

Kokemuksia Etelän kansalaisyhteiskunnista

Kansalaisjärjestöjen yhteiskunnallinen paikka, resurssit, verkostoituminen ja kehitysyhteistyö



Outi Hakkarainen • Hisayo Katsui • Charles B. Kessey • Tiina Kontinen
• Timo Kyllönen • Sirpa Rovaniemi • Richard Wamai

KEPA

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS
SERVICECENTRALEN FÖR UTVECLINGSSAMARBETE
SERVICE CENTRE FOR DEVELOPMENT COOPERATION

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS
RAPORTTISARJA, NUMERO 55,
ISSN 1236-4797
ISBN 951-8925-78-X
HELSINKI 2003
KEPÄN TOIMINTAA TUETAAN JULKISIN VAROIN
ULKOASIAINMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖOSASTON
KANSALAI SJÄRJESTÖMÄÄRÄRAHOISTA.

Kuva: Laura Lager,
Taitto: Kari Markkanen

Tämä raportti pohjautuu Helsingin yliopiston Kehitysmaatutkimuksen laitoksen selvitykseen *‘Voices from the Southern Civil Societies – Interplay of National and Global Contexts in the Performance of Civil Society Organisations in the South’*. Selvitys tehtiin tilaustutkimuksena Ulkoasiainministeriön Kehitysyhteistyöosastolle, ja sen toteuttamiseen osallistuivat Helsingin yliopiston Kehitysmaatutkimuksen laitoksella toimiva kansalaisjärjestötutkimusryhmä (NGO Research Group) sekä tutkuskumppanit Etelässä (ks. luettelo alla). Tämän suomenkielisen version ovat lyhentäen kääntäneet Outi Hakkarainen, Tiina Kontinen ja Sirpa Rovaniemi.

Timo Kyllösen (VTT) johtamaan kansalaisjärjestötutkimusryhmään kuuluu yksi perustutkinto- ja viisi tohtoriopiskelijaa, jotka kaikki osallistuivat loppuraportin kirjoittamiseen. He ovat Outi Hakkarainen (FM), Kehitysmaatutkimuksen laitos; Hisayo Katsui (MSc), Sosiaalipolitiikan laitos; Charles B. Kessey (MSocSci), Valtio-opin laitos; Tiina Kontinen (KM), Kasvatustieteen laitos, Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö; Sirpa Rovaniemi (HumK), Sosiaaliantropologian laitos ja Richard Wamai, (MSSc), Sosiaalipolitiikan laitos.

Suomen tutkimusryhmä oli vastuussa hankkeen koordinoimisesta ja yhteenvedonraportin työstämisestä Etelän maaraporttien pohjalta. Etelän tutkuskumppanit puolestaan vastasivat maa-kohtaisen tutkimusmateriaalin keräämisestä, analysoimisesta ja raportoinnista.

Selvitys tehtiin seitsemässä maassa, jotka valittiin Suomen kehitysyhteistyösuhteiden ja koordinoivan tutkimusryhmän olemassa olevien yhteistyösuhteiden perusteella. Yhteyksien luomisessa hyödynnettiin myös Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen (Kepa) verkostoja. Etelän yhteistyökumppanit ja vastuuhenkilöt olivat seuraavat:

Maa	Yhteistyötaho	Vastuuhenkilö
Kenia	Institute for Development Studies. Nairobien yliopisto	Karuti Kanyinga
Namibia	Namibian Institute of Democracy (NID)	Theunis Keulder
Nepali	The Nepal South Asia Centre (NESAC)	Anil Bhattarai
Thaimaa	Project for Ecological Recovery (PER)	Montree Chantawong
Vietnam	Centre for Social Development Studies	Khuat Thu Hong
Meksiko	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Occidente (CIESAS)	Magdalena Villarreal
Nicaragua	Desarrollo Integral Rural Comunitario Programa Estudios Sociales (DIRCO)	Romero T. Rainiero

Kehitysmaatutkimuksen laitos julkaisee vuoden 2003 alussa selvityksen tulokset englanninkielisenä kirjana, jossa ovat mukana tämän yhteenvetoraportin lisäksi myös maakohtaiset raportit sekä lokakuussa pidetyn hankkeeseen liittyneen seminaarin dokumentointi.

Kirjaa voi tilata Kehitysmaatutkimuksen laitokselta:

PL 59, 00014 Helsingin yliopisto

timo.kyllonen@helsinki.fi, puh. 09-191 24263,

outi.hakkarainen@helsinki.fi, puh. 191 24267 / 040-743 0102

Sisällys

Johdanto	5
2. Kansalaisyhteiskunta Etelässä	6
Kansalaisyhteiskunnan käsitteestä.....	6
Kansalaisyhteiskunnan käsite Etelässä.....	7
Kansalaisyhteiskunta ja kehitysyhteistyö.....	7
3. Kohdemaiden kansalaisyhteiskunnat	9
Aasia: kasvun aikaa.....	10
Afrikka: perinteitä ja ensiaskelia.....	11
Latinalainen Amerikka: voimakkaita vaikuttajia.....	13
4. Monimuotoinen kansalaisyhteiskunta	15
Kansalaisjärjestöt ja valtio	15
Kansalaisjärjestöjen roolit ja toiminta.....	17
Suosituksia kehitysyhteistyölle.....	18
5. Haasteena resurssit	19
6. Kansalaisjärjestöt verkostoituvat	21
7. Kansalaisjärjestöt ja kansainvälinen kehitysyhteistyö	22
Kokemuksia Pohjoisen ja Etelän kansalaisjärjestöjen yhteistyöstä	22
8. Johtopäätökset	25
Suosituksia kehitysyhteistyölle Etelän kansalaisjärjestöjen kanssa.....	26

Johdanto

1990-luku oli kansalaisyhteiskuntien vahvistumisen vuosikymmen kaikkialla maailmassa. Kansalaisjärjestöjen määrä on kasvanut, ne ovat ottaneet enemmän tilaa yhteiskunnissaan ja kasvaneet palvelujen tarjoajista myös poliittisiksi vaikuttajiksi.

Selvityksemme kohdemaissa kansalaisjärjestöjen asemaan ja toimintaan ovat vaikuttaneet niin maiden sisäpoliittinen tilanne, globalisaatio kuin kansainvälisen kehitysyhteistyöpolitiikan muutoksetkin.

Järjestöt kokevat, että yhteydet muiden vastaavien järjestöjen kanssa ja erityisesti kansainvälinen verkostoituminen ovat vaikuttaneet niiden toimintaan monilla tavoin. Ne ovat toisaalta saaneet tietoa globaaleista kysymyksistä ja rakenteista, toisaalta verkostoituminen vie paljon aikaa järjestöjen perustoiminnoilta ja on yleensä mahdollista vain pääkaupunkien resurssirikkailla järjestöille. Kaiken kaikkiaan globaalin demokratian merkityksen korostuminen verkostoitumisen myötä on kuitenkin vaikuttanut myönteisesti järjestöjen toimintaan omissa yhteiskunnissaan.

Haastattelemillamme järjestöillä on myös tulevaisuudenvisioita: ne haluavat siirtyä paikallisyhteisöjen välittömien tarpeiden parissa toimimisesta pidempiaikaiseen vaikuttamistyöhön – aiempia toimintatapoja ja -alueita kuitenkin hylkäämättä. Ne haluavat kehittyä projektien toteuttajista mahdollisimman itsenäisiksi toimijoiksi, joilla on selkeä ja tunnustettu tehtävä yhteiskunnissaan.

Kehitysyhteistyön jatkumista Etelän kansalaisjärjestöt pitävät tärkeänä, mutta nykyinen malli saa niiltä runsaasti kritiikkiä. Niiden tärkeimmät toiveet voidaan kiteyttää

suositukseen, että Pohjoisen yhteistyökumppanit ja rahoittajat perehtyisivät mahdollisimman hyvin tukemiensa Etelän yhteiskuntien sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuuriseen todellisuuteen. Etelän kansalaisyhteiskunnat ovat huomattavan monimuotoisia, ja kehitysyhteistyön toteuttajien tulisi, voidakseen arvioida toimintansa todellisia vaikutuksia, ymmärtää miten tämä todellisuus rakentuu.

Kansalaisjärjestöjen rooli kehitysyhteistyössä on vahvistunut 1980-luvulta lähtien ja kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnan tukemisesta on tullut merkittävä kehitysyhteistyöpolitiikan tavoite. Kansalaisyhteiskunnan voimistaminen on nähty sekä keinona vähentää köyhyyttä että väylänä kohti hyvää hallintoa, demokratiaa ja ihmisoikeuksia.

Tässä selvityksessä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ja Etelän kansalaisyhteiskuntia laajemminkin tarkastellaan Etelän toimijoiden näkökulmasta. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat olleet Etelän kansalaisjärjestöjen kokemukset omien toimintamahdollisuuksiensa muutoksista viimeisten kymmenen vuoden aikana, näiden muutosten taustalla vaikuttavat tekijät sekä se, millaisia muutoksia kansalaisjärjestöt itse toivoisivat lähitulevaisuudessa voidakseen paremmin toteuttaa omia tavoitteitaan yhteiskunnissaan – ja miten näitä muutoksia voitaisiin kehitysyhteistyön keinoin tukea.

Etelän kansalaisjärjestöt pystyvät itse parhaiten arvioimaan omaa tilannettaan. Siksi selvityksessä haluttiin kuulla nimenomaan paikallisten toimijoiden näkemyksiä. Tämä raportti kertoo niistä.

2

Kansalaisyhteiskunta Etelässä

Kansalaisyhteiskunnan käsite on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut ahkerassa käytössä eri puolilla maailmaa. Samalla tästä länsimaista yhteiskuntajärjestystä heijastelevasta käsitteestä on tullut yhä vaikeammin määriteltävä. Tässä luvussa esitellään lyhyitä huomioita käsitteen historiasta, nykyisistä tulkinnoista, käytöstä Etelän maissa ja merkityksestä kehitysyhteistyölle.

Kansalaisyhteiskunnan käsitteestä

Kansalaisyhteiskuntaa on pyritty käsitteellistämään teoreettisesti ainakin antiikin Kreikan ajoista lähtien. 1700-luvun lopulle tultaessa termillä kansalaisyhteiskunta *civil society* viitattiin lailla hallittuun, rauhanomaisessa tilassa olevaan ”sivistyneeseen” yhteiskuntaan yleensä. Tämän jälkeen erilaiset yhteiskuntateoreettiset lähestymistavat – kuten esimerkiksi englantilainen liberaali teoria ja saksalainen hegeliläinen teoria – ovat nähneet kansalaisyhteiskunnan sekä sen suhteen valtion ja taloudelliseen toimintaan eri lailla. Liberaalin teorian mukaan kansalaisyhteiskunnan keskeinen elementti on vapaus: yksilöt ovat vapaita toteuttamaan itseään ja harjoittamaan vapaata poliittista toimintaa kansalaisten kesken. Valtio on välttämätön paha, jonka roolin tulisi olla mahdollisimman pieni. Hegeliläisen näkemyksen mukaan vapaa poliittinen toiminta kuului nimenomaan valtion kentälle. Kansalaisyhteiskunta nähtiin erilaisen tarpeiden tyydyttämiseen liittyvien, myös taloudellisten, suhteiden ja intressien taistelukentäksi.

Nykykäytössä kansalaisyhteiskunnan käsi-

te nojautuu paljolti liberaalin teorian ajatukseen vapaasta kansalaistoiminnasta ja sananvapaudesta. Kansalaisyhteiskunnassa voidaan harjoittaa vapaata yhdistystoimintaa ja kansalaisaktivismia; se voi olla osallistuvan demokratian kenttä vastapainona valtiolle. Uusmarxilaisten käsitteeseen kohdistama kritiikki on muistuttanut, että vapaa kansalaisyhteiskunta on pohjimmiltaan kapitalismin temmellyskenttä ja että valtiolla tulisi kuitenkin olla perustuslaillinen valta sen ylitse.

Kansalaisyhteiskunta voidaan käsittää monella tavalla. Se voidaan nähdä ”hyvänä yhteiskuntana”, jonka tukeminen on arvo sinänsä. Toisaalta kansalaisyhteiskunta voidaan käsittää ”kollektiiviseksi yhteisöksi”, joka toimii hyvän lisäämiseksi yhteiskunnassa. Tällöin puhutaan yleensä vapaaehtois- tai kolmannesta sektorista. Kansalaisyhteiskunnalla voidaan tarkoittaa myös sitä *tilaa*, jossa erilaiset järjestöt toimivat; *tilaa*, joka voidaan erottaa valtiosta ja markkinoista. Joskus kansalaisyhteiskunnan ajatellaan olevan yksi *hetki tai tila lineaarisesti etenevässä historiassa*, erityinen länsimainen, valistuksen idealle rakentuva yhteiskunnallinen tila. *Vastavoimajattelun* mukaisesti kansalaisyhteiskunta ei olekaan liberalismien tuote vaan sen vastavoima, joka vastustaa yksilökeskeistä yhteiskuntakäsitystä. Samalla tavoin kansalaisyhteiskunta voidaan nähdä autoritaarisen valtion vastavoimana: sen vahvistuminen johtaa valtion heikentymiseen.

