarkoittaa sitä, että yhteistyöllä saadaan kunnissa aikaan tuloksia köyhyyden vähentämisessä, kestävä kehityksen edistämässä peruspalveluiden paremmalla tai tehokkaammalla järjestämisellä tai hyvän hallinnon tai osallisuuden edistämällä. Yhteistyössä tulee ottaa huomioon myös tasa-arvon, molemminpuolisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteet kuntien välisessä kanssakäymisessä. Kaikki kolme laatutekijää sekä yhteistyön periaatteet ovat sidoksissa toisiinsa ja vaikuttavat yhdessä yhteistyön tuloksiin. Näiden seikkojen toteutuminen otetaan huomioon myös arvioinneissa.

Kuntayhteistyön laatutekijät (Liikkanen 2009).



Lisäksi kestävän kehityksen ja tasa-arvon edistäminen ja kestävä kehitys ovat periaatteita, jotka ohjaavat ohjelman toimintaa ja sitovat ohjelman tavoitteet ja sisällöt kansainväliseenkin kontekstiin. Ylipäätään Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmaa ohjaa tietenkin Suomen kehityspoliittinen ohjelma ja siinä määritellyt arvot ja painopisteet.

Miten Kuntaliiton ohjelma sitten eroaa ”perinteisestä” kehitysyhteistyöstä? Erityispiirteinä Kuntaliiton ohjelmassa ovat edellä mainittujen lisäksi myös sellaiset arvot, kuten etelävetoisuus, molemminpuolisuus ja etelän ja pohjoisen välinen vuorovaikutus. Näiden periaatteiden toivotaan edesauttavan kuntien osaamisen vahvistamista niin etelässä kuin pohjoisessakin. Lisäksi etelän kuntien aloitteellisuus kehitysyhteistyön ja ohjelman sisällä toteutettavien hankkeiden sisällöistä on ensiarvoisen tärkeää näiden arvojen toteutumisen kannalta.

Ohjelman kolme pääulottuvuutta ovat julkisten peruspalveluiden parantaminen, hyvä hallinto sekä osallisuuden edistäminen. Ohjelman puitteissa toteutettavat hankkeet kuuluvat joihinkin näistä kolmesta yläotsikosta. Yhteistyöohjelma

myöntää tukea kuntien julkisten peruspalveluiden kehittämiseen esimerkiksi sosiaali-, terveys-, opetus-, tekninen infrastruktuuri-, ympäristö-, kulttuuri-, elinkeino- ja kirjastotoimialoilla. Ohjelmassa todetaan, että yksi hyvän hallinnon ja demokratiakehityksen ongelma on käytettävissä olevien määrärahojen pienuus ja paikallishallintojen päätöksentekijöiden matala osaamistaso, joka johtaa korruption riskiin. Hanke tähtääkin demokraattisten ja hyvin hallinnoitujen instituutioiden kehittymiseen, palveluiden parantumiseen ja hallinnon kapasiteetin vahvistamiseen (Juuma, 2007).

”Paikallishallintojen yhteistyöohjelmassa hyvällä hallinnolla täsmennetään tarkoitettavan paikallishallinnon läpinäkyvyyden ja luotettavuuden parantamista ja julkisen osallistumisen lisäämistä” (Tampere-Mwanzaa – hankkeen [www-sivut](#)). Tähän mennessä useimmat ohjelman puitteissa toteutetut hankkeet ovatkin liittyneet juuri peruspalveluiden järjestämiseen. Tätä aihetta on ehkä ollut helpointa lähestyä ja konkreetisoida. (Liikkanen, H. 2008.)

3.2.1. Ohjelman historiaa

Yhteistyöohjelmaan voivat hakea Suomen kunnat ja kaupungit sekä muut paikallishallintotasoa edustavat tahot, kuten kuntayhtymät ja maakuntien liitot. Etelässä ohjelmaan voidaan hyväksyä kaikki paikallishallintoa edustavat tahot, joita kuntien ja kaupunkien lisäksi voivat olla esimerkiksi piirikunnat tai tilanteesta riippuen muut paikallishallintoa edustavat organisaatiot (Suomessa esim. sairaanhoitopiirit). Afrikkalaisten maiden erilaiset kuntajärjestelmät ovat vaatineet Kuntaliitolta suurta määrää taustatyötä ja selvityksiä paikallishallintojen erityispiirteiden hallitsemiseen.

Ohjelman ensimmäiseen kolmivuotiskauteen eli pilottivaiheeseen osallistui kahdeksan kuntaa Suomesta ja kuusi kuntaa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta. Vuosina 2005–2007 oli mukana olevien kuntalinkityksien määrä jo kaksinkertaistunut. Ohjelmakaudella 2011–2013 mukana jatkavat jo kahdella

aiemmalla kaudella (2005-2007 ja 2008-2010) mukana olleet 15 kuntalinkitystä.

Ohjelmassa mukana olevat Suomen kunnat vaihtelevat kokonsa puolesta ja sijainniltaan suuresti. Itä- ja Pohjois-Suomi ovat heikoiten edustettuina, kuntayhteistyössä pohjoisinta ulottuvuutta edustavat Kemi ja Oulu. Yksittäisten kuntien lisäksi mukana ovat Hattula ja Janakkala yhteisessä linkityksessä Kenialaisen Nyahururun kanssa sekä Hämeenlinnan seudun koulutuskuntayhtymä oman linkityksensä kanssa. Afrikkalaisia tahoja mukana on niin ikään 15. Näiden lisäksi moni afrikkalainen kunta on ollut yhteydessä Kuntaliittoon ja esittänyt toivomuksen yhteistyöstä suomalaisen kunnan kanssa. Suomalaista partneria etsiviä etelän kuntia on useita. (Kuntaliiton www-sivut.)

3.3. Kokemuksia molemminpuolisuudesta

”Ollaan lähdetty koko ajan siitä, että ei olla missään nimessä menty sanomaan sinne, että mitä pitää tehdä. Vaan on aina yritetty iskostaa niille, jotka sinne on mennyt, että menee avoimin silmin ja kuulevin korvin ja keskustele ja katsoo ja pohtii yhdessä näiden sikäläisten kanssa. Ja kun he (Afrikasta) sitten tulee tänne niin ollaan yritetty näyttää asioita mitä me mielestämme on pidetty tärkeinä voidaksemme auttaa heitä just tässä tiedonsaannissa. Ja jotta he itse näkevät.” - Pohjoinen

Ajatus siitä, että kehitysyhteistyöhön sisältyy aitoa, molemminpuolista yhteistyötä, joka hyödyttää molempia osapuolia, on verrattain tuore. Kuntaliiton pohjoisen ja etelän yhteistyöohjelma on pyrkinyt edistämään osaltaan tämänkaltaisen ajattelun yleistymistä kehitysyhteistyön kentällä. Yhteistyölinkitysten sisällä tulisi siis pyrkiä – ei ainoastaan vaikuttamaan etelän kehitykseen – vaan myös miettimään uudelleen pohjoisessa tapahtuvaa kehitystä. Niin etelän kuin pohjoisenkin tulisi pystyä oppimaan toisiltaan ja miettimään, minkä kaltaisia hyviä sisältöjä yhteistyölinkityksen sisällä voitaisiin jakaa.

Yhtäläillä yhteistyön ytimessä tulisi olla ajatuksen siitä, että etelä voi valita itselleen keskeiset sisällöt ja kehityksen tarpeet. Myös pohjoisen pystyvä aktiivisesti tunnistamaan etelästä sisältöjä ja toimintamalleja, joista pohjoinen partneri voi ottaa opikseen. Tässä on huomioitava myös se, että sisältöjen siirtäminen yksi yhteen pohjoisesta etelään, sen paremmin kuin etelästä pohjoiseenkaan, ei yleensä toimi. On tärkeää, että kaikki sisällöt räätälöidään kunnan ja maan olosuhteisiin sopiviksi. Siksi yhteistyön sisällöstä päätettäessä kehittyvän osapuolen tulee voida itse valita sopivat teemat ja ne mallit, jotka heitä itseään kiinnostavat ja jotka he kokevat itselleen hyödyllisiksi.

Ainakin kolme hyvää esimerkkiä konkreettisten sisältöjen tuomisesta etelästä pohjoiseen löytyykin Kuntaliiton yhteistyöohjelman kuntalinkityksistä. Kuntalinkityksiä, joissa yhteistyön merkeissä on tietopääomaa ja ideoita tuotu myös etelästä pohjoiseen on varmasti useampiakin, mutta aineiston keskiössä ovat Lahden yhteistyö Etelä-Afrikan Bojanala Platinumin seutukunnan ja siihen kuuluvan Rustenburgin kanssa, Hartolan ja Tansanialaisen Iramban yhteistyö sekä Tampereen ja tansanialaisen Mwanzan yhteistyö.

Edellä mainitut caset tarjoavat kolme hyvin erilaista esimerkkiä siitä, kuinka tasa-arvoisuuteen molemminpuolisuuteen pyrkivää yhteistyötä voidaan harjoittaa kuntalinkityksen puitteissa. Esimerkit koskevat useita eri kunnan toimialoja ja tarjoavat pohdittavaa myös siihen, mihin toimialoihin molemminpuolisuus erityisen hyvin istuu.

Mielenkiintoista on etelästä pohjoiseen tuotujen sisältöjen rinnalla tietysti myös itse yhteistyö. Miten yhteistyötä on tehty, ja miten keskeiset toimijat ovat sen kokeneet? Millaisia tekijöitä toimijat itse kokevat erityisen tärkeinä tasa-arvoisen yhteistyön onnistumiseen?

3.3.1. Hartola – Iramba

Hartola ja tansanialainen Iramba ovat tehneet yhteistyötä vuodesta 2002 alkaen. Yhteistyön alkuvaiheissa Hartolan mukana yhteistyössä olivat myös Hauho ja Janakkala, mutta ne ovat sittemmin solmineet uuden kuntalinkityksen

kenialaisen Nyahururun kanssa. Kolmivuotiskaudesta 2008-2010 lähtien Iramban Suomen partnerikuntana on toiminut Hartola yksin.

Kuntalinkityksessä yhteistyön aloihin on kuulunut ammatillisen ja yrittäjäyyskoulutuksen tukeminen, jonka puitteissa on tuotu ihmisoikeuskoulutusta naisten ja nuorten ryhmille. Koulutusta on annettu myös kyläpankkien perustamiseen. Ympäristöalalla on tehty yhteistyötä, jossa on annettu koulutusta ja tuotu tietoisuutta ympäristöasioista etenkin nuorille. Myös kaavoituksen alueella Irambaa on tuettu. Tärkeänä osana Hartolan ja Iramban yhteistyötä on ollut lisäksi kirjasto- ja historiakomponentit, joiden puitteissa kirjaston osaamista ja varustelua on parannettu ja paikallisen historian kerääjiä koulutettu.

Yhteistyön tavoitteena on hyvän hallinnon kehittäminen viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden keskinäistä tiedonvaihdon ja oppimisen kautta. Heikoimmassa asemassa olevien ryhmien elinolosuhteiden parantaminen on ollut yhteistyön tavoitteena etenkin Irambassa tehdyssä työssä. Kuntalaisten aktiivinen osallistuminen ympäristönsuojeluun on ollut tavoite, jota on pyritty saavuttamaan niin Suomessa kuin Tansaniassakin.

Hartolan ja Iramban yhteistyön erityisulottuvuus on yhteistyön maaseutuaspekti. Yhteistyöhön on viimeisimmän kolmivuotiskauden aikana kuulunut myös mehiläishoidon opettaminen Irambassa. Kuntalinkityksessä maaseudun erityispiirteet saavatkin huomiota ja yhteistyön koordinaattorit ovat kokeneet, että konkreettinen opettaminen esimerkiksi juuri mehiläishoidon alalta on ollut erityisen hedelmällistä.

Aiemmin mainittujen yhteistyön alojen lisäksi Hartola ja Iramba ovat tehneet yhteistyötä myös kylien voimistamiseksi. Yksi esimerkki kylienkehitystoiminnasta on esimerkiksi kyläsuunnitelmien teko kaikissa Iramban piirikunnan 126 kylässä. Samanlaiset kyläsuunnitelmat on toteutettu myös Hartolan kylissä.

Suomen aktiiviset kylät ja Tansanian kylätoimikuntamalli ovat kehittyneet rinnakkain jo 80-luvulta asti. Rinnakkaisen maaseudun kansalaishallinnon linkitys Tansanian ja Suomen välillä on ollut olemassa jo pitkän aikaa, ja

Hartolan ja Iramban yhteistyön kautta se kuuluu myös Kuntaliiton pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmaan.

