

Vaikuttaako Kepa?

Suomalaisten päättäjien kokemuksia kehityspoliittisesta vaikuttamistyöstä

KAISA ESKOLA (2007)

KEPAN TAUSTASELVITYKSET 16, 2007

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-061-3 (PDF)

ISBN 978-952-200-060-6 (NID.)

TAITTO: HENRIK EDLUND

KANSI: SUVI SAVOLAINEN



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS
TÖÖLÖNTORINKATU 2 A
00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233
FAX+358-9-584-23-200
KEPA@KEPA.FI
WWW.KEPA.FI

KEPAN TOIMINTAA TUETAAN JULKISIN VAROIN ULKOASIAINMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖOSASTON
KANSALAI SJÄRJESTÖMÄÄRÄRAHOISTA.

Sisällysluettelo

Johdanto

Kepan kehityspoliittinen vaikuttamistyö
Selvityksen menetelmä ja toteutus

Vaikuttaako Kepa?

Päätäjien Kepa-tietoisuus
Kepa kampanjoijana
Keskustelua kehitysyhteistyön laadusta
Ketä on kiittäminen?

Kepa järjestökentässä

Kansalaisjärjestöt poliittisessa prosessissa
Asema kattojärjestönä
Päätäjät ja kansainväliset järjestöt
Lisäarvona kotimaisuus

Vaikuttamistyön laatu

Tärkeät aiheet
Asiantuntijuus
Eduskunnassa vaikuttaminen
Ministeriöissä vaikuttaminen

Vaikuttamistyön vaikuttavuus

Lähdeluettelo

Johdanto

Raportoin tässä taustaselvityksessä Kepalle vuonna 2006 tekemäni selvityksen¹ tuloksia. Arvioin siinä Kepan kehityspoliittisen vaikuttamistyön vastaanottoa ja työlle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Selvityksessä kysyttiin, miten Kepan kehityspoliittinen toiminta vaikuttaa tutkittavien päätöksiin ja asenteisiin henkilökohtaisella tasolla. Lisäksi kysyttiin sitä, miten kehityspoliittinen vaikuttamistyö näkyy haastateltujen henkilöiden poliittisessa päätöksenteossa.

Selvityksessä käsiteltiin seuraavia teemoja:

- Kepan rooli poliittisena vaikuttajana,
- Kepan käytännön vaikuttamistyön laatu ja
- Kepan vaikuttamistyön vaikuttavuus.

Poliittisella vaikuttamistyöllä pyritään muuttamaan yhteiskunnan rakenteita vaikuttamistyölle annettujen tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteiden asettaminen on vaikuttavuuden arvioinnin perusedellytys, jota ilman muutosta on mahdotonta mitata.

Tämän taustaselvityksen aluksi selvitän Kepan kehityspoliittisen vaikuttamistyön tavoitteita ja millaista Kepan vaikuttamistyö käytännössä on. Sen jälkeen kerron selvityksen toteuttamisesta ja menetelmästä. Esittelen tulokset kunkin yllä esitetyn teeman osalta erikseen.

Kepan kehityspoliittinen vaikuttamistyö

Kepan on asettanut vuosien 2006-2010 strategiassaan yhdeksi päätavoitteekseen profiloitumisen merkittävänä kehityspoliittisena vaikuttajana Suomessa ja Kepan kannalta tärkeissä maissa.² Kepan kehityspoliittisesta vaikuttamistyöstä on vuodesta 2002 vastannut nelihenkinen vaikuttamistiimi, joka toimii Kepan toimistossa Helsingin Töölössä.

Kehityspoliittisen vaikuttamistyön kohteita ovat hallitus, eduskunta, virkamiehet, muut

viite- ja intressiryhmät, yritykset ja suuri yleisö.³ Tekemäni selvityksen kohderyhmänä olivat poliittiset päättäjät.

Kehityspoliittinen vaikuttamistyö perustuu Kepan yleiseen ohjelmapolitiikkaan, jonka lähtökohtana on köyhdyttämisen käsite. Se kuvaa Kepan näkemystä ”köyhyydestä moniulotteisena, rakenteellisena ongelmana, joka ei ratkea pelkillä tulonsiirroilla pohjoisesta etelään.”⁴ Kepan poliittinen vaikuttamistyö Suomessa keskittyy rikkaiden maiden rooliin köyhdyttämisen lopettamisessa. Köyhdyttämistä aiheuttavien kansainvälisten rakenteiden purkaminen vaatii pitkäaikaista vaikuttamistyötä niin asenteissa kuin itse päätöksenteossa.

Kepan etelän kumppanijärjestöt pyrkivät tunnistamaan ja muuttamaan etenkin paikallisia köyhdyttämisprosesseja, koska niillä on tavallisesti suora ja nopea vaikutus köyhien ihmisten elämään. Nämä kumppanit vaikuttavat kuitenkin myös Kepan kehityspoliittisiin kantoihin, koska Kepa on niiden kanssa aktiivisesti yhteydessä erilaisista kansainvälisistä prosesseista ja niiden paikallisista vaikutuksista etelän yhteiskunnissa. Kepan kehityspoliittinen vaikuttamistyö näkyy siten järjestön kaikessa toiminnassa, etelässä ja pohjoisessa.

Kepan kehityspoliittiseen päätöksentekoon liittyvän vaikuttamistyön tavoitteet vuosina 2005-2006 olivat:

- köyhien maiden poliittisen liikkumavaran lisääminen, kehitysmaiden osallistumisen lisääminen ja demokratian kasvattaminen kansainvälisissä organisaatioissa,
- Suomen toimiminen siten, että se vahvistaa laajakantaista kansalaisyhteiskunnan osallistumista kehitysdialogiin,
- Suomen kehitysavun kohdentaminen kaikista köyhimpiin maihin,
- että Suomi edistää köyhimpien maiden asemaa parantavia kauppapoliittisia tavoitteita,
- että Suomen kehitysavun kohdentuminen ja käytetyt instrumentit hyödyntävät pitkäaikaisissa kumppanimaissa kaikkein köyhimpiä väestöryhmiä,
- Suomen kehitysavun nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta (2006: 0,39 prosenttiin) ja
- että Suomen kehitysyhteistyö aktiivisesti tukee kehysmaita oman, köyhimpiä hyödyt-

¹ Eskola (2006).

² Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2005 a).

³ Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2005 b).

⁴ *ibid.* s. B.

tävän politiikan rakentamisessa erityisesti maaseudulla.

Kepan tavoite on vaikuttaa ennakoivasti sekä hallituksen kehityspolitiikkaan että Suomessa käytävään laajempaan kehityskeskusteluun. ”Keskusteluissa halutaan vaikuttaa keskeisiin teemoihin tai nostaa esille uusia, aikaisemmin huomiotta jääneitä teemoja.”⁵ Vaikuttamistyön keinot vaihtelevat kohderyhmän mukaan. Hallitukseen, eduskuntaan ja virkamiehistöön vaikutetaan perinteisellä lobbauksella, kuten asiantuntijalausunnoilla, konsultaatiolla ja tiedotustoiminnalla. Suurta yleisöä Kepa lähestyy kampanjoilla, joille haetaan tukea myös muilta viite- ja intressiryhmiltä. Tietoisuuden ja yhteiskunnallisen keskustelun lisääntyminen kehityspoliittisista aiheista vaikuttaa sekä tavallisten kansalaisten että päättäjien asenteisiin pitkällä aikavälillä.

Kepan kampanjoista mainittakoon Ruoka-aika-kampanja (2002-2005), jonka tavoite oli lisätä suomalaisten kuluttajien tietoisuutta ostotensa globaaleista vaikutuksista ja toisaalta painostaa hallitusta toimimaan oikeudenmukaisen maailmankaupan puolesta. Kepa on myös osallistunut muun muassa seuraaviin kampanjoihin: kansainvälinen Jubilee 2000 -kampanja kehitysmaiden velkojen mitätöimiseksi ja kansalaisjärjestöjen WTO eli Maailman kauppajärjestö -kampanja osana oikeudenmukaisen ja demokraattisen maailmankaupan vaatimista.⁶

Selvityksen menetelmä ja toteutus⁷

Haastattelun selvitystä varten 13 henkilöä, jotka Kepan vaikuttamistiimi valitsi kohderyhmiensä keskuudesta. Valitut henkilöt olivat niin sanottuja avainhenkilöitä, joita pidetään merkityksellisinä kehityspoliittisessa päätöksenteossa ja joihin Kepa oli ollut yhteydessä enemmän tai vähemmän aktiivisesti.

Selvitykseen osallistui kuusi kolmen eri ministeriön korkeaa virkamiestä, kuuden puolueen kansanedustajia (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Kansallinen Kokoomus, Vihreä liitto, Suomen Keskusta, Vasemmistoliitto ja Suomen Kristillisdemokraatit) sekä Elinkeinoelämän keskusliitto.

⁵ *ibid.* s. I.

⁶ Kepan ajankohtaisista kampanjoista ks. <http://www.kepa.fi/kampanjat>.

⁷ Toikka (2005).

Tein selvityksen helmi-kesäkuussa 2006. Tausta-aineistona olivat Kepan toimintaa ja vaikuttamistyötä koskevat linjaukset ja aikaisemat selvitykset vaikuttamistyöstä. Keskustelin myös Kepan vaikuttamistiimin jäsenten kanssa heidän omasta työkentästään ja heidän toiveistaan selvityksen tavoitteista.

Tutkimusmenetelmänä oli teemahaastattelu, joka eteni ennalta valittujen teemojen varassa. Tein haastattelut haastateltujen omassa työympäristössä ja niiden kesto vaihteli kahdetakymmenestä minuutista tuntiin.⁸ Esitetyt kysymykset lähetettiin haastatelluille sähköpostilla, joten heillä oli mahdollisuus tutustua niihin etukäteen. Haastattelurungon teema-alueet ja apukysymykset suunniteltiin yhdessä Kepan vaikuttamistiimin kanssa.

Tässä taustaselvityksessä mainitaan haastatelluista ainoastaan heidän asemansa ja kansanedustajien osalta puolue.

Kepan kehityspoliittisen vaikuttamistyön linjauksessa asetetut tavoitteet ovat kaikki pitkän aikavälin meta-tavoitteita, joiden pohjalta vaikuttamistyön vaikuttavuutta oli vaikea haastattelututkimuksella arvioida. Selvityksen ongelmaksi osoittautuikin lyhyen ja keskipitkän tähtäimen vaikuttamistavoitteiden puuttuminen. Joitakin selvityksessä tehtyjä havaintoja voidaan kuitenkin kutsua vaikuttavuudeksi. Käsittelemme niitä johtopäätöksissä.

Suurin tutkimuksellinen ongelma oli se, ettei lähtötilannetta (baseline) ollut kartoitettu aikaisemmin. Yhteiskunnallisen muutoksen vaiheista ainakin tietoisuuden lisääntymistä, yhteiskunnallisen keskustelun lisääntymistä ja tutkittavien asenteiden muutosta olisi voitu tutkia haastattelututkimuksessa kattavammin, mikäli lähtötilanne olisi ollut selvillä.

Lisäksi poliittisten päätösten taustoja on hyvin vaikea selvittää, sillä niihin vaikuttavat niin monet tahot ja tekijät. Jonkun tietyn vaatimuksen takana saattaa samanaikaisesti olla useita poliittisen eliitin edustajia ja eri eturyhmiä, joista jokainen omalla tahollaan vaikuttaa asian etenemiseen. Suomessa on useita järjestöjä, jotka kampanjoivat kehityskysymyksistä (muun muassa Kirkon ulkomaanapu, YK-liitto ja Maan ystävät). Toisaalta voidaan kysyä, onko edes tarpeen selvittää ”päävaikuttajaa” silloin, kun kaikkien osallisten tavoite on sama. Vaikuttamistyön

⁸ Teemahaastattelusta tutkimusmetodologina ks. Hirsjärvi/Hurme (1991). Tutkimuksen metodologisessa osiossa paneudutaan myös eliittien tutkimiseen liittyviin erityispiirteisiin. Eliittien tutkimukseen liittyvistä erityispiirteistä lisätietoa: kaisaes@kaapeli.fi.

seuranta tulisi tehdä säännöllisin väliajoin, jolloin muutosta voitaisiin mitata haastateltavien tiedoissa ja asenteissa henkilökohtaisella tasolla. Nyt kyseessä olevan selvityksen kohderyhmän kannalta säännöllisen seurannan ongelmana tosin olisi henkilöiden vaihtuvuus (edustuskaudet ja viranhaltijoiden vaihdokset).