Etelän kansalaisyhteiskunnat rakentuvat monenlaisista toimijoista. Kehitysyhteistyön kentällä näitä toimijoita kuvataan usein englan-

ninkielisellä termillä ”non-governmental organisation” (NGO), joka on kapeampi kuin suomenkielen kansalaisjärjestön käsite. Tässä raportissa kansalaisyhteiskunnan toimijoista käytetään yleiskäsitettä *kansalaisjärjestö*, joka viittaa mihin tahansa epäviralliseen tai viralliseen, väliaikaiseen tai pysyvään ryhmään, järjestöön tai liikkeeseen, joka toimii kansalaisyhteiskunnassa. Kansalaisjärjestön englanninkielinen vastine on Civil Society Organisation (CSO). *Ei-julkinen yhdistys* puolestaan vastaa tässä raportissa englanninkielistä termiä Non-Governmental Organisation (NGO), ja sillä viitataan ammattimaisesti toimivaan, rekisteröityneeseen kansalaisjärjestöön jolla on pysyvä organisaatio. Ei-julkinen yhdistys on osa laajempaa kansalaisjärjestön käsitettä

Kansalaisyhteiskunnan käsite Etelässä

Vallitsevat kansalaisyhteiskunnan käsitteen määrittelyt pohjautuvat länsimaisiin kokemuksiin kehityksestä – feodaaliyhteiskunnista Ranskan vallankumouksen kautta tasa-arvoa tavoitteleviin yhteiskuntiin, joissa vallitsee edustuksellinen demokratia ja joissa kansalaisten vapaalla organisoitumisella on oma, laillinen paikkansa. Määrittelyjen soveltuvuudesta toisenlaisiin historiallis-yhteiskunnallisiin tilanteisiin ja kulttuureihin ollaan montaa mieltä. Samalla kun käsite on levinnyt laajalti Latinalaiseen Amerikkaan ja Afrikkaan, ja sittemmin myös itäiseen Aasiaan, sen käyttökelpoisuutta on alettu kyseenalaistaa. Latinalaisessa Amerikassa kansalaisyhteiskunnan käsitettä on käytetty teoreettisena aseena diktaattoreja vastaan jo 1980-luvun puolivälissä.

Konkreettisesti käsitteen käytön vaikeus on tullut esiin keskustelussa käännoksistä – monista maailman kielistä ei löydy vastinetta sanalle ”civil society”. Esimerkiksi jotkut kiinalaiset tutkijat suosivat termiä ”kansalaisten yhteiskunta” (citizen society), Taiwanissa on puhuttu ”populaariyhteiskunnasta” (popular society), ja jotkut käyttävät käsitettä ”sivilisoitunut yhteiskunta” (civilized society) tai ”kaupunkiyhteiskunta” (urban society).

Kansalaisyhteiskunnan kaltaisia käsitteitä on alettu käyttää myös islamilaisessa maailmassa, missä keskustelu valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteista on, kuten muuallakin, saanut uusia muotoja. Islamilaiset tutkijat ky-

seenalaistavat sen oletuksen, ettei eurooppalaissyntyistä käsitettä voitaisi soveltaa myös islamilaisien valtioiden analyysiin. He kritisoivat eurooppalaisten kapeaa termin määrittelyä ja esittävät, että sekularismin asettaminen voimakkaan kansalaisyhteiskunnan väistämättömäksi ehdoksi auttaa autoritaarisia valtioita estämään kansalaisyhteiskunnan kasvua islamilaisessa maailmassa. Kansalaisyhteiskunnan käsite saa islamilaisessakin maailmassa useita merkityksiä, mutta useimmiten sillä (al-madami) viitataan tietynlaiseen moderniin, väkivallattomaan poliittiseen järjestykseen, jossa yhteiskunnalliset toimijat työskentelevät poliittisten viranomaisten tai toimijoiden alaisuudessa tehtävänänsä palvella yhteiskunnan tarpeita.

Kansalaisyhteiskuntaa käsittelevässä keskustelussa piilee samanlainen imperialismin vaara kuin missä tahansa muussakin toiminnassa: yritetäänkö Etelän yhteiskuntia pakottaa tiettyyn muottiin eurooppalaisin käsittein, tuntematta kunnolla paikallisia yhteiskuntarakenteita? Toisaalta Etelän yhteiskunnalliset muutokset ja kansalaisyhteiskuntaa koskevat käsitteellistykset vaikuttavat varmasti myös länsimaiseen käsitteenmäärittelyyn.

Kansalaisyhteiskunta ja kehitysyhteistyö

Sekä Pohjoisen hallitukset että kansainväliset järjestöt ottivat 1980-luvulla kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen keskeiseksi tavoitteekseen. Ne alkoivat uskoa kansalaisyhteiskunnan tukemisen edistävän kehitystä siten, että kansalaisyhteiskunnan järjestöt luovat taloudellista kasvua, lisäävät tasa-arvoa ja korvaavat tai täydentävät valtiota sosiaalisten palvelujen tarjoamisessa. Kehitysyhteistyössä kansalaisjärjestöjen tukemisen nähtiin edustavan osallistavaa, joustavaa ja ruohonjuuritasolla tapahtuvaa kehityksen tukemista.

Vaikka kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön käytäntö onkin kaukana teoreettisista käsitteistä, on hyvä muistaa, että kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä koskevissa linjanvedoissa nojaututaan erityyppisiin teoreettisiin ja poliittisiin käsityksiin siitä keitä kansalaisyhteiskunnan keskeiset toimijat ovat, mikä on valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhde tai mikä on taloudellisen toiminnan suhde kansalaisyhteiskuntaan. Käytännös-

sä nämä suhteet ovat monissa yhteiskunnissa jatkuvassa muutoksen tilassa, ja kehitysyhteistyöhön liittyvillä poliittisilla valinnoilla vaikutetaan osaltaan siihen, millaiseksi kansalaisyhteiskunta eri maissa muodostuu.

Yksi tärkeä kysymys liittyy siihen, millaista kansalaisjärjestötoimintaa tuetaan. Perinteisesti kehitysyhteistyön rahoittajat ovat keskittyneet tukemaan nimenomaan ei-julkisia yhdistyksiä (NGO:s) erilaisten palvelujen tarjoajina ja nähneet muut kansalaisjärjestöt (CSO:s) usein liian poliittisina toimijoina. Palvelujen tarjonnan tukeminen edellyttää sellaisten toimintamallien käyttöä, ettei kansalaisjärjestöjen tukeminen johda valtion omien sosiaalipoliittisten päämäärien rapauttamiseen. Tuki palvelujen tarjoamiselle ei myöskään riitä silloin, kun halutaan edistää demokratisoitumista ja tasa-arvon lisääntymistä vapaan kansalaistoiminnan kautta –

tarvitaan myös erilaisten poliittisten toimintojen tukemista. Viimeaikainen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön sisällön laajentaminen erilaisten vaikuttamis- ja lobbausprosessien tukemiseen on ollut tärkeä askel tähän suuntaan.

Toisaalta, kuten tämäkin selvitys osoittaa, Etelän kansalaisyhteiskunnat ovat monimuotoisia, ja kehitysyhteistyön keinoin voidaan tukea hyvin erityyppisiä toimintoja. Kansalaisyhteiskunnan tukemisessa on huomioitava myös eräs kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun aiheuttama lieveilmiö: useissa maissa perustetaan järjestöjä, joilla on toimintaa vain nimeksi – vain kehitysyhteistyörahojen saamiseksi.

3

Kohdemaiden kansalaisyhteiskunnat

Tässä luvussa tutustutaan siihen, miten Etelän yhteistyökumppanimme määrittelevät kansalaisyhteiskuntaa omissa maissaan sekä esitellään lyhyesti kunkin kohdemaan kansalaisyhteiskunnan historiaa ja nykyisyyttä.

Maakohtaisissa raporteissa kansalaisyhteiskunta esitetään tavallisesti yhdeksi yhteiskunnan kolmesta tilasta, mutta sen suhde valtioon ja yksityiseen sektoriin vaihtelee maasta toiseen. Kansalaisyhteiskunnat ovat kaikissa kohdemaissa valmiita tekemään ainakin jonkin verran yhteistyötä valtion kanssa, mutta suhteeseen liittyy myös epäilyä ja poliittista kilpailua. Viimeisen vuosikymmenen aikana tämä suhde on kuitenkin yleisesti muuttunut avoimemmaksi. Kansalaisjärjestöt haluavat tehdä yhteistyötä valtion kanssa, mutta ne haluavat myös saada enemmän poliittista vaikutusvaltaa yhteiskunnissaan: ne eivät halua olla pelkästään valtiollisten hankkeiden toteuttajia. Kansalaisyhteiskunta on kohdemaistamme nykyisin kaikkein tiiviimmin yhteydessä valtioon Vietnamissa ja vähi-ten Thaimaassa. Kaikissa kohdemaissa kansalaisyhteiskunnan asemassa on vieläparantamisen varaa, erityisesti lainsäädännöllisesti.

Viime vuosina kohdemaiden kansalaisyhteiskunnat ovat tehneet entistä enemmän yhteistyötä myös yksityisen sektorin kanssa. Kansalaisjärjestöjen suhde poliittisiin puolueisiin vaihtelee maittain, vahvin se on Nepalissa, Nicaraguassa ja Meksikossa.

Kansalaisyhteiskuntien sisäisen verkostoitumisen aste vaihtelee sekin maasta toiseen. Meksikossa vuonna 1994 aseelliseen kapiinaan noussut zapatistien kansallinen vapau-

tuksen armeija (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN) ja sen toimintaan liittyvä poliittinen liikehdintä on laajasti yhdistänyt meksikolaista kansalaisyhteiskuntaa, jonka yhdentymiseen tosin olivat jo aikaisemmin vaikuttaneet niin vuoden 1985 maanjäristys pääkaupungissa Méxicossa kuin vuoden 1988 preidentinvaaleja varten muodostettu kansallinen demokraattinen rintama. Nicaraguassa kansalaisyhteiskunnan sisäistä yhtenäisyyttä on vahvistanut hurrigaa-ni Mitch. Sen sijaan vielä nuorena Namibiasa kansalaisyhteiskunta ei ole ennättänyt verkostoitua kovinkaan tiiviisti.

Selvityksen kohdemaiden tilanteesta näkyy selvästi, kuinka voimakkaasti erilaiset yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat myös kansalaisyhteiskuntaan. Yhteiskuntien sisäisten muutosten lisäksi kansainvälisen kehitysyhteistyön vaikutus on ollut vahva. Kansainvälisten kehitysrahoittajien panostus kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamiseen ja kehitysyhteistyövarojen suuntaaminen yhä enemmän kansalaisjärjestöille ovat raivanneet tilaa kansalaisyhteiskunnille Etelän valtioissa. Monet sisäisistä murroksista sekä kansainvälisistä politiikan muutoksista ovat tapahtuneet vasta viimeisten kymmenen vuoden aikana. Kansalaisyhteiskunta onkin kaikissa kohdemaissa murrostilassa, omalla tavallaan etsimässä itsenäisempää asemaa laajemmassa yhteiskunnassa.

Kehitysyhteistyön lisäksi poliittisten ja taloudellisten asemien muuttuminen kansainvälisellä tasolla – etenkin kylmän sodan loppuminen ja sosialistisen blokin hajoaminen – on vaikuttanut Etelän kansalaisyhteiskuntiin.

Kaikki kohdemaat ovat olleet tavalla tai toisella osallisina globalisaatioprosesseissa, joissa keskeistä on kaupan vapauttamisen ja kansainvälisten markkinoiden avaamisen vaatimus. Viimeksimainittu on monissa Etelän maissa johtanut esimerkiksi julkisten palvelujen leikkaamiseen. Monet kansalaisjärjestöt ovatkin mukauttaneet toimintojaan yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja pyrkineet vastaamaan niiden synnyttämiin uusiin sosiaalisiin tarpeisiin. Samalla ainakin osa niistä on alkanut toimia uusliberalistista suuntausta yleisesti tai joitakin sen piirteitä vastaan. Meksikossa zapatistien liike on syntynyt suorana reaktiona uusliberalismin kielteisiin vaikutuksiin, ja myös Thaimaassa uusliberalismiin suhtaudutaan joidenkin kansalaisjärjestöjen parissa kielteisesti. Kaikkein myönteisimmin kansainvälisten markkinoiden avautumiseen suhtautuvat vietnamilaiset kansalaisjärjestöt.

Aasia: kasvun aikaa

Nepal

Melko tarkalleen 40 vuotta kestäneellä autoritaarisella valtakaudella niin poliittisten puolueiden toiminta kuin kaikki muukin poliittinen järjestäytyminen oli Nepalissa rajoitettua. Vuonna 1990 Nepal hallitusmuoto muuttui. Uusi perustuslaki takasi järjestäytymisoikeuden ja oikeuden perustaa poliittisia puolueita. Kansalaisjärjestöjä alkoi syntyä nopeaan tahtiin. Kastittomat (dalit), etniset vähemmistöt, työläiset ja maanviljelijät alkoivat muodostaa omia järjestöjään. Rekisteröityneitä kansalaisjärjestöjä oli vuonna 1990 kaikkiaan 393, vuonna 2001 jo 12 000. Todellisuudessa järjestöjä on vielä enemmän; jotkut arvioivat oikeaksi määräksi jopa yli 25 000. Nepalilainen kansalaisyhteiskunta on hyvin monimuotoinen, eikä se taivu minkään yhden määrittelyn alle. Siihen kuuluu kansalaisjärjestöjä, yhteisöllisiä järjestöjä (CBO), ammattillisia järjestöjä ja kansanliikkeitä. Lisäksi kaikilla näillä järjestöillä ja liikkeillä on monia erilaisia rooleja yhteiskunnassa.

Nepalilaiset kansalaisjärjestöt ovat alkaneet muodostaa koalitioita ja verkostoja, ja niiden rooli yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa on kasvamassa. Ne ovat verkostoi-

tuneet mm. yhteisöllisen metsänhoidon, kastelujärjestelmien, luonnonsuojelun, alkupeiräiskansojen yhteisöllisten oikeuksien, kastittomien (dalit) sekä naisten ja työläisten oikeuksien ympärille. Nämä verkostot ovat suhteellisen nuoria ja jatkuvassa muutoksessa.

Kansalaisyhteiskunta on Nepalissa viime vuosikymmenen aikana ollut voimakkaasti mukana yhteiskunnallisessa keskustelussa. Tälle on kolme syytä. Ensinnäkin tilanteeseen on vaikuttanut maahan vuonna 1990 syntynyt uusi, demokraattisempi poliittinen tila, toisaalta kansainvälisten kehitysjärjestöjen ja myös Nepalilaisen valtion kansalaisyhteiskuntien merkitystä korostavat poliittiset painotukset ja kolmanneksi lisääntynyt yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävä poliittinen toiminta ja järjestäytyminen.