3.3.2. Lahti - Bojanala Platinumin seutukunta ja Rustenburg

Lahden yhteistyö eteläafrikkalaisen kumppanin kanssa on alkanut jo 1990-luvun lopulla. Yhteistyötä on tehty ympäristöhallinnon vahvistamiseksi niin Bojanala-Platinumin seutukunnassa kuin Lahdessakin. Eteläafrikkalaiseen Bojanala-Platinumin seutukuntaan kuuluu viisi kuntaa, ja näistä Lahden kontakti on alun perin ollut Rustenburgin kunta, jonka kanssa ympäristöyhteistyötä on tehty jo pitkään. Yhteistyötä toteuttavana yksikkönä Lahdessa on heinäkuusta 2006 eteenpäin toiminut Lahden seudun ympäristöpalvelut, joka hoitaa myös Hollolan ja Nastolan ympäristöpalveluita.

Yhteistyöllä on pyritty vahvistamaan yhteistyökuntien ympäristöhallinnon osaamista. Lisäksi yhteistyöllä on pyritty lisäämään toimijoiden suvaitsevaisuutta. Yhteistyöllä on tähdätty myös molemminpuoliseen oppimiseen.

Yhteistyön teemoja ovat olleet mm. kestävän kehityksen edistäminen, vesiensuojelu, ympäristöasioiden hallinta ja jätehuolto. Toimintatapoja yhteistyössä ovat olleet mm. henkilövaihto, yhteiset kehityshankkeet ja koulutustoiminnan järjestäminen.

Yhdessä keskeiseksi työkaluksi yhteistyössä on noussut vertaisarviointi (peer review), jossa etelän ja pohjoisen kollegat arvioivat toistensa toimialojen tai palveluiden toimintaa ja niiden tehokkuutta. Vertaisarviointeja, joissa etelän virkamiehiä on tullut Lahteen tekemään arviointeja, on tehty jätehuollosta ja ilmanlaadusta. Lisäksi yhteistyötä on tehty vedenlaadun ja järvien puhdistamisen merkeissä niin Lahdessa kuin Bojanala-Platinumissakin.

Lahdessa mainitaan esimerkkinä pohjoisille yhteistyökumppaneille hyödyllisiä oppimisen kohteita olevan mm. yhteisölähtöinen lähestymistapa ympäristöasioihin. Interaktiivista kommunikaatiota kunnalta kuntalaisille on kehitetty yhtä aikaa kummallakin taholla.

Lisäksi Lahdessa kehitetään etelän seutukunnan hallinnon (BPDM) integroitua kehittämissuunnitelmaa (integrated management systems). Suunnitelman avulla hallintoa seurataan ja pyritään parantamaan jatkuvasti. Hallinnon eri tasoilla tarkkaillaan vastuun jakautumista ja sitä, millä tasolla mikäkin asia tulisi hoitaa. Tämä jatkuvan parantamisen systeemi on otettu Lahdessa huomioon ja siitä on pyritty ottamaan oppia. Vertaisarvioinnit ovat arvion mukaan osa tätä hallintojärjestelmän seuranta järjestelmää.

3.3.3. Tampere - Mwanza

Tampereen ja sen tansanialaisen yhteistyökaupunki Mwanzan yhteistyö on jo vuosikymmeniä vanhaa. Kuntayhteistyö on aloitettu jo 80-luvulla, ja se on alun perin alkanut metsä- ja puistoyhteistyönä. Yhteistyön alullepanijoiksi voidaan mainita mm. ICLEI (Local Governments for Sustainability), jonka ympäristöohjelmiin Tampere osallistui. Kuntaliiton ohjelmassa Tampere-Mwanza -linkitys on ollut ensimmäisiä ja yhteistyö onkin siirtynyt Pohjoisen ja etelän yhteistyöohjelman alaisuuteen vuonna 2001.

Nykyään Tampereen ja Mwanzan kaupunkien yhteistyö pyrkii pienentämään kuilua etelän ja pohjoisen välillä mm. kollegoiden välisen yhteistyön ja vuoropuhelun avulla. Projektikauden 2008-2010 tavoitteita olivat kunnallisen kapasiteetin vahvistaminen, demokratian edistäminen, ympäristöhallinnon parantaminen sekä suvaitsevaisuuden ja yhteisymmärryksen edistäminen.

Kuntalinkitys tekee yhteistyötä monilla kunnan aloilla, niistä tärkeimpinä ohjelmakaudella 2008-2010 olivat mm. palolaitosten yhteistyö, ICT -koulutus, valtuustojen välinen yhteistyö ja paikallisen demokratian vahvistaminen, jätehuolto ja ympäristönsuojelu sekä opettajien koulutus ja kouluyhteistyö. Lista yhteistyön erinäisistä tuloksista on mittava ja vaikuttava. Tampereen ja Mwanzan yhteistyö on kuntakentällä monilta osin ainutlaatuisista ja uraauurtavaakin.

Yksi esimerkki Tampereen ja Mwanzan välillä tapahtuvasta vuorovaikutuksesta on vuosittain Tampereella järjestettävä Mwanza-viikko

sekä Mwanzassa järjestettävä Tampere-viikko, jolloin kuntayhteistyö näkyy myös kuntalaisille. Tampereella Mwanza-viikkoa on vietetty jo 2000-luvun alusta lähtien. Tapahtuma oli alkuvuosinaan laajempi ja se näkyi kaupungin kulttuurielämässä mm. konserttien ja taidenäyttelyiden sekä afrikkalaisen elokuvan muodossa. Viime vuosina toiminta on kuitenkin keskitetty Tampereen peruskouluihin, joissa koordinaattori ja muut toimijat kokevat sen tavoittavan laajasti useita kuntalaisryhmiä, kun koululaiset vievät kuulumisia Tansaniasta myös koteihinsa.

Tampereen teemaviikkoihin on saatu monia erilaisia sisältöjä, jotka koskevat kunnan toimintoja. Melko useilla Tampereen kouluilla on mm. ystävyyskouluja tai -luokkia Mwanzasta. Koulu yhteistyön myötä Tampere ja Mwanza ovat myös tuoneet luokkiin ympäristövalistusta sekä turvallisuusvalistusta. Niin Mwanzan kuin Tampereenkin kouluissa on viikon aikana (ja muulloinkin) opittu myös ystävyyskoulun ja -maan kulttuurista ja tavoista. Opettajien ammattivaihto on ollut kummankin kaupungin opettajille hedelmällistä ja tuonut uusia kansainvälisyyden muotoja opettajien saataville. Opettajien yhteistyössä on mm. pyritty tekemään oppimisesta lapsikeskeisempää ja mietitty suurien ryhmäkokojen hallitsemisen työkaluja.

4. Yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavat tekijät

Kuntaliiton toimijoiden kertomuksista nousi toistuvasti joukko konkreettisia asioita, jotka suoraan vaikuttavat kuntalinkityksen yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen. Yksi tällainen asia oli samanaikaisen kehityksen ja yhteisien haasteiden löytäminen niin pohjoisesta kuin etelästäkin. Toimijat kokivat, että tällaisiin asioihin keskittyminen edistää tasavertaisuuden tunnetta yhteistyössä. Linkitysten löytäminen vaatii kuitenkin taitoa sekä avarakatseisuutta.

Toimijat kokivat, että myös molemminpuolinen hyöty kuntapartnereille edistää yhteistyön tasa-arvoisuutta. Kun myös pohjoinen oivaltaa yhteistyöstä olevan hyötyä, on toiminta mielekkäämpää ja motivoivampaa. Tätä kautta etelän kollega on myös helpompi tavata tasavertaisena ammattilaisena.

4.1. Rinnakkainen kehitys

”Mutta nää asiat liittyvät toisiinsa. Että tämmösestä kirjoitti joku ja jollakin oli erikoinen vaikutus. Kaikkia tarvitaan, että jotakin tapahtuu. Mutta jos ei ole sitä kykyä, liittää näitä asioita yhteen niin silloin niitä ei tapahtu. En ole ollut mikään johdonmukainen tutkija, mutta mulla on ilmeisesti ollut se kyky, että tiedän, miten linkitän asiat yhteen.” – Marja-Liisa Swantz

Samankaltaiset kysymykset ovat ajankohtaisia niin pohjoisen kuin etelän kunnissa: miten taataan kuntalaisten osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon, miten järjestetään julkiset peruspalvelut kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi tai kuinka kunta voi parhaiten suojella ympäristöä, vaikuttaa ilmastonmuutokseen ja edistää kestävästä kehitystä. Kuntien yhteistyöllä pyritään vahvistamaan kuntia pitkäaikaisesti mm. hallinnon hajauttamisprosessissa. 2000-luvulla sekä kehittyneissä että kehitysmaissa myös haasteet ovat usein samankaltaisia. Myös globaalit ilmiöt,

erityisesti ympäristöasiat, nousevat ilmastonmuutoksen takia kuntien toimikentälle yhä akuutimmin.

Yhteistyössä on hyödyllistä pyrkiä jossain määrin synkronoimaan kuntien toimintoja ja katsomaan, mitä kumppanikunnassa on milloinkin meneillään. Esimerkiksi kunnan strategioita on hyödyllistä tarkistaa samanaikaisesti, kun vastaavaa strategiaa päivitetään tai luodaan etelän kunnassa. Tällä tavalla kumppanikunnassa tapahtuvista asioista voi saada hyötyä ja kehittää kunnan perustoimintojakin yhdessä. Mm. vertaisarviointien kaltaiset työkalut auttavat kuntien samanaikaisessa perustoimintojen tarkastamisessa.

4.1.1. Linkitysten löytäminen kuntien kehitystyössä

Tasa-arvoiseen kuntien väliseen kehitystyöhön tulee tulevaisuudessa luultavasti kuulumaan yhä olennaisemmin lähestymistapa, jossa kunnat etsivät yhteisiä ongelmia ja haasteita ja lähtevät etsimään niihin ratkaisuja yhdessä. Hyviä esimerkkejä tästä ovat sekä Hartolan ja Tansanian Iramban kylien yhtäaikainen kehitys että Lahden ja Bojanala Platinumin vesiensuojeluprojekti.

”Vertaisarviointi ei oo ainoa. Meillähän on toi vesiensuojelu. Vesijärvi oli 20 vuotta sitten tosi huonossa kunnossa, ja siellähän me kehitettiin se biomanipulaatio elikkä rantojen kunnostus. Ja samaa menetelmää on siellä Etelä-Afrikan patojärvillä on käytetty. Mut he on vieneet sen vielä pidemmälle, et siis Etelä-Afrikka, jossa on kuitenkin resursseja, niin he on pistäneet omaa rahaa likoon. Ja kohta ollaan siinä vaiheessa, et voidaan mennä sinne katsomaan mallia, että mitä he ovat tän kanssa tehneet. Otetaan meille oppia.” – Kari Porra

Se, että kunnat saavat rinnakkaisesta kehityksestä mahdollisimman paljon irti, vaatii sitä, että joku taho kehitystyön sisällä näkee linkit ja yhtymäkohdat maiden tai kuntien välillä ja saattaa samojen asioiden parissa tehtävät kehitystyöt yhteen. Tästä ehkä paras Pohjoisen ja etelän yhteistyöohjelman sisältä löytyvä esimerkki on Marja-Liisa Swantzin toiminta Tansaniassa

paikallishallintoa ja kylähallintoa kehittämässä ja samanaikaisesti Suomessa Hartolan ja Hauhon kylissä:

”Sitten kun nää tansanialaiset tuli, ja ne tajus että meilläkin on tätä (kyläkehitystä). Se niinku rohkas, että heidänki täytyy tehdä kyläsuunnitelma, meidän Koitin kyläihmisten. Ja kun Ahtisaari kävi meillä vierailuilla, niin sanoin sille, että tavataan kyläkaupassa. Ja siellä tää kyläkauppias sanoi innokkaana, että ’me ollaan opittu näiltä tansanialaisilta että miten tehdään kyläsuunnitelmia’ ja se oli ihan spontaanisti.” – Marja-Liisa Swantz

Jo vuosikymmeniä kehittynyt Suomen kyläliike on Swantzin mukaan saanut vaikutteita Tansaniassa tapahtuneesta kehityksestä, jossa kylissä on kehitetty paikallishallintoa erittäin onnistuneesti. Hallinnon järjestäytyminen ja erityisesti kyläsuunnitelmien teko ovat olleet Suomen kylien kehitystäkin ohjanneita seikkoja. Kyläliikkeessä on otettu mallia molemminpuolisesti niin Suomesta kuin Tansaniastakin.