Kolmas tutkimuksellinen ongelma oli vertailu- tai kontrolliryhmän puuttuminen. Selvitykseen valitut henkilöt olivat niin sanottuja avainhenkilöitä, joita pidettiin merkityksellisinä kehityspoliittisessa päätöksenteossa ja joihin oltiin yhteydessä enemmän tai vähemmän säännöllisesti. Jotta voitaisiin selvittää tietyn järjestön osuutta jonkin vaatimuksen etenemisessä, olisi hyödyllistä koota toinen ryhmä henkilöistä, joiden parissa vaikuttamistyötä ei ole tehty.

Teemahastattelu laadullisena menetelmänä asettaa omat rajoituksensa tulosten yleistettävyydelle. Tutkimuksessa saavutettuja tuloksia voidaan kuitenkin pitää suuntaa-antavina ja riittävinä varovaisten johtopäätösten tekemiselle.

Vaikuttaako Kepa?

Päättäjien Kepa-tietoisuus

Selvitin aluksi kuinka hyvin haastatellut tuntevat Kepan päämäärät ja toimenkuvan, ja mitä mielikuvia järjestö heissä herätti. Kepa-tietoudessa ja Kepan määrittelyssä oli suuria eroja haastateltujen välillä. Kaikki osasivat sijoittaa Kepan kansalaisjärjestökenttään kehitysyhteistyötä tukevana järjestönä ja tiesivät Kepaan kuuluvan useita eri järjestöjä. ”Kattojärjestö” ja ”kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä” olivat yleisimmin käytettyjä termejä, ja kuusi haastateltua tiesi Kepan oikean nimen Kehitysyhteistyön palvelukeskus.

Käsitykset Kepan toimenkuvasta poikkesivat sen sijaan huomattavasti toisistaan. Kansanedustajille Kepa näyttäytyi pääasiassa lobbarina ja tiedon tuottajana. Ministeriöiden virkamiehet sen sijaan mielsivät Kepan ”palvelujärjestönä” ja painottivat enemmän Kepan roolia palvelujen tuottajana jäsenjärjestöilleen. Keskustan, kokoomuksen ja vasemmistoliiton kansanedustaja ja yksi virkamies uskoivat Kepalla olevan myös omia kehitysyhteistyöprojekteja.

Aktiivisesti Kepan kanssa asioineet päättäjät tunsivat järjestön huomattavasti paremmin kuin

ne, joiden kanssa yhteydenpito oli ollut rutiininomaista tai yksipuolisesti Kepa-lähtöistä. Kepa huonommin tuntevista toiset suhtautuivat järjestön toimintaan hyvin positiivisesti, toiset varauksellisemmin. Keskustan kansanedustajan toive lisärahoituksesta maailman köyhien elintason parantamiseksi ja tuloerojen vähentämiseksi oli lähellä Kepan päämääriä. Vastapoolin muodosti erään virkamiehen näkemys Kepasta antikapitalistisena painostusjärjestönä, jonka katsomukset eivät vastaa maailmantalouden realiteetteja.

Kepa kampanjoijana

Kaikki haastatellut tunsivat Kepan kampanjan kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi 0,7 prosenttiin BKT:sta. Kepa koordinoi suomalaisten kansalaisjärjestöjen yhteistä 0,7-kampanjaa, jonka aktiviteetit ajoitetaan valtion tulo- ja menoarvion valmistelun yhteyteen. Muiden Kepan aiheiden ja kampanjoiden tuntemus liittyi sen sijaan selvästi haastateltavan omaan työkenttään ja muutamassa tapauksessa henkilökohtaiseen kiinnostukseen. Ministeriöiden virkamiehet ja eturyhmän edustaja yhdistivät Kepan eritoten kauppoliittiseen vaikuttamistyöhön. Kansanedustajista sen sijaan ainoastaan Vasemmistoliiton, Vihreän liiton ja Suomen Kristillisdemokraattien edustajat tunsivat Kepan kauppoliittisen kampanjoinnin päämääriä. Kyseiset kansanedustajat olivat kaikki olleet itse aktiivisesti yhteydessä Kepaan.

Ruoka-aika oli toiseksi tunnetuin Kepan kampanja. Kepan kampanjassa ruokaturva-ajatus täydennettiin lähiruuan ja Reilun kaupan tuotteiden suosimisperiaatteella. Ruokaturvalla tarkoitetaan yleisesti sitä, että kaikilla maailman ihmisillä on kaikkina aikoina riittävästi ruokaa voidakseen elää terveinä ja aktiivisina. Kolme virkamiestä, intressiryhmän edustaja ja vihreiden kansanedustaja osasivat kertoa kampanjan sisällön pääpiirteissään. Kampanjoinnissa useasti esillä ollut ruokaturvan käsite oli tarttunut kahden virkamiehen, eturyhmien edustajan ja vihreiden kansanedustajan puheeseen. Kyseinen kansanedustaja uskoi omaksuneensa käsitteen nimenomaan Kepalta. Myös köyhdyttämisen käsite Kepan toiminnan lähtökohtana oli hänelle tuttu, toisin kuin muille haastatelluille.

Muita haastatteluissa esiin tulleita Kepan teemoja olivat kauppolitiikka tai kauppaan liittyvät kysymykset, *policy space* -käsite kaup-

papolitiikan yhteydessä, kauppa ja kehitysmaat -problematiikka, TRIPS ja GATS-sopimukset, erityisesti köyhien maiden tukeminen, vesikauppa, vaihtoehtoiset rahoitusmallit, oikeudenmukaisempi globalisaatio sekä kehitysavun laatuun liittyvät kysymykset.