Nepalilainen uusi yhteiskunnallinen järjestys ei kuitenkaan ole päässyt vakiintumaan. Maolainen sissiliike on ollut voimakas etenkin joissakin osissa maata ja maan armeija on pysynyt perustuslaillisen asemansa mukaisesti kuninkaan alaisena. Maan poliittinen tilanne alkoi vuonna 2001 kärjistyä, ja syksyllä kuningas hajoitti hallituksen ja otti poliittisen vallan itselleen. Tätä kirjoitettaessa, lokakuussa 2002, Nepalilainen poliittinen tilanne on hyvin sekava, ja on vaikea arvioida mihin suuntaan se kehittyy. Synkimpien ennusteiden mukaan maa palaa pitkän väkivaltaisen ja kaoottisen kauden jälkeen takaisin autoritaariselle hallinnolle. Tämän selvityksen nepalilaiset yhteistyökumppanit arvioivat kestävän vuosia ennen kuin yhteiskunnallinen tasapaino palaa heidän kotimaahansa.

Thaimaa

Thaimaan ensimmäinen kansalaisjärjestö *Thailand Rural Reconstruction Movement* perustettiin vuonna 1969. Ensimmäiset kansalaisjärjestöt keskittyivät terveyskysymyksiin, lukutaitoisuuden edistämiseen sekä yleisiin ihmisiin kehityskysymyksiin. Monet niistä alkoivat saada lisää vaikutusvaltaa opiskelijoiden osoitettua mieltään poliittisen vapauden ja kansallisen demokratian puolesta vuonna 1973. Vuonna 1997 mielenosoittajat järjestivät yli 1200 mielenosoitusta vaatien valtiolta ratkaisuja maan taloudelliseen kriisiin. Mielenosoitusten tuloksena laadittiin uusi perustuslaki lokakuussa 1997. Täs-

sä laissa tunnustettiin kansalaisten oikeudet ja ilmaisunvapaus. Thaimaan kansalaisyhteiskunnan kehittyminen onkin ollut tiiviissä yhteydessä valtion politiikkaan. Monet thaimalaiset ovat kärsineet valtiollisen politiikan seurauksista, mikä on saanut ihmiset järjestäytymään ja vaatimaan muutosta valtion politiikassa ja käytännöissä. Toisena tavoitteena on saada takaisin menetettyjä resursseja ja valtaa.

Thaimaan kansalaisjärjestöjen määrä on 1980-luvulta lähtien jatkuvasti kasvanut, mutta lopputulosta on vaikea arvioida, koska monet järjestöistä ovat rekisteröimättömiä. Arviot sijoittuvat yleensä jonnekin 10 000:n ja 20 000:n välimaastoon.

Monet thaimalaiset järjestöt keskittyvät maatalouteen ja luonnonvarojen hallintaan. Maaseudun kehitystä koordinoiva komitea (NGO-COD) perustettiin vuonna 1985. Valtio tukee ainoastaan rajallista määrää kansalaisjärjestöjä ja pyrkii ohjailemaan niiden toimintaa. Se suhtautuu epäluuloisesti ruohonjuuritason järjestöihin ja poliittisesti orientoituneisiin järjestöihin. Suurin osa ei-julkisista yhdistyksistä on pieniä: niihin kuuluu alle 10 jäsentä ja 70-90 % niiden rahoituksesta tulee ulkomaisilta rahoittajilta. Paikalliset toimintaryhmät ovat yleensä rahoituksen suhteen omavaraisia, koostuvat lähinnä maanviljelijöistä, ja niihin kuuluu jopa satojatuhansia ihmisiä. Tällaiset ryhmittymät ovat tärkeitä foorumeita paikallisille ihmisille.

Vietnam

Pitkän ja vaikean historian – siirtomaa-aika Ranskan vallan alla, itsenäistyminen, maan jako kahteen osaan ja pitkään kestäneet sodat – jälkeen Vietnam yhdistyi uudelleen vuonna 1975. Hallitusmuoto oli sosialistinen ja keskusjohtoinen, ja se jätti vain vähän tilaa kansalaisyhteiskunnalle. Vuonna 1986 sosialistinen hallitus esitteli *Doi Moin*, taloudellisen uudistusprosessin, jonka tavoitteena on luoda markkinatalous sosialistisen valtion sisällä. Tämän uudistuspolitiikan myötä julkinen tila laajeni ja valtiosta riippumattomasta taloudellisesta toiminnasta tuli sallittua. 1990-luvulla sekä yksityiset yritykset että kansalaisjärjestöt (NGO) alkoivat lisääntyä kovaa vauhtia.

Vietnamin kansalaisjärjestöt toimivat läheisessä suhteessa valtioon, sillä kaikkien järjestöjen on rekisteröidyttävä valtion instituutioiden alaisuuteen. Valtion tilastojen mukaan heinäkuussa 2001 Vietnamissa oli 240 kansallista yhdistystä ja 1400 paikallista järjestöä. Niiden lisäksi maassa on tuhansia alueellisen ja paikallisen tason yhdistyksiä, joiden laillinen status on epäselvä, koska selkeää kansalaisjärjestöjä koskevaa lainsäädäntöä ei ole.

Vietnamin kansalaisjärjestöt voidaan jaotella neljään kategoriaan: massajärjestöihin (mass organisations), ammatillisiin järjestöihin, yhteisöllisiin järjestöihin (community-based organisations) ja sosiaalisektorilla toimiviin palveluja tarjoaviin järjestöihin (service provision organisations). Massajärjestöt (esimerkiksi Naisten liitto, jolla on 12 miljoonaa jäsentä) ovat osa valtion rakennetta, ja ne ovat viime aikoina laajentaneet skaalaansa poliittisesta toiminnasta palvelujen tarjoamiseen. Ammatilliset järjestöt ovat järjestäytyneet kolmen suuren liiton alle. Yhteisölliset järjestöt voi jakaa kahteen ryhmään: ulkomaisella rahoituksella toteutetuissa kehitysprojekteissa perustettuihin ja niihin, jotka on perustettu vastaamaan paikallisiin tarpeisiin (esimerkiksi vedenkäyttöryhmät). Palvelujärjestöt tarjoavat tukea ja palveluja erilaisille ryhmille kuten orvoille, vammaisille ja vanhuksille.

Kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli sosiaalisen turvaverkon rakentamisessa ja vallanhajuttamispolitiikan haasteisiin vastaamisessa, esimerkiksi vedenkäytön hallinnoinnissa paikallisella tasolla. Vietnamin kansalaisyhteiskunta on kuitenkin hyvin nuori, ja se etsii vielä paikkaansa suhteessa valtioon ja markkinoihin.

Afrikka: perinteitä ja ensiaskelia

Kenia

Itsenäisyyden jälkeisen ajan kansalaisyhteiskunta Keniassa on elänyt kaksi historiallisen kehityksen kautta, jotka ovat yhteydessä maan kahden presidentin, Kenyattan ja Moin, valtakausiin. Kenyattan hallinto oikeutti asemaansa keskittämällä valtaa siten, että perinteisistä *harambee*-oma-apuryhmis-

tä ja heimojen hyvinvointiryhmistä tehtiin ai-
noita laillisia osallistumiskanavia kansalaisil-
le. Tänä aikana (1963-1978) harambee-liik-
keestä tuli kehityksen väline samalla kun hei-
mojärjestöt ajoivat joidenkin tiettyjen ryh-
mien kapeita etuja. Moin vuonna 1978 alka-
neella valtakaudella Kenian kansalaisjärjes-
töt nostettiin esiin ennenkokemattomalla ta-
valla, ja ne voitiin erottaa valtiosta. Rekiste-
roityjen ei-julkisten yhdistysten (NGO) mää-
rä oli vuonna 1974 yhteensä 125 ja vuonna
1986 jo 400. Tällä hetkellä rekisteröityjä jär-
jestöjä on noin 2 260. Monet järjestöt tosin
toimivat rekisteröitymättöminä ja toisaalta
epäillä, että rekisteröityneistä jopa 60 pro-
senttia toimii vain nimellisesti. Vapaaehtois-
työhän pohjautuvien, ei-voittoatuottavien jär-
jestöjen määrän Keniassa on arveltu olevan
yli 150 000. Vuoden 1990 asetuksen mukai-
sesti maahan on luotu erityinen julkinen elin
(NGO Coordinating Board) hoitamaan jär-
jestöjen rekisteröintiä.

Vuoteen 1990 asti valtio kontrolloi Keni-
an poliittista elämää. Kylmän sodan päätty-
minen, monimuotoisen demokratian saapu-
minen, rakennesopeutusohjelmien aloittami-
nen ja rahoittajien kansalaisjärjestöjä suosiva
politiikka ovat vaikuttaneet siihen, että Keni-
an vuoden 1990 jälkeinen kansalaisyhteis-
kunta on yksi Saharan Eteläpuolisen Afrikan
elävimmistä. Kansalaisjärjestöt voidaan kar-
keasti jaotella kahteen pääluokkaan, kehitys-
järjestöihin ja demokratiaan ja hallinnollisiin
kysymyksiin suuntautuneisiin järjestöihin.
Kehitysjärjestöjä perustettiin etenkin 1980-
luvun puolivälissä vastaukseksi valtion epä-
onnistumiseen köyhyyden poistamisessa. De-
mokratiajärjestöjä puolestaan ryhdyttiin pe-
rustamaan poliittisen tilan alettua vuodesta
1990 lähtien avautua. Tämän karkean erotte-
lun alla on useita alaluokkia, kuten tutkimus-
ja politiikkaryhmät, yhteisöjen sisäiset autta-
misryhmät, ammatilliset yhdistykset, osuus-
kunnat ja maanviljelijöiden yhdistykset. Kan-
salaisjärjestöt ovat tulleet Keniassa tärkeik-
si sosioekonomisen ja poliittisen kentän toi-
mijoiksi, eikä siten ole enää perusteltua jättää
kansalaisjärjestöjä poliittisen keskustelun ul-
kopuolelle.

Kansalaisjärjestöjen sosioekonomista merki-
tystä Keniassa ei voi aliarvioida. Esimerkik-
si terveyssektorilla 94 prosenttia terveyskli-
nikoista ja 86 prosenttia terveyskeskuksista

ovat järjestöjen hallinnoimia. Kansalaisjärjes-
tösektori hallinnoi noin yhden miljardin yh-
dysvaltain dollarin budjettia vuosittain ja on
vastuussa 18 prosentista maan saamasta vi-
rallisesta kehitysavusta. Kansalaisyhteiskun-
nan suhde valtioon on sekä yhteistyöhön pe-
rustuva että konfliktuaalinen. Selvän kansa-
laisjärjestöjä koskevan lainsäädännön puu-
te lisää epäselvyyttä ja erilaisten tulkintojen
määrää.

Namibia

Ennen Namibian itsenäistymistä vuonna
1990 maassa oli joitakin sosiaalisia ja talou-
dellisia toimintoja harjoittavia kansalaisjär-
jestöjä vaikka kansalaisyhteiskunnan pää-
tehtävä olikin kansallisen vapautusliikkeen
synnyttäminen. Tämä väistämättä määritte-
li kansalaisyhteiskunnan tehtävän poliittisek-
si. Taistelu Etelä-Afrikan hallintoa vastaan
luonnehtii yhä edelleen namibialaisen kansa-
laisyhteiskunnan kehitystä sekä kansalaisyh-
teiskunnan ja valtion suhdetta. Yrittäessään
määritellä asemaansa uudelleen kansalaisjär-
jestöistä on tullut valtiolle ja rahoittajille tär-
keitä kumppaneita taloudellisen ja sosiopo-
liittisen kehityksen edellyttämien rakenteiden
luomisessa, samoin kuin peruspalvelujen tar-
joamisessa. Tuloksena on ollut kansalaisjär-
jestöjen määrän nousu 220:een ja niiden toi-
mialan laajeneminen kattamaan lähestulkoon
koko yhteiskunnan kirjon.

Vaikka kansalaisjärjestöjen ja valtion suh-
teeseen on kuulunut paljon epäluottamusta,
epäilyä, molemminpuolista tietämättömyyttä
ja joissakin tapauksissa valtion taholta uhkai-
luakin, yleisesti ottaen kansalaisjärjestöjä pi-
detään hyvinä yhteistyökumppaneina. Huoli-
matta presidentin suuresta vallasta ja vahvas-
ta enemmistöstään parlamentissa valtaapitävä
South Western People's Organisation (SWA-
PO) näyttää olevan herkkä kansalaisryhmistä
tulevalle kritiikille. Namibialla ei myöskään
ole selkeää kansalaisjärjestöpolitiikkaa, joka
määritteli järjestöjen roolia ja vastuualuei-
ta yhteiskunnassa. Namibian kansalaisyhteis-
kunta näyttää olevan kriisissä yrittäessään
määritellä omia etujaan ja etsiessään omaa
ääntänsä. Kansalaisyhteiskunnan järjestäyty-
minen ei etene. Esimerkiksi vuonna 1991 pe-
rustettu yhteistyöelin (Non-Governmental
Organisations' Forum, NANGOF) kaatui ta-
loudellisiin ja hallinnollisiin ongelmiin. Kan-

salaisjärjestöt ovat verkostoituneet lähinnä sektoreittain tai tekevät työtänsä yksin.

Itsenäisyyden jälkeen maatalous ja maaseudun kehittäminen (25 prosenttia) sekä koulu- tus (36 prosenttia) ovat säilyneet kansalaisjärjestöjen päätoimialoina. Yhteisölliset, luonnonresursseja hallinnoivat ryhmät ovat voimakkaita ja antavat tukea paikallisten luonnon suojeleminen synnyttämiseksi. Terveys- ja sosiaaliministeriö on antanut vastuun AIDS-neuvonnasta paikalliselle kansalaisjärjestölle (Catholic Aids Action) ja pyytänyt sitä etsimään rahoitusta toiminnalle. Namibialaiset kansalaisjärjestöt ovat pitkälti riippuvaisia kansainvälisestä rahoituksesta, joka on itsenäisyyden jälkeen ollut noin 10 miljoonaa yhdysvaltain dollaria vuodessa. Huolimatta siitä, että kansalaisjärjestösektori on viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvanut, elinkelpoisten kansalaisjärjestöjen määrä on verrattain pieni. Kansallisen tason järjestöjä, joilla on aktiivisia ohjelmia, kokopäiväistä työvoimaa ja toimiva organisaatio, on viidestätoista kahteenkymmeneen.