Swantz harmittelee, ettei rinnakkaista kehitystä kyläyhteistyössä ole kirjoitettu tieteellisesti ylös, eikä sitä olla tieteellisissä julkaisuissa vielä noteerattu, vaikka selviä linkkejä kehityksellä on ja siinä ovat olleet mukana monet tutkijatkin. Rinnakkaisesta kehityksestä on silti ollut hyötyä kylille sekä Suomessa että Tansaniassa, jossa Swantzin mukaan onkin Afrikan parhaiten rakennettu paikallishallinto, jota kylätaso ilmentää.

”Näitä asioita pitää tehdä mahdollisimman julkisesti ja avoimesti. Esittämällä näitä hyötyjä. Kyllä oon tuonut tätä globaalia ympäristövastuuta (esille), että sekin pitää nähdä. Me voidaan niinku vaikuttaa siihen. Siinä mielessä tää ympäristönmuutos on tärkeä sekä meille, että heille, sen hillitseminen.” - Pohjoinen

Kylätoiminnasta Lahdessa harjoitettu vesiensuojelu tuo rinnakkaisen kehityksen kunnissa uudelle vuosituhannelle. Ympäristöasiat tulevat tulevaisuudessa kaipaamaan innovaatioita kuntasektorilla. Vesiensuojeluun kehitetty biomanipulaatio on otettu ensimmäiseksi käyttöön Lahdessa, josta malli siirtyi Etelä-Afrikkaan. Nykyisellään tekniikkaa on kehitetty Etelä-Afrikassa eteenpäin, ja Lahti voi puolestaan ottaa mallia sieltä taas itselleen.

Lahden ja Bojanala Platinumin mallissa nähdään selvästi, kuinka rinnakkaisen kehityksen parissa tehdystä yhteistyöstä hyötyvät molemmat osapuolet. Eri toimintaympäristöissä uudet ajatukset ja toimintatavat voivat kehittyä edelleen ja näin niitä viedään askel askeleelta eteenpäin yhteistyökumppaneiden toimesta.

Tampereen ja Mwanzan esimerkki rinnakkaisesta kehityksestä on äärimmäisen konkreettinen. Kuntalaisiin vaikuttaminen esimerkiksi jätehuollon saralla on ollut tavoitteena kummassakin kunnassa ja tämän eteen on tehty yhteistyötä ja mietitty yhteisesti mm. materiaalien tuottamista ja vaikuttamiskeinoja. Myös palo- ja pelastustoimien kouluvierailuja on suunniteltu yhteisesti.

4.1.2. Case: Kunnan keskushallinnosta etäällä olevien kylien ja alueiden tavoittaminen pohjoisessa ja etelässä

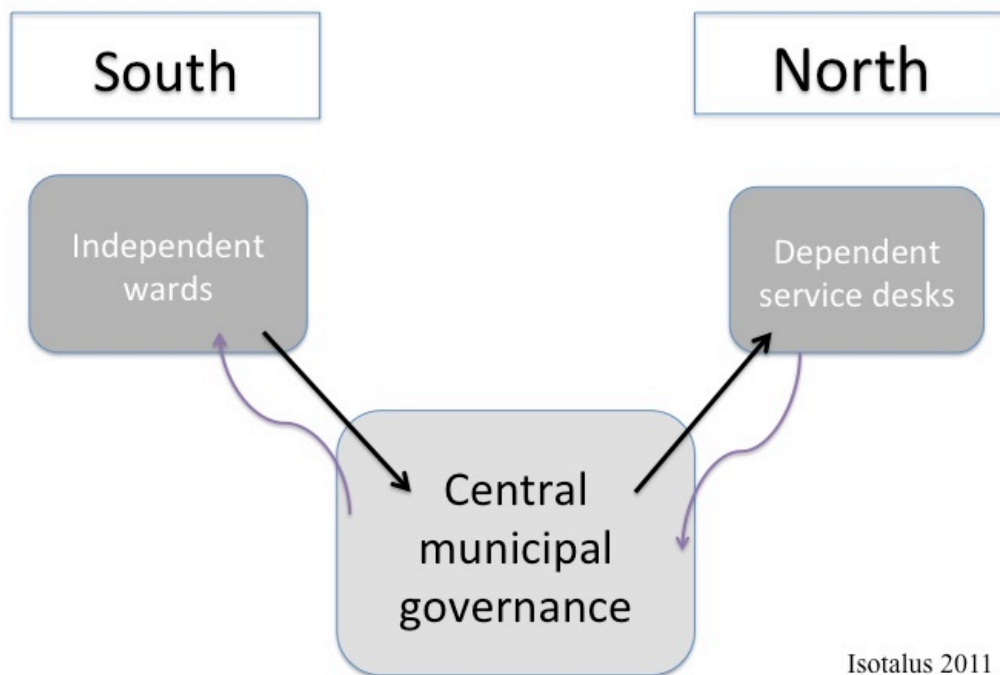
Ehkä tämä on sen kaltainen asia, josta molemmilta löytyy sekä osaamista että parannettavaa. – Etelä

Yksi esimerkki yhteisistä haasteista löytyi Kokkolan ja Tansanian Ilalan kuntalinkityksen vierailulla Kokkolaan. Yhteinen ongelma kummassakin kaupungissa on kylien tai kaupunginosien suuri etäisyys kaupungin keskushallinnosta. Suomessa tämä haaste on yleistynyt ja yleistyy edelleen etenkin kuntaliitosten myötä.

Kokkolan ja Ilalan rakenteet ovat toki erilaisia; Kokkolassa kaukana keskushallinnon toimipisteistä sijaitsevat alueet ovat liitoksessa Kokkolaan kuuluvat Ullava, Lohtaja ja Kälviä. Parhaimmillaan Ullavalta kaupungintalolle on matkaa yli 60 kilometriä. Kokkolassa – kuten monissa muissakin Suomen kunnissa ja kaupungeissa – pitkää välimatkaa on pyritty helpottamaan tuomalla kunnan palveluja erilaisten palvelupisteiden avulla myös liitoskuntiin tai kaukaisempiin kyliin. Kaikissa Kokkolan liitoskunnissa toimiikin kunnan palvelupiste, jossa tiettyinä aikoina on myös henkilökuntaa

opastamassa kuntalaisia. Sähköisten palvelujen ohella nämä palvelupöydät ovat Suomessa yleisiä ratkaisuja.

Ilalassa välimatkat ovat niinkään pitkiä. Lisäksi keskushallinnon palveluiden aukioloaikoina ruuhkainen liikenne tekee kuntalaisen asiointista erittäin vaikeaa. Tansaniassa kylissä toimivat ”wardit” tai kylätoimikunnat ovat demokraattinen elin, joilla on ääni paikallisessa keskushallinnossa. Kuitenkaan kylistä ei ole mahdollista käyttää keskushallinnon palveluja tai hoitaa kuntalaisen asioita.



Jossain mielessä suora päätöksenteko toimii Tansaniassa paikallistasolla Suomea paremmin. Tansaniassa kuntalainen voi osallistua omaa aluettaan koskevien asioiden käsittelyyn niin sanotuissa alue/naapurusto (ward) komiteoissa, joissa käsitellyt asiat siirtyvät aluetta kaupunginvaltuustossa edustavan jäsenen mukana eteenpäin. Suomessa tällaista mallia vasta suunnitellaan. Toisaalta Suomessa kunnallisia palveluja kehitetään jatkuvasti käyttäjäystävällisemmiksi. Samalla kylillä tai kaupunginosilla ei ole ääntä suomalaiskuntien poliittisessa kartassa. Puoluepolitiikka hallitsee

demokraattisia elimiä kunnanhallinnossa. Palvelupisteet ja sähköiset palvelut toimivat hyvin yksisuuntaisesti; kuntalainen saa palvelua, mutta keskushallinto ei kuule kuntalaisen ääntä.

Kunnan keskushallinnosta etäällä olevien kaupunginosien ja alueiden tuominen hallinnon palvelujen piiriin ja samalla niiden kuuleminen keskushallinnossa on mielenkiintoinen teema. Ongelma on yhteinen Suomessa ja Tansaniassa, mutta tapa, jolla sitä on lähdetty ratkomaan, on hyvin erilainen. Yhdistämällä Suomen ja Tansanian malleja on kuntalinkityksessä potentiaalisesti mahdollista löytää kiinnostavia tapoja kuulla ja palvella kuntalaisia.

4.2. Molemminpuolinen hyöty

”Se on ylipäätänsäkin tässä ohjelmassa, (verrattuna kehitysyhteistyöhön yleensä) että lähdetään tekemään jotain isoa hommaa ja kun se projekti loppuu, niin koko homma kuivuu kasaan. Me tavallaan vahvistetaan sitä heidän osaamiskapasiteettiaan, jolla he sitten voivat viedä niitä asioita eteenpäin. Et tää on se yks tärke juttu tässä. Ja ollaanhan mekin opittu, että se on ihan sama juttu meille päin. Että saadaan lisäarvoa näistä jutuista.” - Pohjoinen

Kun molemmat osapuolet näkevät yhteistyön olevan heille hyödyllistä, edistää se myös myönteistä suhtautumista itse yhteistyöhön sekä yhteistyökumppaniin. Yhteisen, tai itsekkäänkin, edun tavoittelu voi tällöin edistää tasa-arvoista työskentelyä ja toisen osapuolen näkemistä vertaisenaan. Kun hyödyn saaminen myös itselle nähdään mahdollisena, on yhteistyökumppani helpompaa nähdä tasa-arvoisena ja kunnioittaa tämän asiantuntemusta. Toisen tahon ammattitaidon kunnioittaminen on myöskin yksi tasa-arvoa edistävä seikka yhteistyössä.

”Ainaki se vaikuttaa sillee itsetuntoo kohentavasti. (..) Siellä päässä, että hekin huomaa ja mieltää, että tarkoitus on samalla viivalla olla. Että ei olla

niin, että toiset koko ajan kaataa tänne (Afrikkaan) vaan jotain ajatuksia.” - Pohjoinen

Paitsi, että molemminpuolinen hyöty yhteistyöstä edistää tasa-arvoista suhtautumista yhteistyökumppaniin Suomessa, tekee se sitä myös etelässä. Kun etelän kumppani huomaa, että suomalainen yhteistyökunta voi hyötyä myös heidän sisällöistään ja toimintatavoistaan, tuo se myös Afrikkaan tasa-arvoisuuden tuntua. Perinteisesti kehitysyhteistyön tasa-arvoistumista haittaavana tekijänä on voinut olla myös se, että afrikkalainen kumppani (tai perinteisessä mielessä avunsaaja) on nähnyt pohjoisen sisällöt ja osaamisen omia vastaaviaan selvästi parempana. Kritiikkiä ei ole aina uskallettu antaa, vaikka se olisi ollut aiheellistakin. Kun pohjoinen partneri avoimesti ottaa oppia etelästä ja sopeuttaa etelän toimintamalleja omaan kontekstiinsa, se tuo etelään varmuutta omasta osaamisesta.

Kun Suomenkin kunnat kokevat yhteistyöstä olevan hyötyä, on toimintaa helpompi perustella ja siihen löytyy motivaatiota. Kuntaliiton Miksi Mukaan –julkaisusta (Store, 2011) selviää, että Suomen kuntien edustajat kokivat, että yhteistyöstä afrikkalaisten kuntien kanssa on hyötyä esimerkiksi kunnan strategiatyöskentelyssä ja kansainvälisen toimintakyvyn edistämisessä. Lisäksi kunnissa koettiin, että yhteistyöhankkeet etelän kuntien kanssa edistävät kunnan kansainvälistymisstrategiaa ja tuovat siihen konkreettisen ulottuvuuden. Yhteistyöstä on kuntien mukaan hyötyä myös verkostoitumisen ja asiantuntijayhteistyön edistämisessä sekä esimerkiksi kunnan henkilöstön monikulttuurisen osaamisen vahvistamisessa. Kunnan luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät kertoivat selvityksessä kielitaidon kehittyneen ja hyödyllisen hankeosaamisen karttuneen. Laajentuneet verkostot puolestaan vahvistivat haastateltujen mielestä asiantuntijayhteistyötä.

