

Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto Ulkoministeriön Kansalaisjärjestölinjaus - luonnokseen (luonnokseen 21.8.)

Hallitus arvostaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön moninaisuutta ja luovuutta sekä painottaa sen merkitystä erityisesti kehitysmaitten kansalaisyhteiskuntien tukemisessa ja demokraattisten yhteiskuntien rakentamisessa. Hallitus varmistaa kansalaisyhteiskunnan mukanaolon kehityspoliittikan eri osa-alueilla. Ulkoasiainministeriön ja kansalaisjärjestöjen kumppanuuden tulee perustua jatkuvaan vuoropuheluun ja selkeihin pelinsääntöihin, joissa molemmat osapuolet sitoutuvat kehitysyhteistyön sisältö- ja laatupäämääriin.

Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2004

Yleiset huomiot

Kehityspoliittinen toimikunta on mielenkiinnolla ottanut vastaan ulkoministeriön luonnoksen Kansalaisjärjestölinjaukseksi ja haluaa kiittää mahdollisuudesta osallistua linjauksen valmisteluun. Linjausluonnos tarttuu useisiin tärkeisiin kysymyksiin, jotka ovat suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja ulkoministeriön yhteistyössä kaivanneet selkeyttämistä ja linjanvetoa.

Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen rooli globaalipolitiikassa sekä niiden poliittinen painoarvo ovat kasvamassa. Maailmanlaajuinen verkostoituminen, toiminnan ammattimaistuminen, vaikuttamistyön lisääntyminen ja asiantuntijuuden kasvaminen ovat kansalaisyhteiskunnan toiminnalle leimaa-antavia piirteitä.

Kehitysmaissa kansalaisyhteiskunta on saanut formaalin roolin myös valtiollisessa kehitysyhteistyössä, kun kansalaisjärjestöjen rooli on kirjattu kehitysmaiden kansallisiin köyhyydenvähentämishjelmiin. Kansalaisjärjestöjen omimmaksi toimintakentäksi niin Suomessa kuin etelässä tulisi tunnistaa perinteisen projektimuotoisen kehitysyhteistyön rinnalla kansainvälisyyskasvatus, poliittisten prosessien seuraaminen ja innovaatioiden luominen

Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on kiistatta oleellinen osa köyhyyden vastaista kamppailua. Suomen valtion kehitysyhteistyöllä on pitkät perinteet yhteistyöstä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kansalaisyhteiskunnan käsite ei ole yksiselitteinen, eivätkä kansalaisjärjestöt yksin kata koko kansalaisyhteiskunnan kenttää. Puhuttaessa ulkoministeriön tuesta kansalaisyhteiskunnalle nousevat keskusteluun suomalaisten, kansainvälisten ja etelän järjestöjen lisäksi esimerkiksi osuuskunnat, poliittiset puolueet ja muunlaiset yhteenliittymät.

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan kansalaisjärjestöt ovat keskeinen toimija Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kehityspoliittinen toimikunta toivoo, että Kansalaisjärjestölinjaus käsittelee ulkoministeriön yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa kokonaisuutena ja osana jatkuvaa prosessia. Nykyinen linjausluonnos tyytyy käsittelemään ulkoministeriön tukea ja yhteistyötä suomalaisten järjestöjen kanssa. Kehityspoliittisen ohjelman *kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö* - osuuden tiivistelmä ei erittele puhuttavan yksinomaan suomalaisista järjestöistä, eikä näin tulisi tehdä myöskään kansalaisjärjestölinjauksessa.

Kehityspoliittinen toimikunta

Utvecklingspolitiska kommissionen

Development Policy Committee

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki ohjeisti kansalaisjärjestöseminaarissa 6.4.2006 järjestöjä pohtimaan syvällisesti järjestöjen strategista ja poliittista roolia kehitystavoitteiden saavuttamisessa. Tämän ohjeistuksen mukainen lähestymistapa on nykyisessä linjausluonnoksessa riittävästi huomioitu. Tiivis linjausluonnos on tavoitetasoltaan osin epätasainen – toisaalta yleisellä tasolla liikkuva ja nykytilannetta kuvaava, toisaalta hyvinkin yksityiskohtaisia, ja osin heikosti perusteltuja, muutoksia esittävä. Linjaukseen tulisi selkeämmin kirjata sen merkitys, tavoite sekä tapa ja aikataulu sen toiminnallistamiseksi.