Keskustelua kehitysyhteistyön laadusta

Viime vuosina kehitysyhteistyömäärärahojen noston rinnalle on noussut keskustelu kehitysavun laadusta. Kepa onkin lobannut sekä eduskuntaa että virkamiehistöä Suomen kehitysyhteistyön kehittämiseksi tehokkaampaan ja tasa-arvoisempaan suuntaan. Kepalle keskeistä kehitysyhteistyön laadun parantamiseksi on *”köyhien maiden ja ihmisten päätäntävällän sekä vastuun lisääminen, koordinaation parantaminen rahoittajien välillä ja varojen suuntaaminen köyhimmille ihmisille.”*⁹

Puhuttaessa avun laadusta päättäjät jakautuivat selvästi kahteen leiriin. Kolmen virkamiehen mielestä kehitysyhteistyömäärärahojen nostamisen edellytys on, että suomalaista työtä ja osaamista kohdennetaan kehitysyhteistyöhankkeisiin. Kristillisdemokraattien kansanedustaja piti puolestaan hyvänä Kepan ajamaa ajatusta, ettei Suomen kehitysyhteistyö olisi ulkomaankaupan jatke. Kolme virkamiestä sekä kristillisdemokraattien, kokoomuksen ja SDP:n kansanedustajat tähdensivät laatuks keskustelun tärkeyttä, koska tällaista keskustelua on edelleen liian vähän. Suurin osa niistä haastatelluista, jotka nostivat laatuks kysymyksen esiin ei kuitenkaan osannut tai halunnut ilmaista omaa kantaansa asiaan.

Ketä on kiittäminen?

Pyysin haastateltuja arvioimaan Kepan vaatimusten vaikutusta kehityspoliittisten keskustelujen agendaan ja tehtyihin päätöksiin. Kansanedustajien mukaan Kepan kampanjoinnilla kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi oli vaikutusta yleisen keskustelun lisääntymisessä ja sitä kautta paineen kasvattamisessa hallitukselle. Vasemmistoliiton kansanedustaja arvioi juuri Kepan ansioksi sen, että eduskunnasta löy-

tyi laaja tuki kehitysyhteistyörahoituksen lisäämiselle. Kepaa pidettiin yleisesti näkyvimpänä kehityspoliittista vaikuttamista harjoittavana järjestönä, mutta myös muut 0,7-vaatimusta ajaneet järjestöt saivat kiitosta kansanedustajilta.

Virkamiehet eivät kokeneet Kepan kampanjoiden vaikutusta yhtä merkittäväksi. Muutama virkamiehet olivat tyytyväisiä Kepan ylläpitämään paineeseen 0,7-vaatimuksessa, vaikka pitivätkin julkisia kampanjatempauksia epäonnistuneina. Haastatelluista vain yksi virkamies uskoi kehitysyhteistyömäärärahojen nousun olleen täysin muiden tahojen ansiota.

Päättäjien silmissä Kepan vaikuttavuus ilmeni selkeimmin keskustelun avaajana ja tietouden lisääjänä. Vihreän liiton kansanedustaja uskoi kansainvälisellä keskustelulla ja Kepan kampanjoinnilla olleen vaikutusta myös siihen, että kauppapoliittisten kysymysten yhteyteen on nostettu myös kehityspoliittisia näkökulmia. Keskustan edustaja puolestaan näki Kepan toimivan sivistyneesti ja tehokkaasti huonon omantunnon herättäjänä hyväosaisten suomalaisten keskuudessa.

Kepa järjestökentässä

Kansalaisjärjestöt poliittisessa prosessissa

Kaikki haastatellut pitivät kansalaisjärjestöjen olemassaoloa poliittisessa päätöksenteossa tärkeänä. Virkamiehet korostivat eri vaikuttajatahojen välisen dialogin tarpeellisuutta ja tunnustivat puheenvuoroissaan puoluepolitiikan tai institutionalisoidun päätöksentekokoneiston erityisaseman: kansalaisjärjestöjen tehtävä olisi siten tuoda esiin tietoa ja näkemyksiään, mutta pysytellä varsinaisen poliittisen prosessin ulkopuolella. Yksi virkamies huomautti, että kehitysyhteistyötä harjoittavat järjestöt kaventavat usein kansalaisjärjestökäsitteen koskemaan vain itseään. Näin saattaa syntyä harhaanjohtava käsitys, etteivät muut järjestöt (esim. partio tai liikuntaseurat) harjoita yhteiskunnallista toimintaa tai ovat jopa yksimielisiä yhteiskunnallisista asiakysymyksistä.

Kansanedustajat suhtautuivat kansalaisjärjestöjen merkitykseen poliittisessa päätöksentekoprosessissa varauksettomammin kuin virkamiehet. He painottivat kansalaisyhteiskunnan

⁹ Ks. Kepan kampanjasivut http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyon_laatu/index_html. Aiheesta myös Nahi (2006).

todellisten vaikutusmahdollisuuksien tärkeyttä. Kristillisdemokraattien edustaja kuvasi kansalaisjärjestöjä demokratian sieluna, jota ilman kansanvalta ei toimi. Vasemmistoliiton kansanedustaja oli haastatelluista ainoa, joka kyseenalaisti kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet ja huomautti myös eduskunnalla olevan parantamisen varaa tässä suhteessa. Pääministeri Paavo Lipposen aikana yleistyneitä kuulemistilaisuuksia oli edustajan mukaan järjestetty vain muodon vuoksi.

Kaikilla kansanedustajilla oli suhteita kansalais- tai etujärjestöihin joko työnsä tai omien harrastustensa myötä.¹⁰ Kansanedustajat pitivät Kepaa merkittävimpana vaikuttajana kehityspoliittista vaikuttamistyötä tekevien järjestöjen joukossa. SDP:n kansanedustaja totesi, että Kepaa arvostetaan kehityskysymysten asiantuntijana päätöksentekijöiden keskuudessa. Kokoomuksen, keskustan, vihreiden ja SDP:n kansanedustajat viittasivat myös Kepan olemassaolon aikana tapahtuneeseen järjestön imagon parantumiseen. Yhteiskunnan radikaalien punavihreäsävyydestä leiristä alkunsa saanut Kepa on etabloitunut puoluepoliittisesti riippumattomana järjestönä, joka keskittyy kehityspoliittisiin kysymyksiin. Kokoomuksen ja SDP:n kansanedustajat korostivat puoluepoliittisen riippumattomuuden tärkeyttä, jotta Kepa kykenisi jatkossakin toimimaan kaikkien hallituskoalition koonpanojen kanssa.