Näiden yhteistyöstä seuraavien hyötyjen lisäksi kunnissa nähtiin myös konkreettista hyötyä, koskien etelän partnerikunnasta tuotuja sisältöjä. Esimerkiksi kuntalaisten vaikuttaminen ja kansalaisdemokratia vahvistuvat kun malleja siihen tuodaan esimerkiksi Tansaniasta, jossa paikallishallinnon tasot jatkuvat korttelitasolle asti. Kuntastrategioistakin mainittiin, että niiden yhtäaikainen päivittäminen etelän yhteistyökunnan kanssa voi tuoda

kummallekin hyötyä ja mallia toisen kunnan strategiasta. Myöskin Lahden mallin mukaiset vertaisarvioinnit tuovat hyötyä sisältöjen kautta kumpaankin kuntaan.

”Yleisesti ottaen jos katsoo kehitysyhteistyötä, jossa ei katsota, että onko ihmisillä kokemusta tai koulutusta. Jopa firmoja, joita otetaan konsulteiksi. Niin siihen verrattuna tässä (Kuntaliiton ohjelmassa) on paljon suuremmat vaikutukset saada mielipidevaikutusta aikaan. Ja jos joku kunta hyväksyy tän yleensä, niin se on jo askel siihen, että nähdään että tässä on jotakin. Ettei tehdä vain hyvästä tahdosta. Kyllä siinä on myöskin täällä päässä arvonnousua. Sen voi panna ansioluetteloihinsa, että meillä on tällaisia. Se helposti käsitetään, että se on ystävyyskaupunki, mutta ei se ole sitä... Tässä on molemminpuolinen hyöty (Suomen ja etelän) kaupungeille.” - Pohjoinen

4.2.1. Opittavaa etelästä

”Kattavaksi teemaksi tuli sitten se paikallishallinnon kehittäminen ja ollaan mietitty silloin ja koko ajan sitä vastavuorosuutta. Et mikä sitte on se juttu mitä me saadaan ja pitäis tuoda sieltä tänne.” - Pohjoinen

Suomalaisten toimijoiden silmiä olisi suotavaa avata niille asioille, joista Suomessa voitaisiin ottaa oppia. Yhteistyön molemminpuolisuutta voisi osaltaan edistää myös se, että tunnustettaisiin afrikkalaisessa kontekstissa olevan myös alueita, joissa ollaan Eurooppaa edellä tai joissa toimitaan meitä paremmin.

Esimerkkeinä tällaisista sisällöistä on haastatteluissa noussut esimerkiksi kansalaisdemokratian teemat sekä ruohonjuuritason vaikuttaminen. Paikallishallinnon ja kansalaisaktiivisuuden innovaatioita on toimijoiden mukaan Tansaniasta löytynyt useitakin. Myös kulttuuriset kysymykset kuten yhteisöllisyys herättävät ihailua. Tampereella ollaan esimerkkiä otettu myös kouluyhteistyössä. Esimerkiksi erityislapsien integrointiin normaaliluokkiin on otettu mallia Mwanzan kouluista ja ajatus integroiduista koululuokista on pohjoiseen löydetty uudelleen mm. kehitysmaiden kautta. Myös Lahden ja

Bojanala Platinumin yhteistyössä tehdyt vertaisarviointit ovat Suomessa uudenlainen hallinnon parantamisen työkalu, jonka Lahti on myös ottanut käyttöön ympäristöpuolen yhteistyössä muiden suomalaisten kaupunkien kanssa.

”Me ollaan sit käyty se vertaisarviointiraportit läpi täällä ja mietitty, et mitä voitais tehdä. Meillehän tuli näiden vertaisarviointien jälkeen puheeksi, että toteutettaisiin Turun ja Jyväskylän kanssa vastaavantyyppisiä meidän ympäristöpuolen kanssa. Ja se on sit lähtenyt käyntiin, että me ollaan samantapaisia arviointeja tehty myös Suomessa. Saatiin se idea sieltä Afrikasta, että näin voitais tehdä ja me ollaan sitten jatkettu sitä ajatusta täällä.” - Pohjoinen

Sisältöjen tuominen Afrikasta Suomeen aiheuttaa myös sen, että niiden soveltamista suomalaiseen kontekstiin on mietittävä tarkkaan. Suomalaisten toimijoiden on tarkasteltava uudelleen kunnan olemassaolevia toimintoja, niiden toteutusta ja perimmäistä tarkoitusta. Tampereella mainitaan esimerkiksi kuntalaisten osallistamista edistävien instituutioiden luomisen kiinnostavan. Tansanialainen korttelitason paikallishallinto koetaan Tampereella hienona systeeminä, ja sen soveltamista Suomeen ja Tampereelle mietitään. Kuitenkin ymmärretään, ettei Mwazan mallin tuominen suoraan Tampereelle onnistu. Tällainen prosessi auttaa myös suomalaisia kuntatoimijoita näkemään virheitä, joihin kehitysyhteistyö on aiemmin usein sortunut. Etelään on ojennettu esimerkiksi hankkeeseen palkatun konsultin tekemä suunnitelma, jota etelän tahon on ollut tarkoitus implementoida paikallisesti. Epäonnistuneen ohjelman on sitten nähty johtuvan etelän tahon kyvyttömyydestä toimia laaditun suunnitelman mukaisesti.

Kun suomalaisten silmät aukeavat sille, ettei sisältöjä voida tuoda tänne niin, että ne toimisivat yksi yhteen ilman kulttuuriin ja toimintaympäristöön soveltamista, nähdään ilmiön olevan sama myös toiseen suuntaan. Cookie-cutter² -ratkaisut eivät ole toimineet ”perinteisessä” kehitysyhteistyössä, eivätkä ne toimi myöskään kuntien välisessä yhteistyössä. Molemminpuolinen

² Cookie cutter -ratkaisulla tarkoitetaan muuttumattomana paikasta toiseen vietäviä toimintamalleja. Vrt. piparimuotti.

sisältöjen vaihto auttaa kuntia siis ymmärtämään toimintaympäristöstä johtuvan soveltamisen tärkeyttä sekä sitä, että etelän kunnan on itse aktiivisesti päätettävä siitä, mitä sisältöjä ja millä tavoin se itse haluaa etelään tuoda. Valitettavaa on, että joskus etelä on liian varovainen sanomaan pohjoisessa toimivan käytännön olevan toimimaton etelän toimintaympäristöön. Pohjoisen rohkeus muuttaa toimintamalleja omiin tarkoituksiinsa sopiviksi voisi auttaa myös etelää luottamaan omaan ääneensä ja hiomaan käytäntöjä rohkeasti itselleen sopivammiksi.

4.2.2. Mitä kannattaa oppia?

”This isn’t heaven, it’s Finland” – Pohjoinen

Ajatus siitä, että “kehittyneissä” maissa kaikki on hyvin tai ainakin paremmin elää pohjoisessa sitkeästi. Mallia pohjoisesta ei kuitenkaan kannata ottaa kaikesta. Esimerkiksi vanhusten hoidossa ei Suomi voi kunnostautua mallimaana. Myös epäterveet trendit – kuten hallinnon karsiminen ja tehokkuusajattelu – voivat levitä kuntayhteistyön mukana. Nämä suuntaukset eivät välttämättä ole tehneet pohjoisessakaan mitään hyvää.

“It’s very cost efficient!” - Etelä

Kuntien tehdessä tiivistä yhteistyötä on tarpeellista ottaa etäisyyttä myös omaan tekemiseen; noudattamalla sokeasti säästönäkökulmia ja karsimalla hallintoa ei välttämättä näytetä partnerille parhaita käytäntöjä kunnan toiminnassa. Ehkä ymmärrettäväkin on, että tehokas ja hallinnossa rahaa säästävä lähestymistapa voi vedota etelän partneriin. Tietenkin oman toiminnan esittelyn on oltava rehellistä ja läpinäkyvää. Omia käytäntöjä ei ole syytä piilotella tai jättää niistä kertomatta. Pikemminkin olisi hyödyllistä kertoa rehellisesti myös niistä asioista ja käytännöistä, joilla on varjopuolensa, jotka eivät toimi tai joiden tuloksista ei ole vielä varmuutta.

Mehän voidaan myös tehdä vahinkoa. Täytyy kysyä, viedäänkö me työt pois niiltä kaikkein köyhimmiltä naisilta. – Pohjoinen

Vantaan ja Namibialaisen Windhoekin yhteistyön yksi tavoite on ollut varhaiskasvatuksen parantaminen Windhoekissa. Palveluita on kehitetty yhteistyössä mm. päiväkotien henkilökuntaa kouluttamalla. Vantaa on myös osallistunut kahden mallipäiväkodin perustamiseen. Vaikka palvelurakenne Windhoekissa on vahvistunut ja monipuolistunut, on kehitystyö tehty hyvin suomalaisin lähtökohdin. Perinteisesti Namibiassa ei päiväkoteja ole ollut, koska harvat naiset ovat työssä kodin ulkopuolella. Vaikka naisten työnteko onkin yleistynyt, on lasten hoitaminen hoidettu palkkaamalla lastenhoitaja. Vaikka kehitystä varhaiskasvatuksessa on tapahtunut ja koulutusmielessä palveluiden kehittäminen on ollut menestyksestä, voidaan kysyä, mitä päiväkotitoiminnan yleistyminen laajemmin merkitsee. Yhteiskunnan rakenteet muuttuvat, kun kaikkein köyhimmiltä naisilta potentiaalisesti viedään heidän ainoa tulonlähteensä.

Perinteisen pohjois-etelä –asetelman takia riskit ovat suurempia etelässä. Pohjoiseen sisältöjä tuodessa suomalaiset kuntapäättäjät katsovat etelästä tulevia sisältöjä hyvin kriittisesti ja miettivät tarkkaan, mikä voisi toimia suomalaisessa viitekehyksessä ja millä keinoin. Etelään taas on tuotu jo pitkään pohjoisesta sisältöjä tavalla, jossa kriittisyys on saattanut puuttua niin pohjoisen kuin etelänkin toimijoilta. Harha siitä, että pohjoisessa kaikki osattaisiin paremmin, on todellinen uhka.

4.2.3. Kunnan toimintojen selkiytyminen

”Pitää miettiä myös sitä Suomessa, että mikä siinä oppilaanohjauksessa on olennaista ja mikä on epäolennaista. Jokin (työkalu) tekee työn helpommaksi tai se on tapa organisoida mutta se ei oo se ydin. Se palauttaa ydinkysymysten äärelle. Mitä se lapsi ja nuori siltä oppilaan ohjaukselta saa ja miksi se käyttää sitä? Se ei varmaan oo se sähkönen järjestelmä.” - Pohjoinen

Yksi uusi katsanto hyötynäkökulmaan voi olla kunnan toimintojen selkiytyminen. Kun mietitään, mitä sisältöjä kehitysyhteistyössä voidaan jakaa, täytyy miettiä myös, mikä kunkin sisällön perimmäinen ajatus on. Konkreettinen esimerkki tästä löytyy Tampereen ja Mwanzan kouluyhteistyöstä.

Yksi Mwanzaan opettajia kiinnostanut osa-alue on oppilaanohjaus. Ennen kuin oppilaanohjauksen malleja voidaan Tansaniaan viedä, on kuitenkin mietittävä, kuinka ne voitaisiin siellä toteuttaa, mihin vaiheeseen oppilaan ohjauksen tukipalveluita tarvitaan ja olisivatko ne luonteeltaan ja käytännöiltään samanlaisia tai erilaisia. Kun suomalaisen koulumaailmaan on juurtunut sähköisten työkalujen käyttö, joissa opettajat, vanhemmat ja oppilaat voivat yhdessä kommunikoida ja vaihtaa tietoja ja kuulumisia, käyttää Tansanian väestöstä internetiä ylipäätään vain pari prosenttia. Tällöin tullaan Suomenkin kunnissa palveluiden perusasioiden ääreen; mikä on oppilaanohjauksessa oikeasti keskeistä ja mitä on palvelun ytimessä? Kun palveluiden monistettavuutta mietitään, on siis myös ymmärrettävä, mitä pyritään monistamaan.

Kunnan toimintojen selkeyttäminen kunnalle itselleen auttaa osaltaan myös ymmärtämään cookie-cutter -ratkaisujen toimimattomuutta. Yhteistyön kautta voidaan ymmärtää, että keskeiset asiat (esimerkiksi hyvä hallinto tai kuntalaisten osallistuminen) ovat yhteisiä mutta sovellukset joskus erilaisia.

5. Yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavat arvot ja asenteet

Yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen vaikuttavat konkreettisten työtapojen lisäksi myös mukana olevien toimijoiden arvot ja asenteet. Samoin organisaatioiden ja kulttuurien arvot ja asenteet vaikuttavat yhteistyöhön sekä sen tasa-arvoisuuteen.

