

Yksi pehtoori, monta isäntää? Rahoittajien seurantakäytännöt liberialaisen kansalaisjärjestön näkökulmasta

Anja Onali

ABSTRACT

One steward, many principals?
Exploring donor monitoring practices
from the perspective of a Liberian NGO

International development cooperation is based on contracts that include the transfer of resources and tasks that are then carefully accounted for. The provision of information has become a central part of these contractual relationships. The discourse on development, however, maintains an image of equal partnership that includes common goals and trust between the partners of development. In this article, drawing on the case study of a Liberian non-governmental organization (NGO), I discuss contractual aid relationships and accountabilities from a Southern NGO's perspective. I have analyzed the practices, tools, and mechanisms used to manage, develop, and account for the contractual relationships between the Liberian NGO and its donors. My analysis indicates that the variety of accountability mechanisms cause high transaction costs for both parties. The Liberian NGO has also experienced special relationships of trust with its donors – yet this has not diminished the number of accountability mechanisms.

Keywords: accountability mechanisms; development cooperation; non-governmental organization

JOHDANTO

Kehitysyhteistyö rahoitetaan yleensä verovaroilla ja lahjoituksilla, jotka ohjataan erilaisia kanavia pitkin kehitysmaihin, missä ne käytetään sikäläisten ihmisten elinolojen kohentamiseen. Yksityinen sektori pyrkii voiton maksimointiin, mutta julkisen sektorin, ja myös kehitysyhteistyön, toimijoilla on tavallisesti useita vaikeasti mitattavia tavoitteita. Kehitysyhteistyössä käskytyssuhteetkaan eivät ole selkeitä, sillä kehitysyhteistyövarat kulkevat pitkiä apuketjuja pitkin ja niiden toimijat, veronmaksajat, poliittiset päättäjät, apuorganisaatiot ja avun vastaanottajat, ovat isäntinä aina apuketjussa seuraavana olevalle. Erityisen haasteensa kehitysyhteistyöhön tuo se, että veronmaksajien ja hyödynsaajien välillä on suuri maantieteellinen ja poliittinen etäisyys. Tieto siitä, mitä varoilla on saatu aikaan tai miten ne tulisi käyttää, kulkeutuu apuketjun muodostaman ”rikkinäisen puhelimen” kautta palvelun käyttäjältä sen maksajalle. (Martens ym. 2002, 11–15)

Edellä mainittuja ongelmia pyritään ratkomaan siten, että käytännön kehitysyhteistyössä kehityshintertioilta odotettavat toiminnot, tuotokset, tulokset ja vaikutukset määritellään tarkkaan projektidokumenteissa ja niiden todentamiseen käytetään seurantamittaristoja, raportointia ja arviointeja. Useiden tutkijoiden (esim. Cracknell 2000; Fowler 1996; Mebrahtu ym. 2007) mukaan tiukka etukäteissuunnitte-

lu ja tulosten mittaaminen on johtanut lyhyen tähtäimen tavoitteiden ja helposti mitattavien tulosten korostumiseen pitkän tähtäimen kehitystavoitteiden kustannuksella. Erilaiset käsitykset siitä, onko kehitystä mahdollista suunnitella vai onko se enemmänkin systeemistä muutosta (Ramalingam 2013), jota voi parhaimmillaan vain tukea, johtavat erilaisiin arvioinnin motiiveihin.

Kehitysyhteistyön parissa käytävä arviointikeskustelu tasapainotteleekin osoittamisen ja oppimisen välisessä ristiriidassa (Eyben 2013). Suunnittelu- ja mittariperustaisen kehitysyhteistyön tulosten osoittaminen summatiivisten, objektiivisten loppuarviointien tai satunnaistettujen koeasetelmien avulla on lähellä Chelimsky (1997) kuvaamaa tilivelvollisuusarviointia. Formatiivinen arviointi sekä oppimiseen ja työn kehittämiseen tähtäävä kehittävä arviointi (Chelimsky 1997; Patton 2011) sopii työhön, jonka suunta ja tavoitteet voivat muuttua matkan varrella.