Kansalaisjärjestölinjauksen suhdetta muihin kehitysyhteistyö linjauksiin, kansalaisyhteiskuntayhteistyötä käsitteleviin linjauksiin ja näiden muodostamaa kokonaisuutta tulisi selkeyttää. Erityisesti naisten aseman huomioimisen näkyvyyteen linjauksessa tulee kiinnittää huomiota. Heinäkuussa hyväksytyyn INGO -linjauksen pääkohdat tulisi sisällyttää linjausluonnokseen. Suomen ulkomaanedustustojen kansalaisjärjestökontaktien tärkein instrumentti on merkitykseltään ja käyttövaroiltaan kasvava paikallisen yhteistyön määräraha PYM, jonka käytön tavoitteita ja käytäntöjä tulisi lyhyesti avata myös kansalaisjärjestölinjauksessa. Vaikka PYM määritelläänkin kehityspoliittisessa ohjelmassa kahdenvälisen yhteistyön välineeksi, sen tavoite on ennen kaikkea yhteistyömaan kansalaisyhteiskunnan kehittäminen, mikä on yhtenevä suomalaisten kansalaisjärjestöjen toiminnan tavoitteiden kanssa.

Yksityiskohtaisissa toimintaehdotuksissa on esitelty paljon kannatettavia ja tervetulleita muutoksia. Useissa tapauksissa esitysten perustana olevat määritelmät tai toimintojen tarkka sisältö jää kuitenkin epäselväksi. Eritoten resurssien ja kapasiteetin käsitteen käytön on syytä olla selkeää. Kansalaisjärjestölinjauksen toimiessa ulkoministeriön ja järjestöjen yhteistyön perustana on syytä kiinnittää huomiota tulkintavaikeuksien ja väärinymmärrysten ennaltaehkäisyyn. Ulkoministeriön oman toiminnan kehittämisideoita toivotaan linjaukseen kirjattavan nykyistä enemmän.

Kehitysyhteistyön laadun ja vaikuttavuuden nostaminen järjestöjen kehitysyhteistyön ohjenuoraksi on hyvin kannatettava linjaus. Linjauksen olisi toivottava käsitellä kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti laadun ja vaikuttavuuden mittareita ja määritelmiä kansalaisjärjestöjen erilaisista resursseista, kapasiteetista ja tavoitteista käsin. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi laatu- ja vaikuttavuuskysymysten käsittelyä pienten ja keskisuurten, suurten ja kumppanuusjärjestöjen, INGO:jen sekä PYM:n osalta. Linjauksessa toivotaan lisäksi käsiteltävän tukea järjestöjen tutkimustyölle ja järjestöjen omien käytännönsääntöjen luomiseen.

Yksityiskohtaiset huomiot ja muutosehdotukset

Tiivistelmä

Kpl 1. Tiivistelmän tulisi käsitellä laajemmin kansalaisjärjestöjen strategista asemaa kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, niiden toimijaroolia UM:n yhteistyössä, lisäarvoa sekä erityisluonnetta. Yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kautta voitaisiin tarkastella myös UM:n palvelutehtävästä käsin. Kirjaus, jonka mukaan linjauksella "turvataan järjestöjen työn monipuolisuuden, osallistavuuden, ammattimaisuuden sekä osaamisen kehittyminen ja jakaminen", tulisi muuttaa esim. muotoon "*linjauksella edistetään järjestöjen työn...*".

Kpl 3. Viitattaessa muiden maiden erimerkkiin hankehallinnon ulkoistamisesta, on linjauksen syytä pyrkiä suurempaa tarkkuuteen. Kappale on syytä selkiyttää, sillä aina ei ole selvää puhutaanko pienistä vai pienistä ja keskisuurista järjestöistä. Pientä ja keskisuurta järjestöä ei linjauksessa myöskään määritellä. *Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön kapasiteettiselvityksen* (21.6.2006) mukaan: "Pienten järjestöjen määritelmä ei yksiselitteinen [...] Yleensä tarkoitaneen niitä järjestöjä, jotka toimivat kokonaan ilman palkattua työvoimaa. Kaikki työ tehdään vapaaehtoisvoimin tai henkilökuntaa palkataan hyvin vähän. Toisaalta pienellä on viimeaikaisessa keskustelussa viitattu alle 20 001 euron hankesalkkuun, mikä käytännössä merkitsee yhtä hanketta."