Asema kattojärjestönä

Kattojärjestöorganisaation etuna pidettiin laajaa kansalaisjärjestötuntemusta ja hyvää verkostoitumista. Kepan uskottiin eri mielipidesuuntausten yhdistyvän ja nauttivan myös muiden kehityskysymysten parissa toimivien luottamusta. Kepan aseman ”kattojärjestönä” koettiin parantavan sen edustuksellisuutta, minkä monet haastateltavat näkivät oikeutuksena osallistua poliittiseen prosessiin. Kansanedustajat näkivät nimenomaan merkittävän asiantuntijuuden antavan Kepalle erityisaseman järjestökentässä.

Toisaalta monet haastatellut ihmettelivät, kuinka hyvin Kepa tosiasiasa edustaa laajan ja

heterogeenisen jäsenkuntansa intressejä. Kaksi ministeriön virkamiestä ja eturyhmän edustaja kummastelivat Maataloustuottajien keskusliiton MTK:n jäsenyyttä Kepassa. MTK:n ja Kepan kannat kun ovat monesti olleet lähes vastakohtaisia esimerkiksi ruokaturvakysymyksissä.

Vihreiden kansanedustaja ja yksi ministeriön virkamies tunsivat myös Kepan päämäärän edustaa kehitysmaiden ihmisiä Suomessa. Virkamies suhtautui päämäärän toteutumiseen hyvin skeptisesti.

Päättäjät ja kansainväliset järjestöt

Haastateltujen yhteydenpito ulkomaalaiseen kansalaisjärjestöihin oli melko vähäistä. Neljä haastateltua mainitsi Kepan kaltaisista ulkomaisista järjestöistä Oxfamin. He näkivät sen eroavan Kepasta siinä, että se pyrkii vaikuttamaan kansainvälisesti ja että sillä on paremmat resurssit. Haastateltavat näkivät muun muassa näkyvyyden kansainvälisessä mediassa olevan merkittävä ero kansainvälisen, brändätyn järjestön ja kotimaisen järjestön välillä.

Virkamiehistä osalla oli hyviä kokemuksia ulkomaalaisista, lähinnä tutkimustoimintaan keskittyneistä ”*think tank*”-järjestöistä. Niitä ovat esimerkiksi ’International Center for International Trade and Sustainable Development’, ’South Center’ ja ’European Council of Refugees and Exiles’.

Lisäarvona kotimaisuus

Kepan etuna pidettiin sen kotimaisuutta ja järjestön toivottiin käsittelevän kehitysyhteistyöaiheita nimenomaan suomalaisesta näkökulmasta. Ruoka-aika -kampanjan tunteneet pitivät sitä onnistuneena esimerkkinä vaikuttamistyöstä, jossa on kotimainen kehityspoliittisen näkökulma. Kaksi virkamiestä ja intressiryhmän edustaja arvostelivat Kepan osallistumista kansainväliin kampanjoihin, jotka eivät heidän mielestään ole välttämättä tärkeitä suomalaisesta saati kehitysmaiden näkökulmasta.

¹⁰ Kepalle läheisten asioiden parissa työskentelevistä suomalaisista järjestöistä haastatelluille olivat Kepan lisäksi tuttuja Kirkon ulkomaanapu (5), YK-liitto (5), Maan ystävät (3), Amnesty International (2), Demo (2), Greenpeace (2), Vasudhaiva Kutumbakam (2), Luontoliitto, Villa Karo, Eurooppalainen Suomi, Dodo, Natur&Miljö, Kehys, Väestöliitto, Suomen Lähetysseura, Pakolaisapu, Sadankomitea ja Ihmisoikeusliitto.

Vaikuttamistyön laatu

Tärkeät aiheet

Selvityksen kolmas teema käsitteli Kepan tekemän vaikuttamistyön laatua.

Päättäjistä suurin osa piti Kepan esille otettuja aiheita tärkeinä ja relevantteina kehityspoliittista työtä tekeväälle järjestölle. Lisää keskustelua kaivattiin erityisesti kehitysyhteistyön laadusta, joka nähtiin edellytyksenä määrärahojen kasvattamiselle. Kansalaisten suhtautumisen kehitysyhteistyöhön ylipäänsä katsottiin riippuvan tuen kohdentamisen onnistumisesta. Kokoomuksen kansanedustajan mielestä 0,7-kampanjassa olisi alusta alkaen pitänyt olla laatu keskustelua, jonka avulla kansalaismielipide olisi voitu vakuuttaa kehitysavun tärkeydestä. Kepan tavoitteiden toteutumista ja eduskunnan työtä palvelisi konkreettinen suunnitelma 0,7 prosenttitavoitteen toteuttamisesta. Edustaja toivoi aikataulutuksen ja kustannusrakenteen kasvun esittämistä sellaisessa muodossa, että puolueet voisivat sitoutua siihen muutenkin kuin retorisesti. Vihreiden kansanedustaja sen sijaan suhtautui skeptisesti laatu keskustelun käymiseen eduskunnassa.

Aiheita, joihin Kepan toivottiin kiinnittävän vastaisuudessa enemmän huomiota, olivat ympäristökysymykset kehityspoliitikassa (ilmastonmuutos ja äärimmäinen köyhyys), vaihtoehtoiset kehitysrahoitusmallit ja maanomistussuhteet kehitysmaissa (naisten ja maattomien aseman kohentaminen). SDP:n kansanedustaja otti esille, ettei EU:n ja kansallisvaltioiden suhteesta kehityspoliitikassa ole juuri tietoa. Keskustelua ei ole myöskään käyty siitä, miten kehityspoliittista vaikuttamistyötä EU:ssa tekevät järjestöt kokevat tilanteen, saati avunsaajat. Ministeriöissä Kepan toivottiin tuovan kehityspoliittiseen keskusteluun lisää kauppapoliittisia näkökulmia.