Latinalainen Amerikka: voimakkaita vaikuttajia

Meksiko

Yli seitsemän vuosikymmentä Meksikoa johtaneen Institutionaalisen vallankumouspuolueen (PRI) tappio presidentinvaaleissa heinäkuussa 2000 oli ennustettavissa. Sen populistinen ja korruptoitunut malli ei vastannut demokratiaa ja monimuotoisuutta peräänkuultavan maailmanlaajuisen keskustelun vaatimuksiin, eikä se toisaalta herättänyt myöskään kansainvälisten markkinoiden kiinnostusta. Kansallisen toiminnan puolue (PAN) nousi esiin demokraattisempana vaihtoehtona. Senkin täytyy kuitenkin houkutellessa investointeja ja varoa uhkaamasta liittolaistensa etuja – joten sosiaaliset leikkaukset ovat jatkuneet.

Seitsemänkymmentäluvulla maanviljelijä-, opiskelija-, kaupunki-, opettaja- ja työläisliikkeet toimivat aktiivisesti. Niitä tukivat vasemmistolaiset intellektuellit ja opiskelijat, jotka olivat alkaneet tehdä yhteistyötä ruohonjuuritason toimijoiden kanssa vuoden 1968 opiskelijaliikkeen jälkeen. Suu-

rin osa kansalaisjärjestöistä toimi maaseudulla, sillä vallitseva hallinto löysi kannatuspohjansa erityisesti maanviljelijöiden keskuudesta. Myöhemmin maaseudun järjestöjen aktiivisuus laski, toisaalta maatalouden kriisin vuoksi ja toisaalta siksi, että suuri osa maahan liittyvistä vaatimuksista oli saavutettu. Maata omistukseensa saaneet viljelijät tarvitsivat uudenlaista tukea, ja tähän tarpeeseen vastatakseen monet kansalaisjärjestöt suuntautuivat maanviljelijöiden omien paikallisyhtymien ja -järjestöjen tuotantoon ja markkinointiin liittyvien toimintojen tukemiseen.

Vuonna 1985 Méxicossa tapahtuneella maanjärjestyksellä oli suuri vaikutus meksikolaiseen kansalaisyhteiskuntaan. Monia uusia kansalaisjärjestöjä perustettiin täydentämään hallituksen vajavaisia toimia kansalaisten auttamiseksi ja kansainvälisten avustusten koordinoimiseksi.

Vuoden 1988 presidentinvaalit muodostuivat kuitenkin maanjärjestyksensä tärkeämmäksi käännekohdaksi kansalaisyhteiskunnan järjestäytymisessä. Kansallisen demokraattisen rintaman ehdokas Cuahtémoc Cardenas sai valtavasti tukea ja monien ennusteiden mukaan olisi saattanut peräti voittaa, jolleivät tietokoneet olisi kriittisellä hetkellä menneet oudosti epäkuuntoon. On yleisesti tiedossa, että valtuutetun ehdokas Carlos Salinas de Gortari voitti vaalit ainakin osittain vilpillisin keinoin. Tappiosta huolimatta kansalaisyhteiskunta oli ottanut huomattavan askeleen kohti aktiivista osallistumista kansallisessa julkisessa tilassa, olihan se vuoden 1968 opiskelijaliikkeen jälkeen pääsääntöisesti pidättäytynyt avoimesta julkisesta toiminnasta.

Joitakin kansalaisyhteiskunnan johtohahmoista kutsuttiin tekemään yhteistyötä Carlos Salinaksen hallituksen kanssa. Monet heistä suostuivat ajatellessaan voivansa tehdä maan hyväksi enemmän valtarakenteiden sisällä, mutta laajalti ajateltiin, että uusliberaali hallitus oli onnistunut kaappaamaan vasemmistolaisen johtajien parhaimmiston. Kansalaisyhteiskunnan toimintaa vaikeutti samaan aikaan myös kansainvälisten rahoitusvirtojen suuntautuminen Aasian, Afrikan ja Itä-Euroopan maihin – osittain sen vuoksi, että presidentti Carlos Salinas pyrki esittämään Meksikon osana ensimmäistä maailmaa. Ristiri-

taista kyllä, nämä kansalaisyhteiskuntaa murentavat asiat tapahtuivat juuri kun kansalaisjärjestöt olivat saamassa oikeutuksen toiminnalleen ja poliittista tilaa yhteiskunnassaan.

Zapatistien kansannousulla on ollut suuri merkitys kansalaisjärjestöille kaikkialla Meksikossa. Zapatistien sanoma on koskettanut sydämiä ja tarjonnut uutta ajattelemisen aineesta. Mikään kansallinen liikehdintä ei ole saavuttanut yhtä laajaa suosiota ja merkitystä meksikolaisessa yhteiskunnassa kuin zapatistit.

Nykyisin meksikolaiset kansalaisjärjestöt keskittyvät pääasiassa paikallistalouteen liittyviin kysymyksiin, julkiseen politiikkaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen, verkostoitumiseen ja Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimukseen (NAFTA) liittyvään kampanjointiin. Keskeisiä teemoja ovat myös ympäristö-, tasa-arvo ja ihmisoikeuskysymykset. Kansalaisjärjestöt ovat linkittyneet kansainvälisiin verkostoihin ja osallistuvat aktiivisesti julkiseen politiikkaan. Ne luovat yhteyksiä yksityisen sektorin, yksittäisten yrittäjien ja joidenkin hallituksen insituutioiden kanssa. Ne ovat entistä vähemmän riippuvaisia kansainvälisestä kehitysavusta ja toimivat maaseudulla jopa vaihtoehtoisina pankkeina.

Nicaragua

Diktaattori Anastasio Somoza'n äärikonservatiivinen valtakausi kesti yli neljä vuosikymmentä, Sandinistien onnistuneeseen vallankumoukseen vuonna 1979 asti. Sandinistit ja presidentti Daniel Ortega olivat vallassa vuoteen 1990, jolloin järjestettiin ensimmäiset vaalit. Laaja sandinistien vastainen oppositio UNO (Unión Nacional Opositora) voitti vaalit. Nykyisin poliittinen valta on Nicaraguassa pitkälti jaettu sandinistien ja liberaalipuolueen kesken.

Sandinistien jälkeinen aika on ollut Nicaragualle monien muutosten aikaa. Valtion rooli taloudessa on näivettynyt uusliberalismin ja vapaakauppasopimusten myötä.

Julkisten palvelujen yksityistäminen ja muut rakennesopeutusohjelmien vaatimukset ovat murtaneet sandinistien luomia sosiaalisten

palvelujen rakenteita. Vallanvaihto merkitsee suuria muutoksia myös lainsäädännössä ja vaalikäytännöissä. Korruptio on nykyisin todellinen ongelma, ja poliittisten puolueiden uskottavuus on kansalaisten silmissä heikentynyt.

Nicaraguassa oli järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta jo 1960- ja 70-luvuilla, mutta kansalaisjärjestöjen määrä on sittemmin, erityisesti 1990-luvun kuluessa, räjähdysmäisesti lisääntynyt. Toisaalta monia järjestöjä luotiin jatkamaan sandinistien aikana luotuja kehitysprosesseja ja muita aktiviteetteja, ja toisaalta vuoden 1990 jälkeen uusijärjestöjä tarvittiin kansainvälisen kehitysyhteistyön tarpeisiin. Monet ulkomaiset rahoittajat alkoivat tukea kansalaisyhteiskuntaa uuden konservatiivisen hallituksen sijaan, ja uusia kansalaisjärjestöjä tarvittiin kumppaneiksi läntisille kansalaisjärjestöille. Osa tällaisessa tilanteessa perustetuista järjestöistä on syntynyt pelkästään taloudellisen tuen saamiseksi, vailla todellista institutionaalista tai ideologista pohjaa.

Nykyisin Nicaraguan kansalaisyhteiskunta on hyvin monimuotoinen: siihen kuuluu verkostoja, kansalaisliikkeitä, ammattiyhdistyksiä, liikemiesten järjestöjä, sosiaalisia ryhmiä ja ei-julkisia yhdistyksiä (NGO:s), muiden muassa. Nicaraguassa on noin 4 000 rekisteröityä kansalaisjärjestöä. Niistä suunnilleen puolet toimii aktiivisesti, mutta uusia perustetaan kuitenkin jatkuvasti. Kansalaisjärjestöt työskentelevät muiden muassa sosiaaliseen ja yleiseen kehitykseen, köyhyyden vähentämiseen, koulutukseen, tutkimukseen ja selvitystyöhön, reproduktiiviseen terveyteen, tekniseen apuun, syrjäytyneiden ihmisten auttamiseen, työläisten oikeuksien puolustamiseen, naisten oikeuksiin, vaihto-ehdotuottoihin, tuotantoon, ympäristökysymyksiin, paikalliskehitykseen, alkuperäiskansoihin ja ihmisten osallistumiseen liittyvien kysymysten parissa. Myös ne noin 30 yksityistä yliopistoa jotka on perustettu 1990-luvun aikana on virallisesti rekisteröity kansalaisjärjestöiksi. Todellisuudessa niiden pääasiallisena tavoitteena lienee päästä osalliseksi voittoatavoittele-mattomille järjestöille varatuista eduista.

4

Monimuotoinen kansalaisyhteiskunta

Kehitysyhteistyön kontekstissa kansalaisyhteiskuntien nähdään usein käsittävän vain ei-julkiset yhdistykset (NGO:s), vaikka todellisuudessa Etelän kansalaisyhteiskunnat ovat huomattavasti monimuotoisempia. Tämänkin selvityksen kohdemaissa niihin kuuluu monilla sektoreilla toimivien ei-julkisten yhdistysten lisäksi paikallistason järjestöjä (CBO:s), erilaisia kansalaisliikkeitä, ammatillisia yhdistyksiä, osuuskuntia, tietoisuutta lisääviä ja kriittisiä ryhmiä, keskinäistä apua tarjoavia ryhmiä sekä kulttuurisia ja uskonnollisia kansalaisryhmiä.

Usein unohdetaan, ettei ihmisten järjestäytyminen Etelässä ole mitenkään uusi tai pelkästään ulkomaisten rahoittajien synnyttämä ilmiö. Esimerkiksi Vietnamissa, Nepalissa ja Keniassa perinteisillä yhteisöllisen paikallishallinnon muodoilla on satojen vuosien historia. Vietnamissa yhteisötason järjestäytymisellä on juurensa esimerkiksi riisinviljelyn aiheuttamassa keskinäisessä riippuvuudessa, erilaisissa käsityöläisryhmissä, killoissa ja ikäryhmittäisessä järjestäytymisessä. Keniassa afrikkalainen harambee eli talkooperinne on monessa tapauksessa ollut tärkeä malli nykyisille vapaaehtoisjärjestöille. Ensin siirto-maahallinto ja sittemmin myös kehitysyhteistyö ovat kuitenkin monin paikoin tuhonnet tai heikentäneet näitä perinteitä. Esimerkiksi Keniassa harambee-henki on heikentynyt ensin presidentti Moin hallinnon ja sitten ulkomaisella rahoituksella toimivien ei-julkisten yhdistysten (NGO:s) toimien myötä.

Etelän yhteistyömaiden maaraporteissa esitetään, että yhteys nykyisen paikallistason julkisen päätöksenteon ja kansalaisjärjestöjen välillä on merkittävä. Nicaraguan raportissa kansalaisjärjestöt näkevät tarpeelliseksi vahvistaa asukkaiden järjestäytyntä osallistumista omien yhteisöjensä kehitysprosesseihin. Tärkeää on myös kansalaisjärjestöjen tuki paikallisille ihmisille tällaisen osallistumisen alkuunsaattamiseksi. Namibian raportti puolestaan tuo esiin, että kansalaisjärjestöjen ja niiden taustayhteisöjen väliltä puuttuvan yhteyden vuoksi kansalaisjärjestöistä saattaa helposti kehittyä elitistisiä, vailla todellista kannatusta olevia toimijoita. Toisaalta kansalaisjärjestöt saattavat vaikuttaa hyvinkin myönteisesti paikallisiin valtarakenteisiin luomalla osallistumisen tilaa tavallisesti valtakuvioista syrjään jääville ihmisille.

Kansalaisjärjestöt ja valtio

Kansalaisyhteiskunnan merkitys ja muoto riippuu luonnollisesti kunkin yhteiskunnan historiallisesta ja poliittisesta tilanteesta. Namibiassa asetelma on mielenkiintoinen – maan itsenäisyyteen pyrkinyt kansalaisliike kantaa hallitusvastuuta. Nicaraguassa puolestaan aikaisemmin vallassa olleet sandinistit jatkavat hankkeidensa toteuttamista kansalaisjärjestöjen kautta. Vietnamissa valtion julkilausuttuna tavoitteena on kehittää markkinataloutta sosialistisen valtion raamissa ja uudenlainen, järjestöpohjainen kansalaisyhteiskunta on ottamassa siellä ensimmäisiä askeleitaan.