Kehityspoliittinen toimikunta
Utvecklingspolitiska kommissionen
Development Policy Committee
Kansalaisjärjestöt Suomen kehityspoliitikassa

Järjestöjen kehitysyhteistyöstä ja vaikuttamistoiminnasta ei muodostu kappaleessa yksiselitteistä kokonaiskuvaa. Linjaus keskittyy pitkälti kehitysyhteistyöhön ja perinteisiä kehitysyhteistyöhankkeita toteuttaviin järjestöihin. Yhä useampi järjestö panostaa toiminnassaan enenevässä määrin kansainvälisyyskasvatukseen ja kehityspoliittiseen vaikuttamistoimintaan kotimaassa.

Suomen kehitysyhteistyölle ja kehityspoliitikalle täydentävänä elementtinä tulee mainita suomalaisten järjestöjen mahdollisuus toimia maissa, joissa avun tarve on suuri ja tunnustettu, mutta Suomen ei ole mahdollista harjoittaa kahdenvälistä kehitysyhteistyötä.

Tekstin tiivyydestä johtuen linjaus antaa paikoin yksinkertaistetun kuvan järjestöjen toiminnasta. Vaikka kansalaisjärjestöt ovat kehityspoliittisen ohjelman toimijoita, ei ohjelma ole useimpien järjestöjen pääasiallinen toimintaa ohjaava linjaus (kpl 1.).

Kpl 2. Vapaaehtoisuuden korostaminen voi antaa kuvan, ettei järjestöillä ole ollenkaan palkattua ammattihenkilökuntaa.

Kpl 4. Mainita siitä, että järjestöt itse omien arvopäämääriensä mukaisesti valitsevat kumppaninsa, työmuotonsa, kohdemaansa ja hankkeidensa hyödynsaajat, on hyvin positiivinen.

Purosta Virraksi

Kpl 3. antaa liian yksipuolisen kuvan kansainvälisten kansalaisjärjestöjen motiiveista perustaa Suomeen kansallisia osastoja.

Kpl 8. Lauseen "Paikallinen varainhankinta tulee tärkeäksi vaurastuvissa kehitysmaissa" merkitys kaippaa tarkennusta tai avaamista. Toimikunta pitää paikallista varainhankintaa tärkeänä.

Hanketuki

Kpl 2. ja 3. KPT ottaa positiivisesti vastaan linjauksen pienten hankkeiden haku- ja raportointiprosessia keventämisestä ja yhteistyön toteuttamisesta hankkeiden hallinnon ulkoistamisen yhteydessä. Ulkoasiainministeriön resurssien keskittäminen seuranta- ja kehittämistyöhön on kannatettava aloite. Samanaikaisesti hallinnon muutosten kanssa on huolehdittava riittävien resurssien, erityisesti pysyvien henkilöresurssien, varmistamisesta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hallinnolle ulkoministeriössä. Molemmista prosesseista toivotaan linjaukseen tarkempaa tietoa, viitaten eritoten linjaukseen rajata hanketuen hakemisoikeus järjestöille, joiden jäsenmäärä on yli 30 henkilöä. Koska jäsenmäärän yhteyttä järjestön kapasiteettiin ei ole perusteltu, rajaukselle ja kapasiteetin määritelmälle toivotaan lisäperusteita. *Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön kapasiteettiselvityksen* (21.6.2006) mukaan kapasiteetti määritellään yleensä järjestökohtaisesti ja kapasiteetin käsitteen pohjana oleva resurssipohjainen kapasiteetti koostuu henkilökapasiteetin lisäksi rahoitus-, prosessi- sekä tietokapasiteetista. On myös epäselvää, koskeeko kriteeri muuta kuin hanketukea.

Kpl 3. Kahden vuoden rekisteröitymistä pidetään kohtuullisena ja kannatettavana kriteerinä.