Asiantuntijuus

Ministeriöiden virkamiehet uskoivat Kepalla olevan tietämystä kauppapolitiikan saralla, mutta toisaalta asiantuntijuuden yksipuolisuutta kritisoitiin. Virkamiestaholla epäiltiin Kepan mahdollisuuksia seurata YK:ssa viime aikoina käytyä keskustelua turvallisuudesta, ihmisoikeuksista ja kehityksestä yhtenä kokonaisuutena. Kritiikkiä esittänyt virkamies katsoi Kepan mie-

luummin keskittyvän arvostelemaan esimerkiksi kauppaneuvotteluja ja Maailmanpankkia.

Kansanedustat kiittivät Kepaa sen asiantuntijuudesta ja ammattimaisuudesta. Kepan katsottiin osaavan reagoida eduskunnan työhön oikeaan aikaan: budjettiprosessin, vuosiselonteon ja erityislainsäädäntöjen sekä puolueohjelmien työstämisen yhteydessä. Kepalla miellettiin olevan hyvät verkostot eduskunnassa ja toimivat yhteydet niihin kansanedustajiin, joilla on kiinnostusta kehityskysymyksiä kohtaan. Kepaan itse aktiivisesti yhteydessä olleet kansanedustajat olivat hyödyntäneet Kepan materiaalia ja asiantuntemusta työssään. Kaikki paitsi kokoomuksen kansanedustaja uskoivat saavansa Kepasta luotettavaa tietoa, jota ei tarvitse erikseen tarkistaa. Vihreiden edustaja kiitteli Kepan selkeitä kannanottoja ja hyvää yhteistyötä järjestön työntekijöiden kanssa, mistä oli ollut hyötyä eduskuntatyössä. Kepaan erityisen myönteisesti suhtautuvat kansanedustajat tiedostivat kuitenkin kuuluvansa pieneen kehityspoliitikasta kiinnostuneeseen vähemmistöön eduskunnassa.

Kaikki haastatellut pitivät kehityspoliittisista aiheista tiedottamista laajalle yleisölle erittäin tärkeänä. Ilman yleistä keskustelua ja kansalaisten tukea asiat eivät nouse esille ja muodosta poliittista painetta. Lisää tietoa onnistuneista kehitysyhteistyöhankkeista - ”verorahojen hyväksyttävästä käytöstä” - toivottiin sekä ministeriöissä että eduskunnassa. Tietoa tulisi monen haastatellun mielestä saada muillekin kuin Kepan jäsenistölle ja hankeaktivisteille, esimerkiksi Kumppani-lehdessä. Kepan tuottamia materiaaleja pidettiin kaiken kaikkiaan korkeatasoisina, asiantuntevina ja helppolukuisina.

Eduskunnassa vaikuttaminen

Kansanedustajat antoivat hyvän arvosanan Kepan eduskunnassa järjestämille kuulemistilaisuuksille. Koko eduskunnalle suunnattuja tilaisuuksia pidettiin hyvänä keinona tehdä Kepan aiheita tunnetuksi laajemminkin talon sisällä. Asiantuntijuus keskittyy liian usein yksittäisiin valiokuntiin eikä siksi saavuta kuin murto-osan edustajista. Kepaan aktiivisesti yhteydessä olleet vasemmistoliiton, vihreiden ja kristillisdemokraattien kansanedustajat pitivät ytimekkäästi paperimuodossa tapahtuvaa vaikuttamista hyvänä. Kaikki korostivat, että tarjottavan materiaalin pitää olla helposti ymmärrettävää. Vihreiden kansanedustaja uskoi, että markkina-

henkisempikin vaikuttaminen voisi toimia hyvin eduskunnassa.

Haastatellut eivät pitäneet sähköpostivaihtamista hyvänä, mutta ehdottivat jopa television ja powerpoint-tiedostojen hyödyntämistä. Kansanedustajat nostivat esille ajatuksen Kepan omien jäsenjärjestöjen kautta tapahtuvasta vaikuttamisesta. Vihreiden edustaja uskoi, että Kepan kannattaisi panostaa nimenomaan vähemmän aktiivisiin jäsenjärjestöihinsä. Esimerkiksi poliittisten nuorisjärjestöjen tuki kampanjoinnissa olisi iso lisä.

Ministeriöissä vaikuttaminen

Virkamiehet suhtautuivat Kepan vaikuttamistyöhön huomattavasti varautuneemmin kuin kansanedustajat. Kepan asiantuntijuutta hyödynnetään harvemmin ministeriöissä kuin eduskunnassa, koska ministeriöillä on omaa erityisosaamista. Kepan asiantuntijuuden koettiin olevan yleisellä tasolla, ministeriöistä taas löytyy yksityiskohtaista tietoutta. Kepan suhtautumista maailmankauppaan pidettiin liian kriittisenä ja yksipuolisena. Monet virkamiehet kummeksuivat erityisesti Kepan yksipuolista kritiikkiä Maailmanpankkia kohtaan. Kepan käsitystä kehitysyhteistyöstä kuvattiin ”romantisoiduksi” ja ”traditionalistiseksi” ja Kepan tuntemusta Maailmanpankin toiminnasta pidettiin puutteellisena. Myös Kepan raportointia syytettiin mielipiteistä värityneeksi todellisen tiedon kustannuksella.

Virkamiehet toivoivat Kepalta rakentavaa yhteydenpitoa, jotta suhde järjestöön voisi kehittyä molemmille osapuolille hyödylliseksi. Kepa voisi muuttua painostusorganisaatiosta ’mukanatekijä -organisaatioksi’. Huonon hallinnon maissa, joissa Suomi ei voi tehdä yhteistyötä maan hallituksen kanssa, kansalaisjärjestökontakteja pidettiin erittäin tärkeinä. Kepan mahdollisuudet luoda kontakteja ja kehittää toimintamalleja kansalaisyhteiskunnan tasolla olisivat arvokkaita tällaisissa tapauksissa. Virkamiehet tähdensivät Kepan ja ministeriöiden yhteneviä intressejä kehityspolitiikassa, mikä ei kuitenkaan ole aina näkynyt Kepan kannanotoissa. Vastakainasettelun sijaan toivottiin säännöllistä ja epämuodollista yhteydenpitoa, kahvipöytäpalaveria. Kepan osallistuminen Suomen virallisiin delegaatioihin nähtiin ongelmallisena silloin, kun järjestö samalla suhtautuu omissa julkilausumissaan kriittisesti Suomen viralliseen kantaan. Ministeriöissä Kepan toivottiin välittävän

kehitysmaiden kansalaisjärjestöille välineitä toimimiseen ja auttavan niitä paikallisessa verkostoitumisessa, mutta antavan etelän järjestöjen kuitenkin tehdä itse omat arvovalintansa.