Kansalaisjärjestöjen suhde valtioon heijastuu myös niiden lailliseen statukseen. Etenkin ei-julkisten yhdistysten (NGO:s) nopea kasvu ja lukumäärän lisääntyminen ovat asettaneet haasteita lainsäädännölle. Keniassa, Namibiassa ja Vietnamissa tämän selvityksen taustajärjestöt toivoivat ei-julkisten yhdistysten yhteiskunnallisen aseman ja laillisten raamien selkiyttämistä. Nykyisin useimmat järjestöt ovat kyllä rekisteröityneet laillisesti, mutta niiden määrittely vaihtelee yhdistyksistä tai osuuskunnista yksityisiin yrityksiin tai hyväntekeväisyysjärjestöihin. Esimerkiksi Keniassa selkeän laillisen määrittelyn puuttuminen on johtanut siihen, että virkamiehet määrittelevät kansalaisjärjestöt tilannekohtaisesti, mielivaltaisestikin. Kansalaisjärjestöjen rekisteröityminen asetettiin Keniassa – kiinnostavaa kyllä – vuonna 1990 presidentin toimiston alaisuuteen, sisäisen turvallisuuden osastolle. Kansalaisjärjestöjen toimintaa tulkittiin siis pikemminkin turvallisuuden kuin kehityksen näkökulmasta. Nykyisin Keniassa on kuitenkin menossa prosessi ei-julkisten yhdistysten (NGO:s) roolin ja aseman jäsentämiseksi yhteiskunnassa. Vietnamissa jokaisen ei-valtiollisen yhdistyksen on rekisteröidyttävä virallisesti. Meksikossa ne puolestaan ovat esimerkiksi verojen suhteen samassa asemassa kuin yksityiset yritykset. Meksikossakin on kuitenkin käynnissä prosessi kansalaisjärjestöjä koskevan lainsäädännön aikaansaamiseksi. Aloitteen takana on laaja joukko järjestöjä, mutta asia on edennyt hitaasti liittovaltion kongressissa.

Kansalaisjärjestöjen poliittinen tila vaihtelee yhteiskunnasta toiseen. Vietnamissa kansalaisyhteiskunnan poliittinen tila on käytännöllisesti katsoen olematon, Nepalissa ja Namibiassa hyvin rajoittunut. Keniassa poliittisen osallistumisen mahdollisuudet ovat 1990-luvulla lisääntyneet.

Hallinnon hajauttaminen on yleensä antanut lisää poliittista tilaa kansalaisjärjestöille, joten esimerkiksi Thaimassa hajauttaminen on järjestöjen tavoitteista tärkein. Nicaraguassa ja Meksikossa kansalaisjärjestöt ovat jo saavuttaneet merkittävän poliittisen roolin yhteiskunnissaan.

Monissa maissa valtio, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta saattavat olla niin limittejä, että niitä on vaikea erottaa kolmek-

si erilliseksi yhteiskunnan osa-alueeksi. Ei-julkiset yhdistykset voivat joskus muistuttaa enemmän yksityisen sektorin yhdistyksiä kuin kansalaisjärjestöjä, esimerkiksi tarjotessaan yksityisiä palveluja tai toimiessaan konsultteina. Monet itseapuryhmät puolestaan pyrkivät tekemään toiminnallaan voittoa voidakseen osaltaan helpottaa jäsentensä tiukkaa taloudellista tilannetta. Joissakin tapauksissa kansalaisjärjestöt työskentelevät paljonkin yhteiskunnan puoluepoliittisessa tilassa, joka yleisesti nähdään valtiolliselle sektorille kuuluvaksi. Esimerkiksi Meksikossa ja Nicaraguassa monet kansalaisjärjestöt ovat puoluepoliittisesti aktiivisia ja osallistuvat jopa vaaleihin. Namibiassa ei-julkiset yhdistykset pyrkivät toimimaan valtion kanssa yhteistyössä sosiaalisen kehityksen kysymyksissä. Thaimaan maaraportissa sensijaan painotetaan kansalaisjärjestöjen roolia nimenomaan sekä valtion että vapaakauppaan pohjautuvan kapitalismin vastavoimina, paikallisten ihmisten todellisina edustajina. Vastakkainen suhtautumistapa löytyy Vietnamista, missä markkinatalouden tulo nähdään myönteisenä mahdollisuutena syntymässä olevalle kansalaisyhteiskunnalle.

Monien Etelän maiden kohdalla voi poleemisesti kysyä, toimiiko niissä itse asiassa neljä yhteiskunnallista sektoria kolmen sijaan: valtio, yksityinen sektori, kansalaisyhteiskunta ja kehitysyhteistyön rahoittajat. Ovathan kansainvälisen tuen saamisen ehdot – vapaakaupan ideologiaan pohjautuva talouspolitiikka ja yhteiskunnan demokratisaatio – laajalti vaikuttaneet kansalliseen politiikkaan lähes kaikissa tämänkin selvityksen kohdemaisissa. Monissa maissa kansalaisyhteiskunnan merkityksen korostaminen kehitysyhteistyössä on huomattavasti vaikuttanut kansalaisjärjestöjen järjestäytymiseen ja asemaan yhteiskunnassa. Nepal ja Namibia ovat vahvasti riippuvaisia kehitysyhteistyöstä, ja siten kehitysyhteistyöpolitiikan muutos on vahvistanut niiden kansalaisyhteiskuntia, mutta se on myös aiheuttanut paljon kateutta ja kilpailua hallituksen ja kansalaisjärjestöjen välille. Meksikossa kansalaisjärjestökenttä ei ole vahvimmillaan – osittain kehitysyhteistyövarojen vähenemisen vuoksi – ja monet entiset kansalaisjärjestöjohtajat ovatkin nyt hallituksen virkamiehiä. Keniassa ja Vietnamissa kansalaisjärjestösektori nähdään houkuttelevana työnantajana.

Valtion ja kansalaisjärjestöjen suhde voi muoutua monenlaiseksi. Keniassa, Vietnamiassa ja Namibiassa suhdetta kuvaillaan epäilyksi ja epäluottamukseksi. Jotkut kansalaisjärjestöt nähdään uhaksi hallitusvallalle. Suhteeseen kuuluu myös keskinäinen kilpailu, joka useimmiten liittyy tavalla tai toisella ulkomaiseen rahoitukseen. Erityisesti Meksikossa ja Namibiassa suhde on myös alihankintasuhde: kansalaisjärjestöt tekevät yhteistyötä hallituksen kanssa sosiaalisen kehityksen edistämiseksi. Thaimaassa kansalaisjärjestöt ennen kaikkea kritisoivat ja vahtivat valtiota. Nämäkin suhteet tietysti muuttuvat poliittisen tilanteen muutoksen myötä. Esimerkiksi Meksikossa PRI-puolueen aikana kansalaisjärjestöjen ja korruptoituneen valtapuolueen välillä oli avoin taisteluasetelma. Uusi hallitus tunnustaa kansalaisjärjestöt ja niiden työn sosiaalisten ongelmien ratkaisijoina, mutta yhteistyö hallituksen kanssa ei siitä huolimatta ole ollut ongelmatonta. Namibiassa vapaus oli ennen itsenäistymistä kansalaisjärjestöjen yhteisenä tavoitteena. Nyt, yhteisen vihollisen puuttuessa, kansalaisyhteiskunnan on määriteltävä itsensä uudelleen – myös suhteessaan valtioon.

Maailmanpankin uusliberalistisen politiikan vaatima sosiaalisten palvelujen yksityistäminen on synnyttänyt vaikeasti ratkaistavan riskitriidan. Kansalaisjärjestöt ovat toisaalta halukkaita ottamaan palvelujen tuottajan roolin, mutta vastustavat samalla painokkaasti palvelujen yksityistämistä ja alleviivaavat valtion roolia kansalaisten peruspalveluiden turvaamisessa. Palvelujen tuottaminen onkin alue, jolla valtion ja kansalaisjärjestöjen roolit ovat jatkuvasti neuvottelunalaisina.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion vuorovaikutuksen määrä ja laatu vaihtelee maiden sisälläkin järjestön roolista ja rakenteesta – ovatko ne esimerkiksi poliittisesti vai palvelullisesti orientoituneita – riippuen. Vietnamiassa jokaisen kansalaisjärjestön täytyy rekisteröityä jonkin valtion instituution alaiseksi ja toteuttaa aktiviteettejaan tämän instituution hallinnollisissa raameissa.

Kansalaisjärjestöjen roolit ja toiminta

Kansalaisjärjestöillä on lukuisia rooleja. Yleinen suuntaus kohdemaissa näyttää olevan, että kansalaisjärjestöt ovat perinteisesti olleet

palvelujen tuottajia ja hyväntekeväisyysjärjestöjä, mutta ovat nyt liukumassa kohti poliittisempaa ja enemmän oikeuksiin pohjautuvaa toimintaa. Kansalaisjärjestöjen on kuitenkin ollut vaikea löytää taloudellisesta tukea poliittisemmille toimilleen. Esimerkiksi Namibian maaraportti tuo esiin rahoitusongelman kansalaisjärjestöjen vaikuttamistyössä. Raportin mukaan Namibian järjestöjen kapasiteetti vaikuttaa poliittikkoihin ja muihin yhteiskunnan toimijoihin on rajallinen siksi, että ne ovat niin riipuvaisia ulkomaisesta avusta. Raportin mukaan rahoittajat eivät ole kovin kiinnostuneita tukemaan poliittiseen toimintaan ja ihmisoikeuksiin panostavia kansalaisjärjestöjä. Esimerkiksi Namibian ihmisoikeusjärjestöllä (Namibian Society for Human Rights, NSHR) on rahoitusvaikeuksia siksi, että hallitus reagoi niin voimakkaasti järjestön esittämään kritiikkiin.

Kaiken kaikkiaan kansalaisjärjestöjen toiminnot vaihtelevat huomattavasti, terveys- ja koulutuspalvelujen välittämisestä ja katulasten perustarpeista huolehtimisesta maan, veden ja metsien hallintaan ja käyttöön liittyviin kysymyksiin. Esimerkiksi Vietnamiassa valtio on hajauttanut vesivarojen käsittelyä ja antanut paikallisille vedenkäyttöryhmille oikeuden huolehtia riisin viljelylle elintärkeistä kastelujärjestelmistä.

Ympäristön suojelu on yksi paikallisten kansalaisjärjestöjen esiin nostamista uusista teemoista. Paikalliset järjestöt toimivat esimerkiksi jätehuoltoon, veteen ja ilmansaasteisiin liittyvien ongelmien parissa, kuten esimerkiksi Thaimaan maaraportista käy ilmi. Meksikolaiset kansalaisjärjestöt ovat puolestaan toimineet voimakkaasti alkuperäiskansojen oikeuksien puolesta. Toinen vahva esimerkki vaikuttamis- ja voimistamistyöstä (empowerment) on kastittomien liike (dalit movement) Nepalissa. Naisten ryhmät ja liikkeet mainitaan selvityksen maaraporteissa tärkeinä toimijoina. Toisaalta naiset järjestäytyvät paikallisiksi oma-apuryhmiksi ja toisaalta jotkut suuremmat järjestöt ovat aktiivisia naisiin ja tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä. Tällaisia järjestöjä on etenkin Vietnamiassa ja Keniassa, missä erityiset naisjärjestöt ovat olleet hyvin institutionalisoituna osana julkista hallintoa. Esimerkiksi Vietnamiassa yhdellä valtioon kytkeytyneellä naisjärjestöllä on 12 miljoonaa

jäsentä organisaatiossa, jonka eri hallinnolliset tasot tekevät tiivistä yhteistyötä.

Monet kansalaisjärjestöt toimivat lapsiin ja nuoriin liittyvien kysymysten parissa. Niiden aktiviteetteihin kuuluu orpojen ja katulasten asemasta huolehtiminen sekä päivähoidon ja koulutuspalvelujen tarjoaminen. Kasvavia ongelmia tällä kentällä aiheuttavat huumausaineiden väärinkäyttö ja seksuaalisesti tarttuvat taudit.

Yksi kansalaisjärjestöjen tärkeimmistä toimintakentistä on vammaistyö, johon kuuluu niin palvelujen tarjoamista kuin oikeuksien puolustamista.

Meksikossa paikallistalouteen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä niille järjestöille, jotka etsivät vastauksia paikallisryhmien akuutteihin tarpeisiin. Nimenomaan luottoa ja muuta taloudellista tukea maataloustuotannolle ohjaavat kansalaisjärjestöt lisääntyvät maassa jatkuvasti. Etenkin naisjärjestöt ovat perustaneet myös luottoryhmiä voidakseen käynnistää pienimuotoista yritystoimintaa.

Meksikossa, Keniassa ja Vietnamissa jotkut ei-julkiset yhdistykset (NGO:s) toimivat ammattimaisina järjestöinä, esimerkiksi yksityisten konsulttipalvelujen tarjoajina vaikkapa kansalaiskoulutuksen ja osallistavan maaseutututoroinnin parissa.

Kansalaisjärjestöjen poliittiset roolit vaihtelevat paikallistason vaikuttamisesta kansallisessa poliittisessa tilassa vaikuttamiseen. Nepalissa uudet kansalaisjärjestöt muodostavat koalitioita ja verkostoja ja ovat alkaneet voimakkaammin osallistua kansallista politiikkaa koskevaan julkiseen keskusteluun. Verkostoja on syntynyt monilla sektoreilla. Niitä ovat muun muassa yhteisöllinen metsätalous, keinokastelun hallinnointi, suojelueidien turvaaminen ja paikallisyhteisöjen elineh-

dot, alkuperäiskansojen oikeudet, kastittomien (dalit) asema yhteiskunnassa, naisten toiminta ja vuokratyöläisten olosuhteet (bonded labourers). Tällaiset verkostot ovat vielä uusia ja kehittyvät vähitellen. Ryhmät, jotka Namibiassa kuuluvat luonnonvarojen yhteisöpohjaisen käytön verkostoon (Namibian Community Based Natural Resources Management, CBNRM), tuntuvat olevan kansalaisjärjestökentän vahvimpia ja ehkä parhaiten organisoituneita maassaan. Ne vaikuttavat aktiivisesti lukuisissa poliittisissa ja laillisissa kysymyksissä. Joissain maissa kansalaisjärjestöt ovat linkittyneet poliittisiin puolueisiin. Selkein esimerkki tästä on Vietnam, jossa joka neljäs tärkeimmistä kansalaisjärjestöistä ja massaliikkeistä on poliittisesti linkittynyt kommunistiseen puolueeseen, vaikka useimmat ovatkin viime aikoina keskittyneet lähinnä palvelujen tuottamiseen. Toinen kuvaava esimerkki puoluelinkeistä löytyy Nicaraguasta, missä vuoden 1990 poliittisen muutoksen jälkeen vallasta luopuneet sandinistit jatkoivat sosiaalisten palvelujen ohjelmiaan kansalaisjärjestöjen kautta.