Tässä artikkelissa tarkastelen sitä, miten kehitysyhteistyön apuketjun tilivelvollisuussuhteet kohtaavat pienehkön liberalaisen kansalaisjärjestön. Erityisesti tarkastelen kyseisen kansalaisjärjestön ja sen rahoittajien suhdetta ja sitä, millainen rooli seurannalla ja arvioinnilla on näissä suhteissa. Tapausesimerkkini on vuonna 1977 perustettu National Adult Education Association of Liberia (NAEAL) kansalaisjärjestö, joka edistää aikuiskoulutuksen ja -lukutaidon avulla sosiaalista kehitystä Liberiassa. Aluksi teen lyhyen yleiskatsauksen kansalaisjärjestöjen tilivelvollisuussuhteisiin, jotka pitävät sisällään sekä tilivelvollisuuden yhteisöille, avunantajille ja viranomaisille (Ebrahim 2007) että tilivelvollisuuden järjestön missiota ja oppimista eli järjestön työn jatkuvaa kehittämistä (esim. Guijt 2010) kohtaan. Sen jälkeen tarkastelen lähemmin sitä, miten agentti- ja stewardship-teoriat voivat auttaa ymmärtämään kansalaisjärjestön ja rahoittajien suhdetta ja tilivelvollisuusmekanismeja. Kyseisissä teorioissa esiin tuleva, hyvin erilainen, suhtautuminen seurannan ja arvioinnin rooliin muistuttaa tämänhetkistä kehitysyhteistyön arviointikeskustelua, jossa tulosten osoittaminen ja oppiminen kamppailevat. Huolimatta siitä, että teorioiden taustaoletukset ja lähestymistapa ovat hyvin erilaiset, aineistossani on läsnä elementtejä molemmista.

Aineiston analyysin pohjalta pohdin erilaisten käytäntöjen ristiriitaisuuksia suhteessa paikallisen kansalaisjärjestön mahdollisuuksiin kehittää omaa toimintaansa.

KANSALAIJÄRJESTÖJEN MONINAISET TILIVELVOLLISUUDET

Etelän kansalaisjärjestöt toimivat usein kansainvälisen kehitysyhteistyön toteuttajina ja niihin kohdistuu monenlaisia apujärjestelmästä (Tvedt 1998, 2002) tulevia paineita. Ne ovat moninkertaisesti tilivelvollisia eri sidosryhmille: paikalliselle yhteiskunnalle ja viranomaisille, rahoittajaorganisaatioille, pohjoisen hallituksille ja veronmaksajille sekä medialle. Lisäksi järjestöillä on velvoite täyttää moraalinen tilivelvollisuus hyödynsaajille ja järjestön missiolle. (Edwards & Hulme 1996; Jordan & Van Tuijl 2007; Najam 1996)

Tilivelvollisuus (*accountability*) on yksi kehitysyhteistyön muotianoista, jonka sisältö jää usein määrittelemättä (Cornwall 2007). Tilivelvollisuus pitää kuitenkin yleensä sisällään suhteen, jossa toimijalla on velvollisuus tehdä tiliä tekemisistään auktoriteetille. Toteutuakseen tilivelvollisuus edellyttää organisaatiokulttuuria, jossa vastuu on sisäistetty ja kannustimet ja työkalut edistävät tilivelvollisuuden toteutumista (Hammer & Loyd 2011).

Kehitysyhteistyöhön liittyvässä tilivelvollisuuskeskustelusta haetaan usein ideaalimallia, johon tulisi pyrkiä. Ideaalina esitetään usein kumppanuus ja molemminpuolinen vastuovelvollisuus (*mutual accountability*) (OECD 2005; O'Dwyer & Unerman 2007; Ashman 2001). Tämä edellyttää sitä, että toimijat ovat itsenäisiä, jakavat samat arvot ja vision ja että kumppaneiden suhde perustuu molemminpuoliseen luottamukseen ja vaikutusmahdollisuuksiin (Brinkerhoff 2002). Apujärjestelmässä vallitseva riippuvuus resursseista vaikuttaa kuitenkin suhteisiin siten, että toimijoita ei voida pitää itsenäisinä, sillä resurssit tuovat mukanaan valtaa, jonka avulla on mahdollista luoda ja toimeenpanna tilivelvollisuusmekanismeja.