Virkamiehet kiinnittivät huomiota Kepan ja ulkoministeriön erityissuhteeseen. He peräänkuuluttivat Kepalle vuosittain budjetoidulle viidelle miljoonalle eurolle vastinetta. He myös vaativat, että ulkoministeriön ja Kepan välistä suhdetta ja tehtävien jakoa tulisi selkeyttää. Kepalle toivottiin lisää vastuuta hankehallinnossa. Jäsenjärjestöille tarjottavat palvelut tulisi myös määritellä selkeämmin.

Kukaan haastatelluista päättäjistä ei kokenut, että Kepa olisi ollut heihin liikaa yhteydessä. Monet toivoivat säännöllisempää ja henkilökohtaisempaa lähestymistä. Aktiivisuudesta palkitseminen (esimerkiksi kansanedustajien 0,7 prosentin kakku) ja tavallisesta lobbaamisesta poikkeavat, yllättävät, vaikuttamismuodot koettiin hyvinä ja niiden uskottiin parantavan järjestön tunnettavuutta.

Vaikuttamistyön vaikutavuus

Pyrimme selvittämään, miten Kepan kehityspoliittinen vaikuttamistyö näkyy haastateltujen päättäjien päätöksissä henkilökohtaisella tasolla ja poliittisessa päätöksenteossa. Tein päättäjien haastattelujen pohjalta havaintoja, joista osaa voi varovaisesti kutsua vaikuttavuudeksi.

Muutos joidenkin haastateltujen asenteissa itse Kepaa kohtaan voidaan lukea vaikuttamistyön tulokseksi päättäjien henkilökohtaisella tasolla. Muutoksen määrittely tosin jäi haastateltujen itsensä tulkinnan varaan, sillä kohdeyhtymän asenteita ei ollut kartoitettu aiemmin. Ne päättäjät, joilla on Kepasta positiivinen mielikuva ovat vastaanottavampia vaikuttamiselle. Henkilökohtaisen asenteen parantuminen järjestöä kohtaan saattaa vaikuttaa myöhemmin myös poliittisissa päätöksissä.

Vaikuttamistyön yhtenä vaikutuksena voidaan nähdä Kepan tuntemus. Kaikki haastateltavat tiesivät vähintään tyydyttävästi, mikä Kepa on. Kepan määrittelyssä näkyi selvästi vastaajien oma suhde järjestöön. Aktiivisesti Kepaan yhteydessä olleet tunsivat Kepan toimenkuvan kattavasti. Vähemmän Kepan kanssa asioineiden sijaan tunsivat järjestön heikosti tai ainoastaan oman työnsä kautta. Tämä näkyi erityisesti siinä, mitä asioita haastateltavat tiesivät Kepan

ajavan. Haastateltujen Kepa-tietous oli osin myös virheellistä. On myös otettava huomioon, että haastatellut olivat varautuneet haastatteluun etukäteen, joten heillä oli tarvittaessa mahdollisuus hakea tietoa Kepasta ennen haastattelua.

Kaikki haastatellut tunsivat vaatimuksen kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi ja yhdistivät Kepan siihen. Kuinka moni haastatelluista tunsi Kepan jo ennen sen 0,7-kampanjaa, on epäselvää. Osa kansanedustajista ja virkamiehistä painotti Kepan merkittävää roolia kampanjassa paineen ylläpitäjänä ja tietoisuuden lisääjänä. Kampanjassa oli kuitenkin mukana useita suomalaisia kansalaisjärjestöjä, ja siten on mahdollon selvittää tarkasti, kuinka suuri osuus juuri Kepalla oli hallituksen päätöksessä kirjata määrärahojen nostotavoitteet hallitusohjelmaan.

Ruoka-aikakampanjan tuntemus sitä vastoin voidaan nähdä Kepan oman vaikuttamistyön saavutuksena. Kaikki kampanjan tunteneet haastatellut osasivat kertoa sen sisällön pääpiirteissään. Ruoka-aikaa pidettiin kaiken kaikkiaan hyvänä ja tärkeänä kampanjana etenkin sen kotimaisen näkökulman takia. Vaikka sen tavoitteita (Suomen tuki luomu- ja lähiruoalle, EU:n dumpppauksen lopettaminen ja WTO:n sääntömuutokset) ei ole vielä saavutettu, kampanjan kohderyhmän tietouteen sillä on ollut vaikutusta, kenties myös asenteisiin.

Vaikuttamistyön saavutukseksi voidaan lukea myös joidenkin kansanedustajien suora tuki Kepan vaatimuksille ja aktiivinen yhteydenpito Kepaan kehityspoliittisissa kysymyksissä. Vaikuttamistyön onnistumisena voidaan nähdä tilanne, jossa Kepan asiantuntijuutta hyödynnetään määrätietoisesti. ”

Lähdeluettelo:

Eskola, Kaisa (2006)

Selvitys Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen vaikuttamistyön vastaanotosta. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa: Helsinki. (Julkaisematon.)

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (1991)

Teemahaastattelu. Gaudeamus: Helsinki.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2005 a)

Kepan hallituksen esitys järjestön strategiaksi vuosille 2006-2010. http://www.kepa.fi/mika_kepa/asiakirjat/pdf/kepan_strategia_2006-2010.pdf.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2005 b)

Kepan kehityspoliittisen vaikuttamistyön linjaus 2005-2006. Lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus/vaikuttamistiimi 2004-2005. (Julkaisematon.)