Tasa-arvoisuuden toteutumista edistää kunnan motivaatio kansainväliseen toimintaan. Tällaisella dispositiolla voidaan vaikuttaa siihen, että kehitysyhteistyö on jo lähtökohtaisesti hyväksyttyä ja tuettua. Kehitysyhteistyön hyväksymiseen vaikuttaa myös kehitysmaatutkimuksen ja -yhteistyön tematiikan tunteminen ja toimijoiden tietoisuus kehitysongelmista. Toimijoiden perehtyneisyys myös edistää yhteistyön tasa-arvoisuutta.

5.1. Motivaatio kansainväliseen toimintaan

”Syitä (kansainväliseen toimintaan) on ollut monia. Yksi on se, että oon opiskellut ulkomailla ja mulla on ollut kontakteja siellä jo entuudestaan. Sitten on toi ICLEI ja UPC, ja ollaan niissä verkostoissa oltu ja niissä verkostoissa toteutettu useampia hankkeita. Se on ollut meille se normaali tapa työskennellä ja ollaan nähty että kansainvälisistä hankkeista opitaan aina monia asioita, vaikka me joskus viedäänkin osaamista myös.” - Pohjoinen

Yksi menestyksestä yhteistyötä edesauttavista seikoista on selvästi kunnan motivaatio kansainväliseen toimintaan ylipäätään. Vahvat kansainvälisen toiminnan perinteet edistävät todennäköisyyttä toimia myös kehitysyhteistyön parissa. Itse kehitysyhteistyöhön osallistumista olennaisempaa on kuitenkin se, että kansainvälisesti orientoituneella kunnalla on paremmat edellytykset kohdata myös kehitysyhteistyöpartnerit tasavertaisina kumppaneina. Jo kielitaito, kulttuurien tuntemus sekä kokemus monikulttuurisesta yhteistyöstä auttavat kehitysyhteistyössä toimimisessa.

Kunnan kansainvälisen toiminnan perinteet, sen luonteva kuuluminen kunnan toimintaan, eri virkamiesten, luottamushenkilöiden ja muiden toimijoiden kansainvälinen orientaatio voivat osaltaan selittää kansainvälisen toiminnan aktiivisuutta ja kunnan motivoitumista siihen. Kunnat, jotka osallistuvat kansainvälisiin verkostoihin ja projekteihin, ovat tottuneet toimimaan esimerkiksi englannin kielellä ja kansainvälisessä kontekstissa laajemminkin.

Kansainvälisen kentän tuttuus myös vaikuttaa toimijoiden valmiuksiin ymmärtää kulttuureista johtuvia eroja ja erilaisia työtapoja. Kärjistetysti voidaan sanoa, että kun toimija tietää esimerkiksi suomalaisten ja ranskalaisten työtapojen eroavan toisistaan, on hänen helpompi sulattaa myös suomalaisen ja vaikkapa kenialaisen työkulttuurin eroavaisuudet.

”Varmaan jotkut kysyy, et miks kunnat tekee tällasta. Mut mä oon vakuuttunut, et jos oisin virka-urani tehnyt suunnilleen neljän seinän sisällä, pyörittänyt vaan niitä papereita mitä hallinnosta tulee, niin paljon vähemmän me oltais saatu aikaseks. Se Pietarin ympäristöviikko (josta otettiin mallia meille) on esimerkkinä. Aina kun liikkuu, niin näkee uutta ja saa ideoita. Sekin on yks syy, miks tää sopii kunnalle.” - Pohjoinen

Kun kansainvälisen toiminnan kautta saadaan positiivisia kokemuksia erilaisten kunnan toimintojen kehittämisestä, voidaan myös kehitysyhteistyöstä saatavat kokemukset ja sisällöt nähdä arvokkaina. Kansainvälinen toiminta ylipäättään nähdään kunnissa hyödyllisenä, kun sen koetaan lisäävän kaupungissa ”kansainvälistä pörinää”, toimivan houkuttimena esimerkiksi rekrytointinäkökulmasta, kehittävän virkamiesten ammattitaitoa ja kohottavan kunnan imagoa.

Lisäksi kansainvälisen toiminnan kautta vakiintuneet hyvät toimintamallit avaavat kuntatoimijoiden silmiä sille, että myös kehitysyhteistyön kautta on mahdollista saada näitä sisältöjä. Yhteistyössä etelän partnerikunnan kanssa saattaa myös syntyä oivalluksia kunnan toimintoihin ja tehtäviin liittyen. Kansainvälinen ulottuvuus tuo kunnan toimintatapoihin uuden perspektiivin.

5.1.1. Tietoisuus kehitysyhteistyön tematiikasta

”Täytyy sanoa, että jos ei ole jonkinlaista tietoisuutta ja tuntemusta (kehitysyhteistyöstä), niin eihän se sitten onnistu. Tai kyllä se voi onnistua, mutta siinä ei ole samanlaista syvyyttä ja merkitystä. Tässähän me ollaan koettu, että me ollaan oltu erilaisia koska ollaan maaseudulla. Kaikki muut on olleet kaupunkeja. Semmoisen kaupunkien yhteistyö on paljon jotenkin helpompaa, koska kaupunkien johto on jotenkin samanlaista ja virkailijat, jotka tulevat kaupunkien johtoon, niillä on parempi koulutus, ja ne puhuu samalla tietotaidon tasolla.” - Pohjoinen

Yhteistyön tasa-arvoisuutta selvästi edistää myös toimijoiden tietoisuus kehitysyhteistyön teoriasta ja tematiikasta. Syvempi ymmärrys kehitysyhteistyöstä ja sen tavoitteista auttaa osaltaan ymmärtämään myös Kuntaliiton ohjelman periaatteita ja toimimaan niiden mukaisesti. Sellaisia periaatteita, joiden syitä ei ymmärrä, ei myöskään voi toiminnassaan noudattaa tai tuoda toiminnan keskiöön. Ohjelman periaatteiden sisäistäminen on kuitenkin olennaista juuri tasa-arvoisuuden ja molemminpuolisuuden toteutumisessa.

Kehitysyhteistyön teorian tunteminen edesauttaa myös yhteistyön etelän kumppanin tasa-arvoista kohtaamista. Se auttaa Suomen kuntatoimijoita ymmärtämään etelän partnerin lähtökohtia ja tapoja, joilla kehitysyhteistyötä tulisi harjoittaa. Samalla se tuo ymmärrystä myös sitä kohtaan, miksi tietyt työ- tai lähestymistavat eivät aina tuo toivottua tulosta. Kehitysyhteistyön tunteminen auttaa oppimaan aiemmin tehdyistä virheistä ja lisää sitä kautta myös nykyisen toiminnan vaikuttavuutta.

5.1.2. Kunnassa vallitseva asenneilmapiiri

”Bringing this person (luottamushenkilö/poliitikko) to your level of thinking will take you ages.” – Etelä

Useissa kunnissa ratkaisevana tekijänä onnistuneelle yhteistyölle ja yhteistyölle ylipäätään, nähdään innostuneet ja kehitysyhteistyöstä tietoiset ihmiset, joiden varassa yhteistyö usein, ainakin aluksi, on. Kuitenkin olennaista yhteistyössä on myös kunnan sitoutuminen siihen kaikilla tasoilla. Toimintaan pitäisi tuoda mukaan monia toimialoja ja virkamiesten lisäksi myös luottamushenkilöitä, joiden kontolla päätökset yhteistyöstä kuitenkin ovat.

”Kehitysyhteistyössähän yleensä, sehän riippuu, ei vaan pelkästään siitä, mitä tietää etukäteen, vaan henkilöistä. Ihan kaikki kehitysyhteistyö, niin kuin bisneksessäkin, erityisesti kun on toisten kulttuurien kanssa tekemisissä. Minkä kulttuureiden kanssa tahansa. Niin minkälaiset henkilökohtaiset kyvyt on kommunikaation. Ja se, että on tietty avaruus ja valmius katsoa myös toisenlaisia. En viitsi mainita henkilöitä, mutta on ollut myöskin joku tapaus, jossa se ero on ollut liian suuri meikäläisille, ettei oo pystynyt paneutumaan.”
- Pohjoinen

Vaikka virkamiesten tai kunnan henkilökunnan henkilökohtainen innostus ja motivaatio toimia kehitysyhteistyön parissa onkin usein alkuunpaneva voima toiminnalle, voidaan tätä halukkuutta kunnissa lisätä niin, että toiminta koetaan laajemminkin mielekkäänä ja yhteistyö saa kunnassa tukea.

Tiedon lisääminen on keinoista suoraviivaisin ja ehkä myös ilmeisin. Kunnissa on kuitenkin mahdollista aliarvioida toiminnasta tiedottamisen tärkeyttä. Luottamushenkilöt ja kunnan henkilöstö myös niillä osastoilla, jotka eivät ole suoraan mukana kehitysyhteistyössä, on tärkeää pitää tietoisina yhteistyön sisällöstä ja vaiheista sekä myös hyödyistä ja positiivisista asioista, joita omaan kuntaan on yhteistyön myötä saatu. Henkilökohtaisilla kontakteilla etelän partnerimaahan on myös suuri vaikutus suhtautumiseen. Näitä kontakteja ja ystävyysuhteita tulisikin vaalia ja vahvistaa myös vierailujen yhteydessä.

”Vierailijat on aina vierailleet myös kunnanhallituksen kokouksessa. Ja pitäneet esityksen ja saaneet esittää kysymyksiä. Paikallisissa ohjausryhmissä on myös ollut luottamushenkilöitä mukana. Ja tällä tavalla kunnanhallitus on aina ollut myönteinen.” - Pohjoinen

”Sillä lailla kun nää vieraat tulee tänne ja kertoo, se tekee vaikutuksen. Se niinku muuttaa niiden (luottamushenkilöiden) mielipiteitä näistä ihmisistä. Kun meillä Suomessa on se ihmeellinen käsitys jatkuvasti, että ne on jotakin alkeellisia ihmisiä.” - Pohjoinen

Myöskin tietoisuutta kehitysyhteistyöstä ylipäättään on aiheellista – ja mahdollista – lisätä kunnissa. Yhteistyön avainhenkilöiden kouluttautuminen kehitysmatkatutkimuksen sovelluksista ja kehitysmaiden köyhyydestä ja sen syistä koetaan erittäin suotavaksi. Laajemman ongelman ja kontekstin ymmärtäminen edesauttaa myönteistä suhtautumista yhteistyöhön oman kunnan kohdalla.

Lisäksi tärkeänä voidaan pitää kokemusten vaihtoa jo kauan kehitysyhteistyön parissa työskennelleiden toimijoiden kanssa. Kun kehitysyhteistyössä toimivat henkilöt jakavat kokemuksiaan yhteistyöstä, välittyvät uusille tahoille samalla myös heidän asenteensa ja suhtautumistapansa. Aiemmista ohjelmista ja yhteistyötavoista tulisi ottaa oppia ja käyttää niitä esimerkkeinä – niin menestyksistä kuin virheistäkin. Toimijoiden kertomuksissa tulevat esiin myös monet sudenkuopat ja haasteet, joita vuosien varrella on kohdattu. Tällainen kokeneen toimijan perspektiivi auttaa uusia yhteistyölinkityksiä myös tutkimaan itseään sekä omia asenteitaan ja niiden paikkaansa pitävyyttä.

”Osa valtuutetuista ei ois voinut vähempää välittää. Ja on niitä jotka aktiivisesti vastustaa. Mutta kyllä sitä mielenkiintoa on. Ilman muuta. Ja nyt taas tullaan siihen pitkäjänteisyyteen. Kyllä täälläkin päässä, kun tällanen yhteistyö on pitkäaikainen ja pitkään on tehty, se aletaan ottaa sellasena ikään kuin olemassa olevana, että ei sitä aleta enää kyseenalaistamaan. Mietitään, että mitä tästä voitais saada, irti ja hyötyä. Minä uskon, että kuitenkin johdosta valtaosa näkee (hyvänä) tämän vaikei suoranaisesti oma sydämen asia olisikaan.” - Pohjoinen

Myös toiminnan stabiilius ja pysyvyys voivat vaikuttaa asenteeseen sitä kohtaan. Sellaista toimintaa, jossa on mukana useita kunnan työntekijöitä, virkamiehiä ja luottamushenkilöitä, ja he ovat toiminnassa mukana pitkäjänteisesti ja kertovat siitä innostuneena eteenpäin, on vaikea aktiivisesti vastustaa. Toiminnassa on yhteisvastuun aspekti, jota kunnassa toivottavasti

pidetään tärkeänä. Yhteistyöstä on kunnalle ja kuntalaisillekin lisäksi saatavilla myös konkreettista hyötyä, jota tulisi korostaa humanin vastuun ohella.