Suosituksia kehitysyhteistyölle

Ulkomaiset kumppanit ja rahoittajat voivat vaikuttaa kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteeseen tukemalla demokratian yleistä edistämistä yhteiskunnassa. Tähänastiset demokratisaatioon ja hallinnon uudistamiseen liittyvät toimet ovatkin olleet kansalaisjärjestöille mieluisia, sillä tällainen tuki on kasvattanut niiden toimintatilaa omissa yhteiskunnissaan. Tukea tarvitaan myös parempien laillisten säädösten aikaansaamiseksi ja kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittämiseksi. Yritysten tulisi ymmärtää, että kansalaisjärjestöjä tarvitaan luomaan ja ylläpitämään tervettä ja kestävää toimintaympäristöä, jossa molemmilla on tilaa elää.

5

Haasteena resurssit

Kansalaisjärjestöillä on inhimillisiä, materiaalisia ja sosiaalisia resursseja. Inhimilliset resurssit eli innostuneet, sitoutuneet ja kyvykkäät ihmiset ovat elintärkeitä järjestöjen synnylle ja elossa pysymiselle. Sosiaalisilla resursseilla viitataan paikallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin ja yhteyksiin. Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan myös materiaalisia resursseja, kuten välineitä ja rahaa. Materiaalisten resurssien puute on kansalaisjärjestöjen kohtaamista ongelmista suurimpia. Olosuhteissa, joita luonnehtii köyhyys ja riippuvaisuus ulkopuolisesta rahoituksesta, on etenkin järjestön toiminnan käynnistämiseen tarvittavan alkupääoman löytäminen vaikeaa. Monet järjestöt totesivatkin olevansa riippuvaisia ulkopuolisesta rahoituksesta. Järjestöjen yleisenä tavoitteena on taloudellinen riippumattomuus, mutta tähän ei päästäne aivan lähitulevaisuudessa.

Resurssien tarve riippuu järjestöjen toimintakentästä ja koosta. Mitä institutionaalisemmaksi järjestö kasvaa ja mitä enemmän toimintoja sillä on, sitä enemmän tarvitaan resursseja esimerkiksi työntekijöiden palkkoihin ja juokseviin toimistokustannuksiin. Yleensä järjestöt, joilla on käytössään verrattain hyvät resurssit, toimivat kaupungeissa. Tämä ilmiö mainittiin esimerkiksi Namibian, Nepalín ja Kenian raporteissa. Jatkumon toisessa päässä ovat kylätason itseapuryhmät, joiden ainoat taloudelliset resurssit koostuvat jäsenten pienistä lahjoituksista.

Kansalaisjärjestöillä on monenlaisia rahoituslähteitä. Kohdemaiden kansalaisjärjestöt eivät

saa tukea valtiolta, lukuun ottamatta Meksikoa ja Thaimaata, joissa jonkin verran varoja on allukoitu järjestöjen tukemiseen. Varojen siirtoa valtiolta järjestöille kuitenkin tapahtuu muissakin maissa silloin, kun valtio käyttää järjestöjä alihankkijoina palvelujen tarjonnassa. Kansainvälisten avunantajien ja Pohjoisen kansalaisjärjestöjen hankeavustukset ovat tärkeä resurssien lähde. Esimerkiksi Kenian raportti arvioi, että 90 prosenttia järjestöjen rahoituksesta tulee kansainvälisiltä avunantajilta. Järjestöt saavat myös kansallisella tasolla ja paikallisesti raha- ja tavarahjoituksia yksityishenkilöiltä ja yrityksiltä. Palvelujen myynti ja käyttäjämaksut (esim. koulumaksut) tarjoavat nekin järjestöille yhden rahoituskanavan. Esimerkiksi Namibiasa palvelumaksujen veloittaminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi, koska yhteisöt eivät hyväksy käyttäjämaksujen veloittamista. Järjestöt, jotka työskentelevät luonnonresurssien hallinnassa – esimerkiksi hallinnoivat kastelujärjestelmiä – saavat tulonsa käyttäjämaksuista. Kouluttajina ja konsultteina toimivat järjestöt saavat tuloja sopimuksista valtion ja kansainvälisten rahoittajien kanssa. Muita tulonlähteitä ovat esimerkiksi maanviljelystuotteiden tuottaminen ja myyminen sekä jäsenmaksut. Usein myös osa järjestöjen aktiivijäsenten palkkatuloista käytetään järjestön kuluihin.

Järjestöjen perustajat ovat usein jonkin verran koulutettuja henkilöitä, joilla on yleensä peruskäsitys järjestöjen toiminnasta. Järjestöjen koon kasvaessa niiden hallintaan ja johtamiseen liittyvät seikat kasvavat yhä suurem-

miksi haasteiksi. Maaraporteissa järjestöt toivat esille erilaisia organisaatiotoimintaan liittyviä koulutustarpeita sekä organisaation toimintakyvyn parantamiseen liittyviä tarpeita.

Huono johtajuus vähentää järjestöjen toimivuutta. Johtajantaidoilla on lisäksi taipumus kasaantua muutamille yksilöille. Johtajan lähtiessä saattaa olla vaikeaa löytää kykenevää seuraajaa, jos potentiaalisille yksilöille ei ole aikaisemmin tarjottu koulutusta perusasioissa. Tämä on ollut ongelma esimerkiksi Meksikossa, jossa monet entiset järjestöjohtajat ovat siirtyneet valtion palvelukseen. Monissa raporteissa tuodaan esille se, että järjestöissä ei osata kunnolla kirjanpitoa, ja myös perustoiminnoissa kuten suunnittelussa, budjetoinnissa ja raportoinnissa kohdataan ongelmia. Koulutusta tällaisissa kysymyksissä peräänkuulutettiin monissa raporteissa. Toisaalta Namibian raportti muistutti, että koulutukseen osallistuminen on usein vaikeaa, koska järjestöjen työntekijämäärät ovat pieniä ja jokapäiväisistä tehtävistä irrottautuminen vaikeaa. Etenkin osaamattomuus pitkän aikavälin suunnitelmien tekemisessä nähtiin merkittävänä ongelmana.

Monet kansalaisjärjestöt saavat alkunsa muuttaman yksittäisen ihmisen innostuksesta ja ideoista. Tämä varmistaa sen, että järjestön jäsenet ovat innostuneita ja sitoutuneita työskentelemään yhteisten tavoitteiden hyväksi. On kuitenkin ongelmallista että tieto, taidot ja päätösvalta yhtä lailla keskittyvät muutamien yksilöiden käsiin. Perustajajäsenten syvä sitoutuminen ja omistajuus – joka voi Kenian raportin sanoin johtaa ”perustajajäsen-syndroomaan” – saattaa aiheuttaa konflikteja perustajajäsenten ja myöhemmin mukaan tulleiden kesken. Tämä voi johtaa huonoon sisäiseen hallintoon. Esimerkiksi Kenian ja Meksikon raporteista löytyi maininta joidenkin kansalaisjärjestöjen sisäisen demokratian puutteellisuudesta

Järjestöjen vahvuus riippuu siitä, miten hyvin ne pystyvät määrittelemään omat tavoitteensa ja perustehtävänsä. Namibian ja Kenian raporteissa mainittiin, että järjestöjen kykenemättömyys keskittää asiantuntemuksensa jollekin tietylle alueelle on ongelma. ”*Pyssykseen hengissä järjestön pitää löytää oma alueensa; pitäisi välttää sitä, että vaihdellaan alaa rahoittajien politiikan mukaan, järjestöjen pitäisi löytää omat perustehtävänsä*”, kertoo kenialaisen järjestön edustaja.

Järjestöjen ja hyödynsaajien suhde vaihtelee. Jotkut järjestöt ovat selvästi lähtöisin tietyn ryhmän tai yhteisön sisältä ja edustavat tämän ryhmän tarpeita ja intressejä (esim. naisryhmät). Toiset järjestöt ovat enemmänkin välittäjiä, jotka ”*puhuvat joidenkin toisten puolesta*”. Näissä tapauksissa yhteyden ja omistajuuden syntyminen ”kohderyhmään” voi osoittautua ongelmaksi. Esimerkiksi Namibian raportissa mainittiin, että monilla paikallista eliittiä edustavien valkoisten johtamilla järjestöillä on uskottavuusongelma syrjäytettyjen ryhmien puolestapuhujina. Suurin osa järjestöistä toimii vapaaehtoisen työvoiman varassa. Institutionaalistuneimmissa järjestöissä on kuitenkin myös palkattua työvoimaa. Esimerkiksi Meksikon raportin mukaan järjestöjen tavoitteena on pystyä tarjoamaan työvoimalle palkka ja sosiaaliedut. Vietnamin raportissa tuli esiin vapaaehtoistoiminnalle kielteinen yleinen mielipide. Myös Kenian ja Namibian raporteissa mainittiin, että vapaaehtoisuus on ollut häviämässä, mutta että sitä pitäisi edelleen rohkaista.

Toinen järjestöjen esiin nostamista ongelmista on organisaatioiden välisen tiedonvaihdon vähyys. Tätä ongelmaa on esimerkiksi Thaimaassa pyritty vähentämään erilaisten radio-ohjelmien avulla.

6

Kansalaisjärjestöt verkostoituvat

Selvityksessä mukana olleet järjestöt pitivät niin kansallista kuin kansainvälistäkin verkostoitumista erittäin tärkeänä. Kansallinen verkostoituminen on tärkeää, jotta kansalaisyhteiskunta voisi vakiinnuttaa asemansa yhteiskunnan poliittisessa tilassa. Verkostoitumista estäviä tekijöitä ovat järjestöjen välinen kilpailu resursseista sekä tiedotuskanavien puuttuminen. Viime aikoina järjestöt ovat kuitenkin monissa maissa muodostaneet erilaisia kansallisia koalitioita ja verkostoja. Kansainväliset rahoittajat ovat toisaalta menestyksekkäästi tukeneet verkostoitumista, toisaalta esimerkiksi Keniassa järjestöjen välinen kilpailu ulkomaisesta rahoituksesta on ollut verkostoitumisen esteenä.

Myös valtioiden rajat ylittävä alueellinen ja kansainvälinen yhteistyö on kansalaisjärjestöille tärkeää. Viimeisten kymmenen vuoden aikana järjestöjen kansainväliset yhteydet ovatkin merkittävästi lisääntyneet. Eriyisesti YK:n maailmankonferenssit ja niihin liittyneet kansalaisjärjestöjen kokoukset ovat tarjonneet järjestöille mahdollisuuksia oppia erilaisista teemoista ja kansalaisyhteiskunnan merkityksestä sekä verkostoitua.

Maat ovat hyvin erilaisissa asemissa mitä kansainvälisiin yhteyksiin tulee. Esimerkiksi Vietnam on vasta hiljattain avautunut kansainväliselle kaupalle, ja kansalaisjärjestöt pitävät tätä mahdollisuutena solmia kansainvälisiä yhteyksiä. Meksikon järjestöt ovat puolestaan osallistuneet kansainvälisiin verkostoihin niin intensiivisesti, että ne tahtovat nyt siirtää painopistettä takaisin paikallistasolle. Kansainväliset yhteydet ovat kuitenkin edelleen vain harvojen hyvin järjestäytyneiden, hyvin resursoitujen ja yleensä pääkaupungissa sijaitsevien järjestöjen ulottuvilla.

Kansalaisjärjestöt näkevät globalisaation sekä uhkana että mahdollisuutena. Kenian raportin mukaan globalisaatio on helpottanut kansainvälistä tiedonkulkua. Myös Thaimaan raportti näki globalisaation mahdollisuutena, koska sen myötä esimerkiksi ihmisoikeuskyvykset ovat nousseet poliittisiksi keskustelunaiheiksi. Globaalit prosessit ovat vaikuttaneet merkittävästi kansalaisyhteiskuntien muotoutumiseen ja tuoneet kansalaistoimijoille myös uusia haasteita. Esimerkiksi Thaimaassa monet järjestöt vastustavat globalisaatiota. Namibian raportissa ehdotetaan, että kansalaisjärjestöt ottaisivat voimakkaamman roolin ulkomaisten sijoittajien toiminnan seuraamisessa.

Kansainvälinen verkostoituminen on siis antanut kansalaisjärjestöille lisää tietoa, uusia toimintaideoita sekä resursseja. Kansainvälisen verkostoitumisen kielteisiä vaikutuksia ovat olleet aikaavievuus sekä kansainvälisten verkostojen sisäinen hierarkkisuus ja epätasa-arvo. Järjestöjen tulevaisuuden visioista kuvastuu pyrkimys siirtyä välittömiin tarpeisiin vastaamisesta pidempiaikaisempaan vaikuttamistyöhön. Tässä verkostoitumisella on merkittävä rooli. Järjestöt pitävät kansallista ja kansainvälistä verkostoitumista erittäin tärkeänä: yhdistämällä voimiaan ne saavat äänensä kuuluviin yhä paremmin. Järjestöt näkevät, että tulevaisuudessa niiden pitäisi olla riippumattomampia ulkopuolisesta rahoituksesta ja etenkin yhdestä rahoituslähteestä. Ne haluaisivat vahvistaa institutionaalista kapasiteettiaan kehittyäkseen projektien toteuttajista ainakin puoli-itenäisiksi organisaatioiksi, joiden toiminnalla on oikeutus sekä hyödynsaajien että yhteiskunnan silmissä.

7

Kansalaisjärjestöt ja kansainvälinen kehitysyhteistyö

Selvityksessä mukana olleet maat ovat Meksikoa ja Thaimaata lukuun ottamatta kehitysyhteistyön vastaanottajia ja riippuvaisia ulkopuolisesta avusta. Myös kansalaisjärjestöt ovat saaneet jatkuvasti enemmän varoja kansainvälisiltä rahoittajilta ja Pohjoisen kansalaisjärjestöiltä, yleensä hankeavustuksina. Kansainvälinen kehitysyhteistyö nähdään kansalaisyhteiskunnan kannalta sekä mahdollisuutena että uhkana.

Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuutarahaston ajamiin rakennesopeutusohjelmien vaikutusta pohdittiin Thaimaan, Kenian, Meksikon ja Nepalín raporteissa. Rakennesopeutusohjelmat perustuvat uusliberalille talousnäkemykselle, joka ajaa valtion roolin minimointia taloudessa. Esimerkiksi *”tuotamatón hyvinvointisektori siirtyi yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen harteille”*, kuten Nepalín raportti esittää. Thaimaan raportissa kritisoidaan kehitysapua siitä, että sillä on ollut kielteisiä vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan. Kansalaisjärjestöjen edustajien mukaan *”kansainvälinen kehitysapu menee keskiluokkaisille liikemiehille”* eikä koskaan saavuta ruohonjuuritasoa.

Kaikissa maaraporteissa mainittiin, että 1990-luvulla kehitysrahoittajien politiikassa tapahtui selvä muutos: valtioiden ohella tai jopa niiden sijaan alettiin tukea kansalaisyhteiskuntaa. Rahoittajien politiikan muutoksella on ollut vaikutusta myös maiden sisäiseen politiikkaan. Esimerkiksi Nepalín tapauksessa rahoittajayhteisö nähtiin *”ainoana, joka pystyi vaikuttamaan hallitukseen auto-*

ritaarisen hallinnon aikana”, ja raivaamaan tätä kautta enemmän tilaa kansalaisyhteiskunnalle. Myös Namibiaan virtasi 1990-luvulla runsaasti avustusrahoja uuden, juuri itsenäistyneen valtion auttamiseksi.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyökokeimuksissa on eroja. Vietnamissa paikalliset järjestöt ovat juuri saamassa yhteyden kansainvälisiin kansalaisjärjestöihin ja astumassa kansainvälisen kehitysyhteistyön kentälle, kun taas esimerkiksi Keniassa ulkomaalaisten kansalaisjärjestöjen toiminnalla on pitkä historia – maassa oli ulkomaalaisia kansalaisjärjestöjä ja uskonnollisia ryhmiä jo 1900-luvun alussa.

Kaikissa tapausmaissa kansainväliset rahoittajat ja ulkomaalaiset kansalaisjärjestöt ovat potentiaalisen rahoituksen tärkeimpiä lähteitä. Kenian raportti kuvaa, miten tämä on johtanut riippuvuuden noidankehään: kenialaiset järjestöt ovat riippuvaisia Pohjoisen kansalaisjärjestöistä, jotka puolestaan ovat poliittisesti ja rahoituksellisesti riippuvaisia oman maansa hallituksesta.

Kokemuksia Pohjoisen ja Etelän kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä

Pohjoisen ja Etelän kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä kertyneitä kokemuksia käsiteltiin raporteissa paljon. Esimerkiksi Thaimaan raportti kiitti Pohjoisen kansalaisjärjestöjä siitä, että nämä ovat halukkaita oppimaan paikallista kulttuuria ja työskentelemään ruohonjuuritasolla. Parhaimmillaan yh-

teistyö Etelän ja Pohjoisen kansalaisjärjestöjen välillä on ollut tehokas molemminpuolinen oppimisprosessi, jossa on löydetty todellisia ratkaisuja kehitysongelmiin. Kuitenkin yhteistyön parantaminen on edelleen haaste. Huomionarvoista on esimerkiksi se, että Etelän kansalaisjärjestöt eivät raportissa käyttäneet Pohjoisista yhteistyöosapuolistaan Pohjoisessa laajasti käytössä olevaa termiä ”kumppani”, vaan puhuvat rahoittajista, donoreista.

Useissa raporteissa pohdittiinkin Etelän ja Pohjoisen välistä epätasa-arvoista suhdetta – sitä, että yhteistyöhankkeiden peruslähtökohtana on materiaalien resurssien siirtymisen Pohjoisesta Etelään. ”Se, joka tarjoaa rahat, määrää ja kontrolloi”, todetaan Meksikon raportissa. Prosessissa Etelän järjestöistä tulee ”kerjääjiä”, jotka yrittävät vakuuttaa Pohjoisen järjestöt toimintojensa tukemisen mielekkyydestä. Taloudellinen riippuvuus Pohjoisesta luo tilanteen, jossa järjestöllä on erittäin vaikea määritellä omat tavoitteensa ja politiikkansa, sillä ”järjestöt eivät voi ajatella periaatteitaan pitämättä mielessä potentiaalisia rahoittajia”, kuten Kenian raportissa huomautetaan. Rahoittajilla on tapana määritellä Etelän järjestöjen politiikka, ainakin niissä tapauksissa, joissa hyödynsaajien vaatimukset eivät ole voimakkaita. Saavuttaakseen omat ensisijaiset tarpeensa järjestöt löytävät itsensä joskus tilanteesta, jossa ne muotoilevat hakemuksiaan rahoittajien politiikan mukaan. Meksikon raportti kertoo, että ”tietoa pitää pukea erilaisiin muotoihin, jotta saataisiin tietoa meille tärkeille toimintoille”. Yksi esimerkki epätasa-arvoisesta suhteesta on myös se, että Pohjoisen järjestöt eivät ota paikallisia mukaan lopulliseen päätöksentekoon.

Epätasa-arvoiseen suhteeseen liittyy myös molemminpuolisen avoimuuden puute. Kuten jo edellä mainittiin, Etelän organisaatiot saattavat piilotella toimintoja, jotka eivät ole täysin yhteneväisiä rahoittajien politiikan kanssa. Toisaalta Etelän järjestöjen pitää antaa Pohjoisille kumppaneilleen paljon yksityiskohtaista tietoa itsestään vaikka ne itse eivät saa juuri minkäänlaista tietoa Pohjoisen järjestöistä. Tämä johtaa joskus rahoittajien politiikan ja tavoitteiden väärinymmärtämiseen, varsinkin jos ne eivät ole tarpeeksi läpinäkyviä.

Etelän järjestöillä on myös ongelmia erilaisten aikajänteiden kanssa. Rahoittajien 1-5 vuoden hankerahoitusrytmi on usein aivan liian lyhyt pysyvien muutosten aikaansaamiseksi paikallistasolla, varsinkin kun hankkeen hallinnollinen aloittaminen vie usein paljon aikaa varsinaisilta toiminnoilta. Hankemuotoinen rahoitus aiheuttaa ongelmia myös siinä mielessä, että järjestöjen on aikarajojen puristuksessa vaikea suoriutua järjestön perustoiminnoista. Joskus hanketyöhön osallistuminen koetaankin pikemminkin järjestöä heikentäväksi kuin vahvistavaksi asiaksi.

Yhteistyö ulkopuolisten rahoittajien kanssa voi myös aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia paikallistasolla. Kun monet järjestöt ovat saaneet ulkopuolista rahoitusta, kansalaisjärjestöjen julkinen kuva on muuttunut. Esimerkiksi Nepalissa kansalaisjärjestöjä kutsutaan ”dollarinviljelysektoriksi”, Keniassa ”rikkaiksi”. Tämä julkinen kuva vaikeuttaa paikallisen rahoituksen saamista. Lisäksi järjestön johdon henkilökohtaiset suhteet ja muut sosiaaliset verkostot vaativat omaa osuuttaan avustusrahoista. Ne näkevät ulkopuolisen rahoituksen henkilöityvän johtohahmoihin ja odottavat näiden olevan lojaaleja heitä kohtaan.

Monet järjestöt toivat esiin myös sen, että Etelän järjestöjen on vaikea saada tietoa Pohjoisen järjestöistä ja löytää potentiaalisia kumppaneita. Tämä voi johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa kumppanit löytyvät pääasiassa erilaisten henkilökohtaisten verkostojen kautta. ”Pienemmät ja uudemmat ryhmät pitävät vaikeana päästä sisälle rahoittajamaailmaan, koska pääsy rahoitukseen on hyvin henkilöitynyt prosessi” kertoo Kenian raportti. Vietnamin raportissa mainittiin, että valtio ei aina ole halukas tiedottamaan järjestöille mahdollisista kumppaneista.

Myös samassa maassa toimivien rahoittajien välisen koordinaation puute koettiin ongelmaksi. Esimerkiksi Namibian raportissa huomautetaan, että rahoittajien välillä ei ole koordinaatiota eikä tiedonvaihtoa, vaan ne pikemminkin kilpailevat keskenään. Yksittäisen järjestön on vaikea tehdä yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa yhtäaikaan. Myös Nepalissa rahoittajien välinen kilpailu on vaikeuttanut järjestöjen toimintaa.

Vaikeuksia on aiheuttanut myös se, että rahoittajien politiikasta puuttuu yhtenäisyys ja kestävyys. Yhteistyö voidaan aloittaa yksien periaatteiden mukaisesti, mutta ne voivat vaihtua toisiksi hankkeen aikana hyvinkin nopeasti – esimerkiksi silloin, kun järjestön ulkomaalainen henkilökunta vaihtuu tai henkilökunta ulkomaalaisen järjestön kotitoimistossa vaihtuu. *”Rahoittajat näyttävät muuttavan politiikkaansa säännöllisin väliajoin. Niiden järjestöjen, jotka ovat riippuvaisia ulkopuolisesta rahoituksesta, täytyy seurata näitä muutoksia, jos aikovat pysyä hengissä”* sanotaan Kenian raportissa. Meksikolainen järjestö MAMA kritisoi yleisemmällä tasolla sitä, että vaikka Pohjoisen järjestöillä olisi selkeästi määritelty politiikka, ne eivät käytä valtaansa vaikuttaakseen sen paremmin Etelän kuin Pohjoisenkaan valtioihin.

Ulkopuolisen rahoituksen avulla toteutettujen hankkeiden kestävyys saattaa muodostua ongelmaksi. Vietnamin raportissa mainitaan jopa erityinen kansalaisjärjestökategoria: kehityshankkeiden ja -ohjelmien yhteydessä perustetut järjestöt. Tällaiset järjestöt lopettavat yleensä toimintansa hankkeen loputtua. Toisaalta esimerkiksi Nepalín raportti antaa ensimerkkejä hankkeista, joissa ulkopuolinen rahoitus on synnyttänyt kestäviä tuloksia.

Kehityshankkeiden hallinnointi on myös aikaa vievää: hakemusten kirjoittaminen, hallinnointi ja raportointi vie paljon tilaa järjestöjen jokapäiväisiltä tehtäviltä. Monet järjestöt kokevat eri rahoittajien erilaiset raportointikäytännöt ja taloushallintovaatimukset hankaliksi, varsinkin jos työntekijöille ei anneta koulutusta niiden hoitamiseen.

Rahoittajien politiikka tuntuu usein kiinnittävän erilaisiin kansainvälisiin iskusanoihin, jotka vaihtuvat kiihtyvällä tahdilla. Ongelmana näissä uusissa trendeissä on se, että niillä on taipumus pysyä enimmäkseen retorisella tasolla. Esimerkiksi Nepalín raportissa esitetään, että rahoittajapuheessa on painotettu *”voimaistamista” empowerment* jo pitkään, mutta kehitysyhteistyössä toimitaan edelleen *”palvelujen tarjoamismallin”* mukaisesti.

Kansalaisjärjestöjen kokemukset osoittavat, että kaikissa seitsemässä maassa on tapahtunut suuria muutoksia viimeisten kymmenen vuoden aikana. 1990-luku on ollut kansalaisyhteiskunnan vahvistumisen ja kansalaisjärjestöjen määrän kasvun vuosikymmen. Niin kunkin yhteiskunnan sisäinen poliittinen tilanne, globalisaation vaikutukset kuin kansainvälisen kehitysyhteistyöpolitiikan muutoksetkin ovat vaikuttaneet järjestöjen toimintamahdollisuuksiin.

8

Johtopäätökset

”Kokemuksia Etelän kansalaisyhteiskunnista” -selvityksen tuloksia on esitelty laajalti edellisissä luvuissa, joten tässä yhteydessä vastataan vain lyhyesti selvityksen viiteen pääkysymykseen. Seuraavassa alaluvussa esitetään lisäksi joitakin suosituksia kehitysyhteistyölle.

Ovatko järjestöt kokeneet toimintamahdollisuuksisensa muuttuneen viimeisten kymmenen vuoden aikana?

1990-luku on maailmanlaajuisesti ollut kansalaisyhteiskunnan yleisen vahvistumisen ja kansalaisjärjestöjen määrän kasvun vuosikymmen, mikä tulee selvästi esiin myös tämän selvityksen kohdemaissa. Kansalaisjärjestöt ovat niissä kokeneet suuria muutoksia viimeisten kymmenen vuoden aikana. Yleisenä suuntauksena on, että kansalaisjärjestöt ovat ottaneet enemmän tilaa yhteiskunnissaan ja siirtyneet palvelujen tarjoajista poliittisemmiksi vaikuttajiksi. Ne tekevät entistä enemmän yhteistyötä yhteiskunnan muiden sektoreiden kanssa, joten kansalaisjärjestöjen kokemat muutokset ovat vaikuttaneet myös niiden suhteisiin niin valtion, yksityisen sektorin kuin poliittisten puolueidenkin kanssa. Järjestöjen määrä on kasvanut huomattavasti viidessä selvityksen kohdemaista: Keniassa, Namibiassa, Nepalissa, Nicaraguassa ja Vietnamissa.

Mitkä tekijät ovat järjestöjen kokemuksen mukaan vaikuttaneet niiden toimintamahdollisuuksiin?

Kohdemaiden kansalaisjärjestöjen omissa yhteiskunnissaan kokemiin muutoksiin ovat vaikuttaneet niin näiden maiden sisäpolitiikka kuin globalisaatio ja kansainvälisen kehitysyhteistyöpolitiikan muutoksetkin.