Kpl 4. Järjestöjen kannustamisesta yhteistyöhön ja tukipalveluihin esimerkiksi Kepan kanssa toivotaan lisäselvennystä.

Kpl 5. Kumppanuusjärjestely tukee järjestöjen työn pitkäjänteisyyttä. Kumppanuusjärjestöjen määrän lisääntyessä, on kysyttävä onko tavoite ohjata 30 prosenttia määrärahoista pienille ja keskisuurille järjestöille realistinen tai edes toivottava.

Kehitysyhteistyön laadun ja vaikuttavuuden ollessa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ytimessä, on linjauksessa syytä ottaa kanta, sovelletaanko tulevaisuudessa pienille ja keskisuurille järjestöille erilaisia laatukriteereitä.

Tuki kumppanijärjestöille

Kehityspoliittinen toimikunta

Utvecklingspolitiska kommissionen

Development Policy Committee

KPT tukee linjausluonnoksen kirjausta kumppanuusjärjestöjen valinnan selkeyttämisestä ja avoimuuden lisäämisestä. Samoin kriteeristön joustavuus järjestön muodon ja avun sisällön suhteen, mutta selkeys avun laadun ja tuloksellisuuden suhteen, on kannatettava linjaus.

Tuki järjestöjen väliselle yhteistyölle

Linjaus yhteistyön lisäarvon merkityksestä järjestöhankkeita arvioitaessa on hyvä ja kannatettava. Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ministeriön tuella yhteistyössä toteutettaville hankkeille ja hankekokonaisuuksille.

Hankevalmistelumatkatuki ja konferenssituki

KPT pitää myönteisenä, että tukimuotoja jatketaan. Linjauksen toivotaan kuitenkin vastaavan selkeämmin järjestöjen esittämiin tukimuodon kehittämistarpeisiin. Järjestöt ovat peräänkuuluttaneet suunnittelun tärkeyttä korkealaatuisessa hanketyössä, ja esittäneet tuen laajentamista kattamaan koko ensimmäisen ns. nollavuoden suunnittelukulut taustaselvityksineen. Järjestöt ovat esittäneet toiveen myös konferenssituen laajentamiseksi koskemaan suomalaisten järjestöjen osallistumista kansainvälisiin kehityspoliittikkaan liittyviin konferensseihin ja koulutuksiin.

Tuki järjestöjen viestintähankkeille ja kehityskasvatukseen

KPT mukaan on ilahduttavaa, että kehityskasvatukseen käytettäviä määrärahoja esitetään lisättäväksi. Tämä on linjassa myös Opetusministeriön kansainvälisyyskasvatuksen toimenpideohjelman (2006) ja kansainvälisten suositusten kanssa.

Jää kuitenkin epäselväksi mitä hankkeita määrärahat koskevat. Monivuotisten viestintähankerahoituksen hakeminen tulisi mahdollistaa myös yksittäisille järjestöille ja hankkeiden enimmäispituus tulisi nostaa kolmeen vuoteen. Hankkeisiin liittyvän tiedotuksen sisältyminen hanketukeen on myönteistä, mutta epäselväksi jää, miten paljon resursseja ja millaiseen tiedotukseen tullaan käyttämään.

Yhteistyöjärjestöt, erityissäätiöt ja eräät muut valtionavut

Luvussa käsitellään osin hyvin yksityiskohtaisia toimenpiteitä.

Kpl 1. ja 2. Kepan toiminnasta annetaan liian yksipuolinen kuva, mikä tulee ilmi jo tiivistelmäosuudessa. Kepan roolia kehityspoliittisena toimijana tulisi ehdottomasti käsitellä, ja kehityspoliittinen vaikuttamistyö mainita järjestön oleellisena toimintasektorina; evaluaatiossa Kepan toiminnasta (2005) myös suositetaan, että järjestö säilyttäisi nykyisen monipuolisen toimintamallinsa.