”Miten (yhteistyö) on otettu Suomessa vastaan riippuu kahdesta asiasta. Ensiksikin siitä, miten nää meidän ihmiset pystyy tulemaan englannilla toimeen. ... Se on vähän hankala, ja monesti on helpompi esittää asiat paperilla. Se on perusongelma. (Toiseksi) on varmaan joitain henkilöitä... Jos on se perusasenne, että tästä ei oo mitään hyötyä niin sillon siitä ei oo mitään hyötyä. Sit jos on niitä, jotka todella haluaa löytää sieltä niitä kultahippuja, niin varmasti niitä on.” - Pohjoinen

Positiivinen asenne kehitysyhteistyön harjoittamista kohtaan voi välittyä pitkäjänteisen työn kautta myös kuntalaisten asenteisiin. Kunnissa nähdään myös, että pohjoisen ja etelän yhteistyöohjelman kaltainen toiminta voi tuoda kuntakentälläkin uutta perspektiiviä esimerkiksi maahanmuuttokeskusteluun ja avata kuntalaisten silmiä esimerkiksi monikulttuurisuuteen liittyvistä teemoista.

Kuntien olisi mahdollista saada kunnassa läpileikkaavaksi ja näkyväksi teemaksi suvaitsevaisuustyö ja kulttuurivaihto yhteistyön kautta. Tällainen lisäarvo on helppoa johtaa jo olemassa olevasta yhteistyöstä. Yhteistyön näkyminen etenkin koulumaailmassa ja lasten ja nuorten parissa, samoin kuin esimerkiksi kunnan kulttuuritoimessa, olisi luontainen lisäarvo ja oheistoiminta muuhun yhteistyöhön. Sen tuottaminen voi olla edullista minkä lisäksi se ammentaa muusta yhteistyöstä. Se voi olla tiedottamista tai omien projektien aloittamista tai vaikkapa ystävyyskoulutoimintaa. Tällainen yhteistyöstä johdettu kulttuurityö voi myös muovata kuntalaisten käsitystä kehitysyhteistyöstä ja kehitysmaista ylipäätään, etenkin kun tietoisuus leviää koululaisilta koteihin tai kulttuurintekijöiltä kuntalaisille. Yksi yhteistyön edellytyksistä voisi olla suvaitsevaisuuskomponentin lisääminen muuhun toimintaan. Lisäksi myös toimiva tiedotus on avainasemassa kuntalaisten yleisen asenneilmapiirin muokkaamisessa.

5.2. Kokemusten jakaminen

”Suurlähetystössä vaan käytettiin se aika siihen, (kun selitettiin) että heidän mielestä tää menee hyvin näin ja näin, eikä kysyty meidän mielipidettä ollenkaan. Tälläset asiat mua hämmästyttää. Et siinä mielessä jos meidän tietoa käytettäis hyväksi siinä muussa mikä syntyy. Silloinhan siitä olisi eniten hyötyä. Ainahan sitä oletetaan, että tieto kulkee ylhäältä alaspäin.” - Pohjoinen

Yksi olennainen kehitysyhteistyön tasa-arvoisuutta ja molemminpuolisuutta edistävä seikka on tietoisuus kehitysyhteistyön tematiikasta ja kehitysmaista sekä tieto erilaisista tuloksellisista työtavoista. Olisi äärimmäisen tärkeää, ettei kehitysyhteistyön kentällä ja kuntien kehitysyhteistyön kanssa työskennelleiden ihmisten tieto katoaisi heidän poistuttuaan kentältä.

Kehitysyhteistyön veteraanien perspektiivin ja asenteiden välittyminen uusille toimijoille olisi myös suotavaa. Kauan kehitysyhteistyötä harjoittaneilla tahoilla on uskottavuutta kertoa työtavoista ja suhtautumistavoista vasta toimintaa aloittaville tai vasta jonkin aikaa mukana olleille. Heidän kertomuksensa ja kokemuksensa voisivat tuoda koko toimijajoukkoon uutta näkemystä ja levittää hyviä käytäntöjä ja asenteita.

”Hiljainen tieto häviää kun toimijat vaihtuu, mutta voihan se silti jollakin lailla vaikuttaa.” - Pohjoinen

Parhaimmillaan kokemusten jakaminen ja ajatustenvaihto voi luoda sellaisen työkultuurin kautta yhteistyöohjelman, jossa tasa-arvoiset työtavat ja molemminpuolisuuden tavoite ovat niin sisäänkirjoitettuja, ettei niitä enää kyseenalaisteta tai edes sen tarkemmin jouduta miettimään. Kun koko toimijajoukon jakaa tasa-arvoisuuteen ja molemminpuolisuuteen kannustavan asennekultuurin helpottuu tasa-arvon tuominen työtapoihin.

”Esimerkiksi viime keväänä oli kuntaliitolla tää jätehuoltoseminaari. Se oli hirveen hyvä ja enemmänkin vois olla tämmöistä teemoittain kokoontumista. Siellä sai tavata ihmisiä, jotka paini niiden samojen asioiden kanssa, ja joilla

oli samantyylisiä ohjelmia. Sai oikeen hyviä ideoita ja jotain ajatuksia.” -

Pohjoinen

Olisi mahdollista, että kokemusten jakaminen toimijoiden kesken tuotaisiin keskiöön myös Kuntaliiton järjestämissä tapaamisissa. Kritiikkiä raskasta ohjelmarunkoa sekä puhujakeskeistä rakennetta kohtaan annettiin jonkin verran. Luentojen ja esitelmien sijaan toivottiin, että Kuntaliitolla olisi aikaa tavata toisia toimijoita esimerkiksi ryhmäkeskustelujen ja kokemusten vaihdon merkeissä. Luentojen sijaan voitaisiin keskustella omista kuntalinkityksistä ja yhteistyösuhteista pienryhmissä ja purkaa niihin liittyviä asioita. On mahdollista että toimijoiden keskinäisen oppimisen rinnalla oppimista tapahtuisi myös Kuntaliitossa.

Kritiikkiä raskasta ohjelmahallintoa kohtaan nousi monenkin toimijan haastatteluissa. Raskaasta hallinnosta on toki osaltaan syyttäminen Ulkoministeriötä, jonka alaisuudessa Kuntaliiton ohjelma toimii. Hankekausien sijaan Kuntaliitto haluaisikin ohjelmalle pysyvän statuksen kuntien yhteistyövälineenä. Tämä ristiriitaisuus ei kuitenkaan näy etelän partnereille. Asetelmaa kuvaa hyvin esimerkki, jossa etelän partneri koki ohjelmahallinnon paitsi raskaana, myös epäoikeudenmukaisuutta lisäävänä. Etelä on pohjoiselle tilivelvollinen, mutta pohjoinen tyypillisesti ei etelän partnerille.

”Tietysti semmoinen mahdollisuus olisi, että kuntaliitto todellakin kuuntelis sitä, mitä me opitaan. Ja niistä tehtäis jonkinlainen sellanen, ei vaan ulkopuolisten tekemä arvio. Tää (viittaa tähän tutkielmaan) on jo kolmas arvio, mitä sä teet! Että voitais ja todella pohdittais sitä, mitä me ollaan opittu ja mitä me voitais viestittää siellä korkeemmille tahoille.”

”Tiedon saa parhaiten puhumalla. Ei haastatteleamalla, vaan sillä, että kun meidät sinne kutsutaan.. Kun siellä on tilaisuuksia niin ne on aivan täyteen buukattu ohjelmaa ja luentoja ja jos joskus joku puhuu, niin siellä on iso sali, jossa joku jotain sanoo. Ei kommunikaatio sais olla sellaista. Ei olla totuttu kuuntelemaan kaikkia aksentteja. Pitäis olla kuuntelemista molemmin puolin ja kaikilta tahoilta.”

”Miten raporttien tekemistä ja paperihallintoa voisi keventää? Voisko siinä olla jokin kokonaan toinen rakenne, tai voisko olla jotain taulukkopohjaa, johon vois vain ruksata sitten, mitä on tehty. Jos ei pysty palkkaamaan hankerahoilla koordinaattoria, niin ei tästä tulis yhtään mitään. Me annetaan omaa työpanosta ja asiasisältöä, muttei missään nimessä voi ilman koordinaattoria pyörittää tätä.”

6. Edellytyksiä tasa-arvoisuuden tavoittelulle

Tasa-arvoiselle yhteistyölle näyttäisi olevan konkreettisia edellytyksiä. Institutionaaliset rakennemuutokset voivat osaltaan auttaa tasavertaisuuden toteutumista. Yhteistyön pelisääntöjen on heijastettava partnereiden tasa-arvoisuutta. Etenkin etelän puolelta löytyi paljon konkreettisia ehdotuksia tasa-arvoisuuden edistämiseksi. Yhteistyöohjelman pelisääntöjen lisäksi myös resurssien jako ja yksipuolinen vastuullisuus olivat asioita, jotka mietityttivät etelän koordinaattoreita ja toimijoita.

6.1. Tasa-arvo kirjoitettuna instituutioon

Etelä on tottunut siihen, että pohjoinen partneri kertoo, mitä toimintaa etelässä rahoitetaan. Ehkä etelä voisi välillä päättää mitä toimintoja pohjoisessa rahoitetaan? – Etelä

Kunnissa vallitsevien asenteiden ja tietouden voidaan nähdä olevan pohja kehitysyhteistyön harjoittamiselle ja siinä tasa-arvoisten yhteistyötapojen onnistumiselle. Motivaatio tasa-arvoiseen työskentelyyn taas tulee siitä, että toiminnalla nähdään olevan relevanssia suhteessa kunnan muuhun toimintaan sekä mahdollisuus tuottaa kunnalle hyötyä. Tasa-arvoisuutta organisaatioiden välisessä yhteistyössä ylipäättään edistävät mm. kummankin osapuolen vastuullisuus, rahoituksen jakautuminen tasapuolisesti sekä päätöksenteon läpinäkyvyys (Grey, Jenkins, Leeuw & Mayne 2003). Näiden asioiden tulisi näkyä työtavoissa ja yhteistyön sopimuksissa.

Näiden lisäksi kuntayhteistyössä on tärkeää, että tasa-arvoinen yhteistyö kirjoitetaan myös yhteisiin pelisääntöihin ja se on luonteva osa yhteistyön instituutiota. Tasa-arvoisuuden ja molemminpuolisuuden tulee löytyä sisäänkirjoitettuna yhteistyöstrategioista, tavoitteista ja konkreettisista työtavoista. Yhteistyön instituution tulee mahdollistaa kuntapäätäjien, virkamiesten ja henkilöstön tasa-arvoinen kohtaaminen yhteistyöpartnerin kanssa.

Etelän partnerien tyytymättömyys epätasa-arvoistaviin rakenteisiin tuli ilmi etenkin koulutuspäivien yleisessä keskustelussa. ”Decision-making power to the south” ja ”mutual accountability” nousivat toiveiksi etelän koordinaattoreiden keskinäisessä ryhmätyössä ja ne nostettiin esiin myös myöhemmin yhteisessä koulutuspäivien purussa. Yksipuolinen ”vartiointi” pohjoisesta etelään on myös yhteistyön motivaatiota rappeuttava tekijä etelän perspektiivistä. Ajatus siitä, että etelä voisi päättää pohjoisen toimintojen rahoituksesta herätti niin hilpeyttä kuin kiinnostustakin. Koko pohjoisen kunnan rahoittamista tuskin kukaan etelän toimija edes haluaisi kontolleen, mutta yhteistyön puitteissa tapahtuvan yksittäisen kehityshankkeen vetäminen etelästä käsin on jo ajatusleikkinäkin mielenkiintoinen.

6.1.1. Sisältöjen päättäminen yhdessä

”Eihän me voida viedä sinne mitään mistä he ei itse oo kiinnostuneita.” - Pohjoinen

”Yhteistyön sisällöt – kyllä ne sieltä. Siis dialogissa. Mutta siitä on koko ajan lähdetty että ei lähdetä mitään sellasta virittään, millä ei oo mitään tarvetta. Siitä lähdetty että mitkä on ne heidän painotuksensa mitä he näkee tärkeenä siinä yhteistyössä. Mitä voitaisiin ja pitäisi tehdä. Että kyllä ne (sisällöt) on ilman muuta tulleet sieltä.” - Pohjoinen

Yksi olennainen perusasia yhteistyön tasa-arvoisuudessa on yhteistyön sisältöjen päättäminen yhdessä. Erityisesti Suomen kunnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että etelään vietävät kehitysajatukset olisivat lähtöisin etelästä. Omia vahvuuksia ja toimintoja voi ja pitääkin esitellä yhteistyökunnalle, mutta yhteistyön lopulliset sisällöt ja partnerin kiinnostuksen kohteet voivat tulla yllättävistäkin paikoista.