Lintula, Anita (2005)

Vaikuttaako Kepan koulutus? Kepan taustaselvitys no: 4. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa: Helsinki.

Ministry for Foreign Affairs of Finland (2005)

Evaluation of the Service Centre for Development Cooperation in Finland. Evaluation report 2005:5. Ministry for Foreign Affairs, Department of Development Policy: Helsinki. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=15454&contentlan=1&culture=fi-FI> (18.9.2007)

Nahi, Tytti (2006)

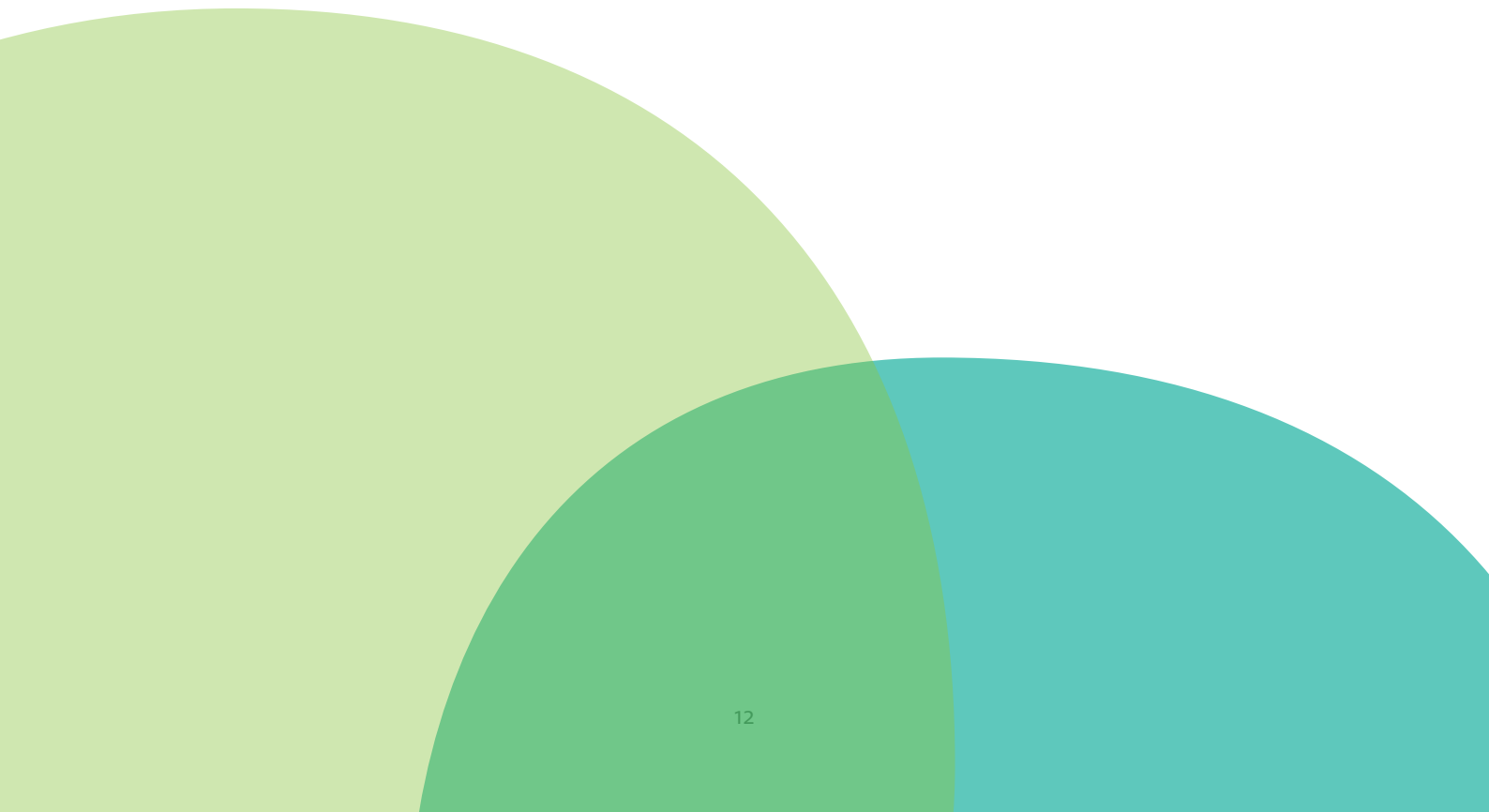
Kehitysyhteistyö - köyhdyttäjän vai auttajan työkalu? Kumppani-lehti 1/2006.

Rovaniemi, Sirpa (toim.) (2005)

Jäsenjärjestöjen kokemuksia ja näkemyksiä Kepasta. Kepan raporttisarja no: 80. Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa: Helsinki.

Toikka, Miia (2005)

Voiko vaikuttamista arvioida? Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa: Helsinki. (Julkaisematon.)



Vaikuttaako Kepa?

Kepa on jäsenmäärältään suurin suomalainen kehitysyhteistyötä tekevä järjestö, jonka vaikuttamistyön kohteita ovat poliitikot, virkamiehet, järjestöt ja yritysmaailma sekä suuri yleisö. Kepa selvitti vuonna 2006 vaikuttamistyönsä tuloksia päättäjien parissa. Miten he näkevät Kepan roolin vaikuttajana? Miten he arvioivat Kepan vaikuttamistyön laatua ja vaikuttavuutta?

Kepan taustaselvitykset

Kepan taustaselvitykset -sarja tarjoaa tietoa kehityskysymyksistä. Sarjassa julkaistaan Kepan tekemiä tai tuottamia selvityksiä, seminaarimuistioita ja artikkeleita. Niissä käsitellään muun muassa Etelän kansalaisyhteiskuntaa, kansalaisjärjestöjen kehitystyötä ja poliittista vaikuttamista, kehitysyhteistyötä, vaikuttavuuden arviointia ja kansainvälistä kauppapolitiikkaa. Tekstejä julkaistaan useilla kielillä.

Selvitykset ovat Kepan verkkosivuilla osoitteessa:
<http://www.kepa.fi/palvelut/julkaisut/taustaselvitykset>