Vapaaehtoistyö ja omarahoitus

Vapaaehtoisuus on tärkeä osa kansalaisjärjestötyön luonnetta. Kysymys vapaaehtoisuuden asteesta ei ole vain tekninen, vaan hyvin periaatteellinen kysymys joka on maailmalaajuisella tasolla osa kysymystä järjestöjen ammattimaistumisesta. Kehitysmaissa ulkomaisten avunantajien tukikriteerit täyttävillä järjestöjen kansalaisjärjestöluonne voi olla hyvinkin kyseenalainen (ns. sosiaaliset yritykset) ja niiden kosketus maansa ruohonjuuritason kansalaisiin heikko.

Kehityspoliittisen toimikunnan mukaan on positiivista, että linjauksessa mainitaan vapaaehtoistyön toimintamahdollisuudet ja vapaaehtoistyön kehittämisestä aiheutuvien kulujen sisällyttäminen hankebudjettiin.

On tärkeää, että linjauksessa nostetaan omarahoituksen tarpeellisuus esiin, sillä se vahvistaa järjestöjen sitoutumista ja omistajuutta. Oleellinen kysymys onkin se, mikä on vaadittavan omarahoituksen taso. Linjaus siirtymisestä kaikkien järjestöjen samansuuruiseen omarahoitusosuuteen kaipaa siten tarkennusta sen osalta, ulotettaisiinko 15 prosentin omarahoitusosuus koskemaan myös muun muassa Kepaa, säätiöitä, vammaisjärjestöjä ja myös viime aikoina tehtyjä omarahoitusosuuden vaatimatta jättämisen poikkeusjärjestelyjä. Esimerkiksi Kepan evaluaatiossa (2005) nostettiin esiin, että Ulkomministeriön riittävä tuki on yksi sen toiminnan jatkumisen edellytyksiä.

Kehityspoliittinen toimikunta

Utvecklingspolitiska kommissionen

Development Policy Committee

Vastaamatta jää myös kysymys vapaaehtoistyön osuudesta. Kiristyvät omarahoitusosuusvaatimukset tulee toteuttaa joustavasti ja aikataululla joka varmistaa, ettei kehityspoliittisesti merkittävien järjestöjen toiminta ole uhattuna. Linjausluonnos viittaa omarahoitusosuuden yhdenmukaistamisen taustalla olevan yhteneväisyyden valtioavustuslain kanssa. Huomioitava kuitenkin on, että nykyinen omarahoitusosuuskäytäntö on ollut käytössä nykyisen valtionavustuslain kanssa viisi vuotta. Laissa ei määritellä omarahoitusosuuksien prosenttimääriä ja myös mahdollistetaan omarahoitusosuuden vaatimatta jättäminen.

Ministeriön ja järjestöjen välinen vuoropuhelu

Kpl 1. ja 4. KPT näkee positiiviseksi, että vuoropuhelun jatkaminen ja vahvistaminen on kirjattu asiakirjaan, ml. työryhmätyöskentely ja kansalaisjärjestöseminaarit. Samoin on positiivista, että vuoropuhelua laajennetaan myös temaattisiin ja sisältöä koskeviin keskusteluihin ja että siihen osallistuisi useita ministeriön yksiköitä ja lähetystöjä. Kehityspoliittinen toimikunta kannattaa tasapuolisten, kompaktien keskustelufoorumien vakiinnuttamista, jotka mahdollistavat molemminpuolisen oppimisen järjestöjen, ulkoministeriön ja muiden sidosryhmien välillä.

Kpl 2. INGO:jen ja PYM:n rooli on nostettava vahvemmin esiin linjauksessa (kts. aikaisemmat kommentit).

Kpl 3. Suomen ulkomaan edustustojen kohdalla kumppanuutta ja vuorovaikutuksen vahvistamista tulisi korostaa painottamalla yhteistyön vastavuoroisuutta. Edustustojen aktiiviselle tiedon ja kokemusten jakamiselle maassa toimivien suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa tulisi luoda selkeät muodot. Edustustojen tulisi tietoisesti kehittää yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa osana laajempaa ulkosuhdepolitiikkaa.

Lopuksi

Kansalaisjärjestöt haluavat esittää KPT:n kautta toiveen, että ennen linjauksen lopullista hyväksymistä järjestöille annetaan mahdollisuus tutustua luonnokseen ajan kanssa ja antaa siihen linjauksen viimeistelyssä huomioitavaa palautetta.