Olemme saaneet kertoa, mikä meitä kiinnostaa. Yleensä olemme kertoneet omista haasteista, ja asioista, joihin tarvitsemme apua. (...) Sitten niitä ollaan mietitty yhdessä (pohjoisen partnerin kanssa). Tämä on toiminut meidän kannalta tosi hyvin. – Etelä

Yhteistyötä ylipäättään voisi käsitellä ajatusten vaihtona ja kunnan vahvuuksien esittelynä yhteistyökunnalle. Avoin keskustelu siitä, millaiset asiat kummassakin kunnassa ovat haasteellisia ja millaisia ratkaisuja tai malleja niihin kumppanilta saattaisi löytyä, on olennainen. Kehitystarpeet ja kiinnostuksen kohteet oman kunnan kehittämiseksi pitäisi siis tulla kummaltakin taholta itseltään.

Tampereelta kerrotaan yhteistyön sisältöjen nousseen yleensä yhteistyötapaamisten aikana. Yläkoulu yhteistyön suunnittelussa esille on tullut ”tosi karkea ajatus” siitä, että yhteistyö voisi liittyä oppilaiden tukipalveluihin ja oppilaan ohjaukseen. Tämän teeman kerrotaan nousseen Mwanzan aloitteesta ja seikoista, jotka Mwanzassa on koettu tarpeellisiksi kehityskohteiksi. Lahdessa taas ympäristöalan yhteistyössä on viety osaamista jätteidenkeruusta Lahdesta Bojanala Platiniin:

”Heillä on esimerkiksi ollut ongelmia jätteiden ja roskien kanssa, siellä on tapana, että kaikki roskat nakataan suoraan maahan. Ei oo minkäänlaista keruujärjestelmää. Sit sieltä tuli pormestari ja pari muuta ja me sitten näytettiin että miten meillä kerätään katujen varsilta tai puistoista roskaa. Me sit käveltiin tuolla Kirkkokadun puistoissa ja näytin millaisia roska-astioita meillä on. He sit valokuvaa niitä kovasti ja sano että noi on hyvän näkösiä, tommosia mekin halutaan. (..) Nyt he sai sit 20 roska-astiaa sinne pystyyn. Täähän oli, ettei me menty sinne sanomaan että teidän pitää tehdä tänne roska-astioita, vaan he näkivät täällä idean, nappasivat sen ja ovat saaneet aikaseksi. Ja näin tässä on koko ajan pyritty toimimaan.” - Pohjoinen

Samalla tavalla myös Suomen kunnissa tulisi olla rohkeutta ja motivaatiota puhua omista haasteista ja ongelmista ja pohtia niihin ratkaisua yhdessä etelän kumppanin kanssa. Valmius mallin ottamiseen ja esimerkin katsomiseen tulisi olla olemassa aina, etenkin vierailujen aikana, kun partnerikunta esittelee omia prosessejaan ja toimintojaan. Näin yhteistyön sisällöt nousevat tasavertaisesti kummastakin yhteistyökumppanista ja hioutuvat vuorovaikutuksessa toisen kunnan kanssa. Tämän kaltainen menettely vahvistaa tasa-arvon tuntua kummassakin partnerikunnassa.

Vaikka Lahden esimerkki onkin positiivinen, on samalla hyvä huomata, että koko jätteenkäsittelysystemi on osa länsimaista ja pohjoista hyvinvointijärjestelmää. Jätteiden lajittelu, kierrätys ja hyötykäyttö ovat joissain paikoissa kaikkein köyhimpien ainoita toimeentulokeinoja. Tässäkin tapauksessa etelän kyky nähdä mitkä toiminnot aidosti soveltuvat heidän toimintaympäristöönsä nousee keskiöön. Toisaalta on mainittava, että Lahden partnerikaupunki, Etelä-Afrikan Rustenburg on paikkakunta, jolla on yhteistyöhön käytettävissä myös omia resursseja, ja jonka infrastruktuuri on pitkälle kehittynyt.

6.2. Molemminpuolinen vastuullisuus

”Jos me kerta pannaan siihen rahaa, niin me voidaan kysyä, että onko se tapahtunut. Samaahan ne voivat sitten kysyä meiltä.” - Pohjoinen

Tasa-arvoinen yhteistyö ei voi olla sellaista, jossa vain toinen osapuoli on vastuussa toiselle. Kun yhteistyön sisältö ja tavoitteet on määritetty yhdessä, on kummallakin yhteistyöosapuolella oltava mahdollisuus valvoa kuinka partnerikunnassa on menetelty. Kummatkin yhteistyön osapuolet ovat myös vastuussa tavoitteiden toteutumisesta sekä itselleen että toisilleen. Vastuu on jaettava (Grey, Jenkins, Leeuw & Mayne 2003). Valvonta ja seuranta on yhteistyön kannalta laaja ja olennainen asia ja sen menettelytavat on kirjattava yhteistyöhön, jotta hyvät toimintatavat siirtyvät myös instituution ytimeen.

Keinoja molemminpuoliseen vastuullisuuteen (mutual accountability) ovat esimerkiksi tavoitteiden täyttymisen arvioiminen yhteistyöryhmän kokouksissa tai raporttien laatiminen toiselle osapuolelle tietyin väliajoin. Työn tuloksista ja työn etenemisestä on voitava antaa rehellistä palautetta samoin kuin itse yhteistyön sujuvuudesta. Molemminpuolinen arviointi ja itsearviointi voivat olla myös välineitä, joilla yhteistyön suuntaa korjataan ja mietitään, mihin jatkossa tulisi keskittyä. Tavallisesta arvioinnista molemminpuolisen vastuullisuuden käsite eroaa siinä, että se syventää

molemminpuolisuutta. Kun kummallakin osapuolella on oikeus odottaa tuloksia kumppanin toiminnasta, kasvattaa se näiden välistä sitoumusta.

6.2.1. Päätösvallan siirtäminen etelään

Decision making power to the south! – Etelä

Tasa-arvoisuutta eittämättä lisäksi päätösvallan siirtäminen nykyistä enemmän etelään. Vaikka sekä pohjoisen että etelän toimijoiden haastatteluissa nousikin tyytyväisyys tasavertaisuuden tunteeseen partnerin kanssa, ovat ohjelman puitteet kuitenkin sellaiset, että ainakin etelän näkökulmasta suuri osa päätösvallasta on pohjoisessa.

Osaltaan tästä on syyttämisen ulkoministeriötä. Kuntaliiton ohjelma rahoitetaan suurelta osin ulkoministeriön toimesta ja se toimii ulkoministeriön alaisuudessa. Tästäkin syystä hankehallinto on raskasta ja rakenteellinen ongelma ohjelmassa on se, että Ulkoministeriö kohtelee sitä hankkeena – ei pysyvänä yhteistyönä. Tämän takia kuntalinkitykset joutuvat täyttämään hakemuksia aina kaksivuotisjakson päätteeksi. Tämä raskas byrokratia ja osaltaan myös Kuntaliiton ja ulkoministeriön erimielisyys ohjelman luonteesta näyttäytyvät kuitenkin etelässä pohjoisen ja etelän suhteen epäoikeudenmukaisuutena. Jatkuvat todistelut tehdystä työstä koetaan holhoavina ja etelää vahtivina.

6.3. Toisen tasavertaisen ammattilaisen kohtaaminen

”Ihmiselle pitää antaa se mahdollisuus ja tila kohdata se toinen ihminen tasavertaisena.” - Pohjoinen

”Varmaan just se kollegalta kollegalle, et on jotenki tarpeeks spesifi tai rajattu se aihe minkä parissa pohditaan et se yhteinen jaettu tieto pääsee esiin

ja pääsee jutteleen samasta asiasta. Ja sit se oletus siitä et toinen on tasavertanen ja se ilmapiiri on tasavertanen myös.” - Pohjoinen

Yhteistyössä mukana oleville henkilöille tulee tarjota puitteet, joissa he voivat kohdata yhteistyökunnan toimijat tasa-arvoisina ammattilaisina. Olennaista kuntayhteistyössä on, että sen kautta tietoa levitetään saman alan ammattilaiselta toiselle. Yhteistyön puitteiden – tai instituutioiden – on annettava yksilöille sellainen tila, jossa toisen osapuolen ammattitaidon kunnioittaminen ja siitä oppiminen on mahdollista.

Yhteistyöasetelmien rakentumiselle keskeistä on, että partnerikunnan työntekijä on ammatissaan yhtä pätevä kuin hänen kollegansa toisaalla ja hänen ammattitaitonsa on lähtökohtaisesti samalla tasolla – joskin eri toimintaympäristöstä – kuin partnerikunnan kollegan ammattitaito. Tampereella on havaittu, että tämä ajatusmalli on erityisen toimiva konkreettisissa ammateissa kuten pelastustoimella sekä koulumaailmassa. Näillä toimialoilla harjoitettu ammattilaisvaihto on kokemusten mukaan toiminut erittäin hyvin, ehkä juuri siksi, että ammattilaiset ovat suhteellisen äkkiä päässeet perille työyhteisön tapoihin ja voineet itsekkin osallistua työhön. Omassa maassa hankittu ammattitaito on siis ollut näissä tapauksissa helppoiten siirrettävissä myös uuteen ympäristöön, vaikka monet ulkoiset asiat olisivatkin olleet erilaisia.

”Lähinnä se on ollut sitä oppimista ja toimintamallien jakamista. Ja sit ku se on jotain konkreettista, jota sä teet aidosti yhdessä. Et pelkästään seuraa muita. Se tuo sitoutumista ja yhteistyö menee eri tasolle. Se näkyy just opettajilla ja palomiehillä ku ne voi olla aidosti tekemässä yhdessä.” - Pohjoinen

Vastaavasti abstraktimmat ammatinkuvat esimerkiksi kunnan hallinnossa saattavat olla vierailijalle vaikeammin hahmotettavissa ja siksi työhön ei voikaan heittäytyä kahden viikon ammattivaihdossa ilman perusteellista perehdytystä. Tällöin yksilöiden henkilökemiat ja ennakoasenteet voivat nousta ammattitaitoa suurempaan asemaan, koska ammattitaidon näyttäminen uudessa ympäristössä voi olla aluksi erittäin vaikeaa. Toimijoiden tietoisuuden taso on edelleen yksi niistä asioista, joka edesauttaa

ammattiverin tasa-arvoista kohtaamista. Kollegoiden toisiinsa tutustumiseen voisikin käyttää kunnissa aikaa ja sitä tulisi painottaa vierailujen yhteydessä. Yhteistyökunnan toimintoihin tutustuessa myös heidän ammattitaitonsa tulee esille.

”Ja sitten kun ne virkailijat, jotka tulee (vierailulle) (..) ne on asiantuntijoita, ympäristöasiantuntijoita. Ja silloin niiden mahdollisuus katsoa täällä, et miten täällä menee niin on ihan toinen kun jonkun semmosen virkailijan joka ensimmäisen tai toisen kerran tulee maahan. Että se ajatus, että ne voisivat vaikuttaa on toisenlainen.” - Pohjoinen

Kuntien toimenkuvat niin etelässä kuin pohjoisessa ovat pitkälti samankaltaisia. Kunnat käsittelevät peruspalveluihin, palvelutuotantoon, infrastruktuuriin ja hallintoon liittyviä asioita ja ovat näiden alojen ja yhdyskuntarakenteen asiantuntijoita omissa maissaan. Kuntien kehitystyötä eivät voi tehokkaasti tehdä muut tahot kuin kunnat. Esimerkiksi kärjistetyksi voidaan väittää, että konsultit eivät kykenisi kuntien kehitystyötä hoitamaan kysymättä kaikkea kunnilta. Kun samojen asioiden kanssa työskentelevät henkilöt pääsevät käsittelemään alaansa liittyviä asioita, yhteinen sävel yleensä löytyy. Yhteistyön on tarkoitus tarjota tätä varten kanava, jossa on tilaa kohtaamiselle ja tietotaidon jakamiselle.