Kaikissa kohdemaissa on viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut huomattavia poliittisia muutoksia. Namibia on itsenäistynyt vain muutamaa vuotta aiemmin ja Meksikossa, Nepalissa, Nicaraguassa ja Thaimaassa on tapahtunut merkittäviä poliittisia muutoksia. Globalisaatio kaikkine ilmiöineen – ja erityisesti talouden globalisaatio – on tuonut joillekin kansalaisjärjestöille ja kansalaisille uusia mahdollisuuksia, mutta sen vaikutukset ovat kohdemaissa kuitenkin olleet pitkälti kielteisiä, niin kansalaisjärjestöjen toiminnan kuin paikallisten asukkaiden elinolosuhteidenkin kannalta. Kansainvälisen kehitysyhteistyön muutokset ovat vaikuttaneet voimakkaasti kohdemaiden kansalaisyhteiskuntiin, kun Etelän maille suunnattu taloudellinen tuki on kulkenut entistä enemmän kansalaisjärjestöjen kautta. Meksikossa tilanne on tosin ollut päinvastainen ja aivan viime vuosina kasvu on muissakin maissa tasaantunut ja tuki kansalaisjärjestöille jopa vähentynyt.

Onko järjestöjen kansainvälinen verkostoituminen vaikuttanut niiden toimintaan omassa yhteiskunnassaan?

Tämän selvityksen tapausjärjestöjen kokemus on, että niiden ja muiden vastaavien järjestöjen verkostoituminen on monin tavoin vaikuttanut niiden toimintaan omassa yhteiskunnassaan. Ensinnäkin ne ovat saaneet globaaleihin kysymyksiin ja rakenteisiin liittyvää tietoa, jota ne ovat voineet hyödyntää oman toimintansa arvioimisessa ja suunnittelussa. Lisäksi ne alleviivaavat, että kansainvälinen demokratian merkityksen korostaminen on kaiken kaikkiaan vaikuttanut myönteisesti järjestöjen omissa yhteiskunnissa. Verkostoituminen on joskus merkinnyt myös lisääntyvää taloudellista tukea Etelän kansalaisjärjestöille.

Toisaalta verkostoituminen vie paljon aikaa paikallistason työltä, ja jotkut kansalaisjärjestöt ovatkin jo vähentäneet osallistumistaan. Siihen on vaikuttanut myös kansainvälisten verkostojen sisäinen epätasa-arvoisuus ja hierarkkinen luonne. Ongelmallista on myös se, että verkostoituminen on tavallisesti mahdollista vain kaupungissa sijaiseville, parhaita resursseja hallinnoiville järjestöille. Monet maaseudun paikalliset järjestöt eivät pääse mukaan verkostoihin, vaikka siitä voisi olla niille suurta hyötyä muun muassa oman toimintansa yleisen kontekstin ymmärtämisessä.

Millaisia tulevaisuuden näkemyksiä järjestöillä on omiin tavoitteisiinsa, työvälineisiinsä ja työympäristöönsä liittyen?

Kohdemaiden kansalaisjärjestöt haluavat siirtä paikallisyhteistöjen välittömien tarpeiden parissa toimimisesta pidemoiaikaiseen vaikuttamistyöhön, mutta ovat kuitenkin jatkossakin halukkaita toimimaan monin eri tavoin ja lukuisien teemojen parissa. Ne ovat kiinnostuneita tekemään yhteistyötä niin valtion, yksityisen sektorin kuin poliittisten puolueidenkin kanssa. Kansallinen ja etenkin Etelässä tapahtuva kansainvälinen verkostoituminen on niille tärkeää. Yhdistämällä voimiaan järjestöt saavat äänensä kuuluviin yhä paremmin. Järjestöt pyrkivät olemaan tulevaisuudessa riippumattomampia ulkopuolisesta rahoituksesta ja etenkin yhdestä ainoasta rahoituslähteestä. Kansalaisjärjestöt haluaisivat vahvistaa organisatorista kapasiteettiaan kehittyäk-

seen projektien toteuttajista mahdollisimman itsenäisiksi yhdistyksiksi, joiden toiminnalla on oikeutus niin paikallisten hyödynsääjien kuin laajemman yhteiskunnankin silmissä. Ne kuitenkin tiedostavat, ettei näihin tavoitteisiin pääseminen ole helppoa.

Voidaanko järjestöjen mielestä kehitysyhteistyöllä tukea niiden toimintamahdollisuuksien parantamista?

Tässä selvityksessä haastatellut Etelän kansalaisjärjestöt pitävät kehitysyhteistyön jatkumista tärkeänä, mutta kaipaisivat siihen lukuisia muutoksia. Niiden toiveet kehitysyhteistyön käytännön muutoksista liittyvät etenkin:

- (a) Etelän kansalaisjärjestöjen institutionaaliseen vahvuuteen,
- (b) Etelän kansalaisjärjestöjen toimintojen monimuotoisuuteen ja pitkäjänteisyyteen,
- (c) Etelän kansalaisjärjestöjen verkostoitumiseen,
- (d) Etelän kansalaisjärjestöjen vuorovaikutukseen Pohjoisen yhteistyökumppanien kanssa, ja
- (e) kehitysyhteistyön rahoittajien toimintaan.

Seuraavassa luvussa esitämme suosituksia viiteen yllämainittuun teemaan liittyen.

Suosituksia kehitysyhteistyölle Etelän kansalaisjärjestöjen kanssa

Kehitysyhteistyö ei välttämättä ole paras keino vaikuttaa Etelän yhteiskuntien sisäiseen tilanteeseen, mutta kaikesta huolimatta sen vaikutus on monissa maissa huomattava – myös monissa tämän selvityksen kohde- maissa. Kehitysyhteistyön toteuttajien tulisi olla mahdollisimman hyvin perillä toimintansa todellisista vaikutuksista. Tärkein yleissuositus kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemiseen liittyen onkin se, että Pohjoisen yhteistyökumppaneiden ja rahoittajien tulisi perehtyä mahdollisimman hyvin kyseessä olevan Etelän yhteiskunnan sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuuriseen todellisuuteen. Etelän kansalaisyhteiskuntien monimuotoisuus on huomattava, eikä siten edes voi löytyä yhtä ainoata vastausta siihen, ketä pitäisi tukea ja miten.

(a) Etelän kansalaisjärjestöjen institutionaalinen vahvuus

Etelän kansalaisjärjestöt haluavat lisää tukea institutionaalisen asemansa vahvistamiseen. Nykyisin monien järjestöjen on vaikea vastata juoksevista kuluistaan (tilavuokrat, yhteyksien pitäminen, toimistovälineistö jne.) sekä hallita kaikki tarvittavat toiminnot: toimintansa riittävä taloudellinen seuranta ja tulosten yhteiskunnallinen arviointi, tarvittavien raporttien ja virallisten dokumenttien kirjoittaminen sekä vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen etsintä ja kehittäminen. Etelän kansalaisjärjestöt kokevat, ettei vallitseva hankekeskeinen kehitysyhteistyö tue riittävästi niiden institutionaalista pohjaa. Itse asiassa se ylläpitää niiden riippuvuutta Pohjoisista tukijoista, vaikka tavoitteena tulisi olla Etelän kansalaisjärjestöjen omaehtoisuuden lisääminen.

(b) Etelän kansalaisjärjestöjen toimintojen monimuotoisuus ja pitkäjänteisyys

Etelän kansalaisjärjestöt toivovat, että kehitysyhteistyössä luotettaisiin enemmän niiden paikallistuntemukseen. Ne toivovat monipuolista ja pitkäjänteistä kehitysyhteistyötä Pohjoisten toimijoiden kanssa ja tukea myös yhteiskunnalliselle vaikuttamistyölle, ei pelkästään konkreettisille sosiaalisen kehityksen hankkeille.

Etelän kansalaisjärjestöt haluavat myös, että kehitysyhteistyövaroja kanavoidaan muillekin kuin ammattimaisesti toimiville ei-julkisille yhdistyksille, jotka hallitsevat rahojen hankkimisen, taloudellisen hallinnoinnin ja raportointikäytännöt. Tukea paikallisille ryhmittymille ja yhteisöllisille järjestöille voitaisiin kanavoida sellaisten välittävien järjestöjen kautta, esimerkiksi kattojärjestöjen ja alueellisten verkostojen, joilla on mahdollisuus kommunikoida sekä paikallisten toimijoiden että rahoittajien kanssa.

Etelän kansalaisjärjestöt peräänkuuluttavat varojen käyttöön kaiken kaikkiaan enemmän joustavuutta. Ne toivoisivat tuen olevan pitkäjänteisempää, mikä merkitsisi siirtymistä tämän hetkisestä 1-3 vuoden hankesyklisestä esimerkiksi 5-10 vuotta kestäviin hankkeisiin. Lisäksi hanketyöskentelyn jäykkyys estää kansalaisjärjestöjä reagoimasta akuutteihin tilanteisiin kohdealueensa paikallisyhteis-

söissä. Tällaiseen reagointiin tarvittaisiin tiettyyn hankkeeseen sitomatonta rahoitusta.

(c) Etelän kansalaisjärjestöjen verkostoituminen

Etelän kansalaisjärjestöt toivovat lisää kehitysyhteistyötukea kansalliselle ja kansainväliselle verkostoitumiselle, niin taloudellisesti kuin muutenkin, esimerkiksi uusien kansainvälisten yhteyksien luomisessa. Erityisesti Etelä-Etelä -yhteistyön vahvistaminen olisi niille tärkeää. Esimerkiksi kysymys kansallisten kattojärjestöjen tarpeellisuudesta, mahdollisista muodoista ja sisällöistä on luonnollisesti ratkaistava maakohtaisesti ja kunkin maan kansalaisjärjestöjen keskuudessa, mutta Pohjoiset yhteistyökumppanit voisivat olla näissä prosesseissa taloudellisenä tukena ja sisällöllisenä heijastuspintana. Kansalliset kattojärjestöt ovat erityisen tärkeitä verkostoitumisessa, tiedonjaossa ja koulutuksessa. Niillä on tärkeä välittävä rooli myös kansalaisjärjestöjen, valtion ja rahoittajien välisissä suhteissa. Järjestöjen verkostoituminen ja välittävien organisaatioiden tukeminen voisi avata mahdollisuuksia myös pienimpien ja maaseudulla sijaitsevien järjestöjen tukemiseksi.

(d) Etelän kansalaisjärjestöjen vuorovaikutus Pohjoisen yhteistyökumppanien kanssa

Etelän kansalaisjärjestöjen ja niiden Pohjoisten yhteistyökumppaneiden ja rahoittajien välinen suhde ei ole tasapainossa. Materiaalisten resurssien ja tiedon epätasainen jakaantuminen ylläpitää edelleenkin epätasa-arvoista sosiaalista suhdetta Pohjoisen ja Etelän välillä. Pohjoisen kansalaisjärjestöt ovat viime vuosina yleisesti pyrkineet mahdollisimman tasapainoiseen kumppanuuteen Etelän kansalaisjärjestöjen kanssa, mutta Etelässä ne koetaan edelleen pääasiassa rahoittajina, ei tasa-arvoisina kumppaneina. Viime kädessä Pohjoisen kansalaisjärjestöt pyrkivät kuitenkin usein määräämään kehitysyhteistyörahojen käytöstä. Etelän kansalaisjärjestöt haluaisivat myös tuntea paremmin Pohjoisten tukijoidensa taustaa: miksi ne tekevät kehitysyhteistyötä, mihin ne pyrkivät ja mikä niiden asema omassa yhteiskunnassaan on.

Mahdollisimman tasa-arvoisen yhteistyön luominen on vaikea mutta kiehtova haaste niin Pohjoisen kuin Etelänkin kansalaisjär-

jestöille, mikäli ne tosissaan pyrkivät yhdessä rikkomaan kehitysyhteistyöhön syvälle juurtuneita asenteita, pääsemään yli rahan valasta ja Pohjoisen dominoivista näkemyksistä siitä, millaista hyvä kehitys oikeastaan on. Yhteistyötä tekevien järjestöjen olisi hyvä olla selvillä toistensa poliittisista päämääristä ja tulevaisuudenvisioista.

(e) Kehitysyhteistyön rahoittajien toiminta

Etelän kansalaisjärjestöt esittivät tässä selvityksessä Pohjoisen toimijoille toiveita, muun muassa sen että ne olisivat pitkäjänteisiä ja loogisia omassa toiminnassaan. On ongelmallista jos Pohjoisten kehitysyhteistyötahojen rahoituspolitiikka muuttuu nopeasti, esimerkiksi henkilökunnan vaihtumisen tai jonkun

uuden kansainvälisen muotitrendin vuoksi. Etelän kansalaisjärjestöjen toimintaa vaikeuttaa myös se, että tietyllä alueella tai maassa toimivat rahoittajat saattavat noudattaa keskenään hyvinkin erilaista kehitys- ja yhteistyöpolitiikkaa. Kehitysyhteistyön rahoittajien keskinäistä koordinaatiota tulisikin kehittää.

Etelän kansalaisjärjestöt nostivat selvityksessä esiin myös kehitysyhteistyön rahoittajien roolin Etelän yhteiskunnallisessa muutoksessa. Rahoittajat voivat rohkaista Etelän hallituksia säätämään selkeitä kansalaisjärjestöjä koskevia lakeja sekä parantamaan kansalaisjärjestöjen lainsuojaa etenkin niiden jäseniä koskevien ihmisoikeusrikkomusten ja häirinnän poistamiseksi.



KEPA

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS
SERVICECENTRALEN FÖR UTVECLINGSSAMARBETE
SERVICE CENTRE FOR DEVELOPMENT COOPERATION

Kehitysyhteistyön palvelukeskus ry Kepa on kehitysyhteistyötä tekevien ja globaaleista asioista kiinnostuneiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen yhteistyöjärjestö. Kepa on aatteellisesti, poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Jäsenjärjestöjä Kepassa on yli 200.

Kepa – Servicecentralen för utvecklingssamarbete – är en paraplyorganisation för finländska medborgarorganisationer, som arbetar med utvecklingssamarbete och globala frågor.

Kepa är en ideologiskt, politiskt och religiöst obunden organisation.

Kepa har över 200 medlemsorganisationer.

www.kepa.fi