6.4. Toimijoiden välinen luottamus

Joskus on turhauttavaa, että tehdään suunnitelmia ja suunnitelmia, mutta resursseja ei ikinä tulekaan. – Etelä

Toimijoiden keskinäinen luottamus on olennainen asia missä tahansa yhteistyössä tai verkostossa. Hyvät luottamussuhteet ovat nousseet hallinnoinnin ja verkostojohtamisen keskiöön. Tämä on hyvä huomata myös kansainvälisessä kuntien välisessä yhteistyössä sekä kehitysyhteistyössä. Keskinäinen luottamus syntyy mm. toiminnan läpinäkyvyydestä ja yhteisistä tavoitteista sekä uskosta toisen osapuolen rehellisyyteen, hyvántahtoisuuteen ja tässä kontekstissa myös ammatilliseen pätevyyteen (Riivari, 2009). Sitä

tukee myös aito vuorovaikutus, jossa kumpikin yhteistyön osapuoli kokee tullessa kuulluksi ja saaneensa omat prioriteettinsa yhteistyön kohteeksi.

Aina voi luottaa, että sähköpostiin vastataan heti. – Etelä

Haastatteluissa henkilökohtainen luottamussuhde partnerikunnan koordinaattorin kanssa nousi usein puheeksi. Erityisesti etelän koordinaattorit antoivat selvästi arvoa sille, että yhteistyössä henkilökemiat ovat kohdillaan. Koordinaattoreiden välillä tuntui vallitsevan luottamusta ja kunnioitusta. Epäluottamus ja turhautuneisuus johtuivat ainakin etelän puolesta usein resurssien puutteesta. Luottamuspulaa ei kuitenkaan ollut havaittavissa toimijoiden välillä vaan pikemminkin turhautuneisuutta resurssien niukkuutta kohtaan. Toisaalta luottamusta saattaa myös lisätä se, että resursseja ja rahoittajia pyritään löytämään yhdessä ja pohjoisen sitoutuminen projekteihin ilmenee myös näin.

Itsenäisten ja toisistaan riippumattomien tahojen välinen yhteistyö onnistuu paljon suuremmalla todennäköisyydellä, kun niiden välillä vallitsee luottamus. Luottamuksen ylläpitäminen edellyttää kommunikaatiota yhteistyötahojen välillä. Toimijoiden välinen luottamus näkyy suoraan myös työn tuloksissa. Se lisää toimijoiden tyytyväisyyttä ja parantaa yhteistyön toimivuutta. Luottamuksen, joka säilyy, voi nähdä olevan itseään voimistava ilmiö. Kun yhteistyölinkitys osoittautuu luottamuksen arvoiseksi, parantuu luottamus kumppaniin entisestään.

7. Päätelmät

Tasa-arvo Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelman kuntalinkityksissä on itseisarvo. Tasa-arvoisia asenteita, työtapoja ja kohtaamisia pitäisi pyrkiä edistämään kaikissa yhteistyöohjelmassa mukana olevissa kunnissa. Kunnilla on useita työkaluja, joiden avulla tasa-arvoa ja molemminpuolisuutta voidaan yhteistyössä edistää.

Kunnissa voidaan tehdä paljon sisäistä työtä, joka vaikuttaa pitkällä tähtäimellä myös kuntalinkityksen tasa-arvoisuuteen. Lähtökohta tasa-arvoisen työskentelyn onnistumiselle on kunnan sisäisessä motivaatiossa kansainväliseen työskentelyyn ja kunnassa vallitsevissa asenteissa kehitysyhteistyötä ja kansainvälistä yhteistyötä kohtaan. Kunnan sisäisesti voidaan lisätä virkamiesten ja luottamushenkilöiden tietotasoa kehitysyhteistyön tematiikasta sekä kehitysmaiden ongelmista. Tasa-arvoista yhteistyötä edistää myös se, että yhteistyötä tukee useita tahoja ja se nähdään kunnassa yleisestikin mielekkäänä. On etu, mikäli kunnassa ymmärretään yhteistyöstä olevan hyötyä etelän lisäksi myös pohjoiselle.

Tasa-arvon toteutumista sinällään edistää yhteistyön molemminpuolisuus. Kun yhteistyö hyödyttää kumpaakin osapuolta, ovat lähtökohdat sen harjoittamiseen paremmat. Suomalaisille toimijoille on tärkeää ymmärtää, että hekin voivat ottaa oppia etelästä ja hyötyä etelän sisällöistä konkreettisilla tavoilla. Asenteiden ja motivaation parantamisessa auttaa hyötynäkökulman ymmärtäminen.

Kuntien välillä tapahtuva yhteistyö on jatkuvaa ja pitkäjänteistä, koska se tapahtuu institutionaalisissa puitteissa. Kuitenkin perinteisen kehitysyhteistyön instituutiot ovat lähtökohtaisesti epätasa-arvoisia. Samoin erilaiset ohjelmahallinnon rakenteet ja resurssien allokaation liittyvät seikat entisestään lisäävät pohjoisen ja etelän epätasa-arvoa. Kuntasektorilla näihin yhteistyön instituutioihin on kuitenkin syytä kirjoittaa sisään tasa-arvoistavia työtapoja. Pelisäännöissä näitä arvoja edistävät yhteistyön sisältöjen päättäminen yhdessä, puitteet, joissa kunnan toimijat voivat tavata

yhteistyökumppanit tasa-arvoisina ammattilaisina sekä molemminpuolinen vastuullisuus yhteistyön tuloksista. Lähtökohtaisesti tasa-arvoa edistää myös toimijoiden välinen luottamus ja sen osoittaminen.

Yksi tasa-arvoon motivoiva seikka on myös rinnakkainen kehitys etelässä ja pohjoisessa. On löydettävissä useita sisältöjä, jotka kehittyvät samanaikaisesti samojen teemojen ympärillä Euroopassa ja Afrikassa. Näiden löytäminen ja linkittäminen mahdollistaa tasa-arvoisen ongelmaratkaisun, jossa kumpikin yhteistyön osapuoli voi tarjota apua ajankohtaisissa haasteissa.

Rinnakkaisen kehityksen mallissa on mahdollista kehittää erilaisia työkaluja vuoronperään niin, että esimerkkiä katsotaan toinen toiselta. Esimerkkinä tästä toimi kylien kehitys Suomessa ja Tansaniassa, jonka puitteissa esimerkiksi kylätoimikuntien toimintaa on kehitetty. Keskushallinnosta kaukana sijaitsevien kylien tai kaupunginosien huomioiminen keskushallinnossa on toinen esimerkki rinnakkaisesta kehityksestä. Tätä haastetta on pohdittu esimerkiksi Kokkolan ja tansanialaisen Ilalan yhteistyössä. Tulevaisuudessa nämä yhteiset haasteet voivat löytyä todennäköisesti ympäristön ja ilmastonmuutoksen hallinnan saroilta. Toisaalta mikä tahansa kuntainnovaatio hyvästä hallinnosta kuntalaisten osallistamiseen tai yhteisöllisyyteen voi tarjota alustan rinnakkaisen kehityksen hyödyntämiseen.

Asenteiden muuttamiseen ja toimijoiden keskinäiseen oppimiseen voisi vaikuttaa nykyistä laajempi kokemusten jakaminen. Toimijat voisivat tavata toisiaan ja vaihtaa kokemuksia kehitysyhteistyöstä niin, että hiljainen tieto ja tätä kautta myös asenteet kulkisivat kehitysyhteistyön konkareilta myös uusille kehitysyhteistyön tekijöille. Näin tavoitteet yhteistyön tasa-arvosta ja molemminpuolisuudesta voisivat entistä vahvemmin tulla osaksi Kuntaliiton Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelmaa. Yhteistyöohjelmassa, kuten missä tahansa instituutiossa tai organisaatiossa, vallitsee jonkinlainen arvokulttuuri ja arvotausta. Kokemusten jakaminen ja tasa-arvoisen retoriikan käyttö yhteisissä tilaisuuksissa voisi edistää tätä kulttuuria entisestään ja kirjoittaa sen entistä tiiviimmin ohjelman kulttuuriin.

Toimijat näkivät monet asiat myös haastavina tasa-arvon toteutumisen tai yhteistyön kannalta. Teknisiäkin esteitä on edelleen, mutta niitä vaikeampina koettiin kulttuurieroihin ja etenkin asenteisiin liittyvät haasteet. Suomalaisia toimijoita turhauttaa usein erityisesti toisten suomalaisten asenteet siitä, että pohjoinen osaaminen on etelän ammattitaitoa parempaa tai että vain pohjoiset sisällöt ovat viemisen arvoisia. Näihin haasteisiin vastataan varmasti parhaiten juuri tietoisuutta ja tietoa lisäämällä.

LÄHTEET

Artto, J. 2005, Kohti Kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965 – 2005, Ulkoasiainministeriö.

Child, J. & Faulkner, D. 1998, Strategies of Co-operation (Oxford)

Gray, Jenkins, Leeuw & Mayne 2003, Collaboration in Public Services (Volume X)

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008, Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö (Gaudeamus Helsinki University Press)

Hofstede, G. 1991, Software of the Mind: Cultures and Organizations – Intercultural cooperation and its importance for survival (HarperCollins)

Hossain, M. & Huagie, T.H. 1999, Assymetry or Partnership? – Finnish experiences with North-South research collaboration (Helsingin Yliopisto)

Jobin, J. Municipal International Co-operation - Common Problems and Common Solutions (Urabancity)

Jokinen, Juhila & Suoninen 2008, Diskurssianalyysin Aakkoset (Osuuskunta Vastapaino)

Juuma, R. 2007, Hyvän hallinnon diskurssit etelän ja pohjoisen paikallishallintojen yhteistyöhankkeessa; hegemonisen diskurssin vaikutukset ruohonjuuritasolla (Tampereen Yliopisto)

Jänis, J. 2006, Pohjoisen ja Etelän kohtaaminen – Opas Suomen kunnille – Kulttuuriset käytännöt Suomessa ja Tansaniassa (Kuntaliitto)

Jänis, J. 2006, Encountering the North – A Cultural Guide for the Southern Local Government co-operating with the Finnish Local Governments (Kuntaliitto)

Keski-Petäjä, T. 2010, Teemahaastattelun taidoista -luentomateriaali

Koponen, J., Lanki, J. & Kervinen, A. 2007, Kehitysmatutkimus – Johdatus Perusteisiin, Gaudeamus.

Kuntaliiton www-sivut, katsottu 9.11.2011

Liikkanen, H. 2008, Pohjoisen ja Etelän kuntien yhteistyöohjelma - Kuntayhteistyön strategiset muodot kehitysyhteistyössä (Kuntaliitto)

Local Authorities: Actors for Development, 2008 (Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions)

McCann, G. & McCloskey, S. 2003, From the Local to the Global – Key Issues in Development Studies (Pluto Press)

Riivari, M. 2009, Luottamuksen rooli ja rakentuminen organisaation sisäisten yksiköiden välisessä yhteistyössä (Lappeenrannan Teknillinen Yliopisto)

Suomen Kehityspolitiikka, 2010 (Ulkoasiainministeriö)

Suomen Kehitysyhteistyö, 2010 (Ulkoasiainministeriö)

Store, M. 2010, Miksi Mukaan (Suomen Kuntaliitto)

Swantz, M. 2004. Aikani Afrikassa (Ajatus kirjat)

Tampere – Mwanzaa –projektin www-sivut, katsottu 4.1.2012

Twinning for tomorrow's world – A Practical Handbook, 2007 (Council of European Municipalities and Regions)

HAASTATTELUT

Hartola

Swantz, Marja-Liisa 15.12.2010

Mäkinen, Helena 17.12.2010

Mamia, Maija-Liisa 17.12.2010

Lahti

Porra, Kari 16.12

Tampere

Suhonen, Katri 9.12.2010

Willberg, Harri 9.12.2010

Mwanzaa, Tansania

Sixpert, Reuben 1.9.2011

Nyahururu, Kenia

Wangy Wahome, Mercy 1.9.2011

Ilaa, Tansania

Shaibu, Tabu 3.9.2011

Chambua, Raymond 3.9.2011

Kilangwa, Eric 3.9.2011

Kokkola

Kässi, Seppo 8.22.2010 ja 15.9.2011

Purontaus, Sampo 15.9.2011

Haikola, Johanna 2.9.2011

Muut

Liikkanen, Heli (Kuntaliitto) 30.11.2010 ja 31.8.2011

Kuria, Peter (Kehitysyhteistyökonsultti) 29.9.2011