Kaikissa sosiaalisissa prosesseissa tapahtuu vallan uusjakoa, ja tilivelvollisuus on suhde, josta voidaan neuvotella ja jota voidaan vastustaa (Newell & Bellour 2002, 2). Etelän kansalaisjärjestön mahdollisuus vetäytyä yksittäisestä

rahoittajayhteistyöstä on suhteessa siihen, onko sillä muita rahoituslähteitä ja kuinka riippuvainen kansalaisjärjestö on ulkoisesta rahoituksesta. Hyvin usein paikallisten kansalaisjärjestöjen rahoitus tulee lähes yksinomaan ulkomaisista lähteistä, joten ulkomaisesta rahoituksesta kieläytyminen vaarantaisi siten kansalaisjärjestön olemassaolon. Rahoittajat tarvitsevat puolestaan oman toimintansa legitimointiin näyttöä menestyksekkäästä työstä ja näin ne ovat riippuvaisia etelän kumppanijärjestöjen tuottamista raporteista ja tuloksista, joiden avulla ne voivat vakuuttaa omat yksityiset ja julkiset taustarahojensa (Ebrahim 2007, 198–202). Pitkä yhteistyösuhde ja molemminpuolinen riippuvuus luovat kansalaisjärjestöille mahdollisuuksia neuvotella ja vaikuttaa rahoittajaan.

Työtä tehdään viime kädessä paikallisten yhteisöjen vahvistamiseksi eli yhteisön tulisi olla yhteistyön vahvin osapuoli, joka asettaa hankkeiden tavoitteet, osallistuu toimintaan ja seuraa sen toteutumista. Yhteisön suhde kansalaisjärjestöön on kuitenkin usein epäsymmetrinen, sillä järjestöllä on hallussaan suurin osa resursseista. Todellisuudessa kansalaisjärjestöjen erikoistuminen ja avunantajien vaatimukset voivat vaikuttaa niin, että yhteisöjen osallistuminen saattaa muodostua ritualistiseksi (Najam 1996) tai pakotetuksi (Cooke & Kothari 2001).

Kaiken kaikkiaan, kehitysyhteistyölle näyttää olevan ominaista, että siinä yhdistyvät kontrollivaatimukset ja kumppanuusoletukset. Lähdien jatkossa hakemaan ymmärrystä tähän ristiriitaan kahden teorian kautta, jotka eroavat toisistaan erityisesti sen osalta, miten ne näkevät yhtäältä seurannan roolin ja toisaalta toimijoiden välisen luottamuksen.

TILIVELVOLLISUUSMEKANISMIT AGENTTI- JA STEWARDSHIP – TEORIOIDEN NÄKÖKULMASTA

Institutionaalisen taloustieteen edustajat, kuten Martens ym. (2002) ja Gibson ym. (2005), ovat tarkastelleet kehitysyhteistyön eri toimijoiden suhdetta ja siihen liittyvää informaation epätäydellisyyttä agenttiteorian avulla. Kärjitetysti agenttiteorian (Jensen & Meckling 1976) mukaan seuranta- ja valvontamekanismeja tarvitaan hillitsemään toteuttajan halua tehdä huonoa työtä. Stewardship-teorian (Davis ym. 1997)

mukaan taas seuranta on oppimisen ja toiminnan kehittämisen väline, joka toimii molempien osapuolten hyväksi. Stewardship-teoriaa on käytetty Yhdysvalloissa kansalaisjärjestöjen työn tutkimisessa (Carman 2010; Van Slyke 2006) ja se soveltuu myös kehitysyhteistyön tarkasteluun erityisesti, mikäli arvioinnin motiivina pidetään oppimista.

Agenttiteoria etsii parasta sopimusvaihtoehtoa toimeksiantajan kannalta tilanteessa, jossa toteuttaja tavoittelee omaa etuaan. Tiedon saatavuus ja tehtävän luonne sekä epävarmuuteen liittyvät tekijät määrittävät kulloinkin parhaimman vaihtoehdon ja sen, millaisia tilivelvollisuusmekanismeja on tarpeen käyttää (Jensen & Meckling 1976). Mielestäni agenttiteoria on relevantti kansalaisjärjestön tilivelvollisuussuhteiden ymmärtämisessä, koska kyseessä on sopimus, jolla resursseja ja tehtäviä siirtyy rahoittajalta kansalaisjärjestölle. Toisaalta rahoittajan ja kansalaisjärjestön päämäärät ovat ainakin periaatteessa samansuuntaisia. Stewardship-teoriassa oletetaan, että sopimusosapuolet pyrkivät samoihin tavoitteisiin ja ovat valmiita rakentamaan luottamuksellista suhdetta, joka ajan myötä johtaa parempiin tuloksiin (Davis ym. 1997).

Agenttiteoria on peräisin 1960- ja 1970-luvulta, jolloin taloustieteilijät tutkivat erilaisia riskiin ja sopimusten optimointiin liittyviä kysymyksiä tilanteessa, jossa sopimusosapuolilla on erilaiset tavoitteet. (Jensen & Meckling 1976) Teorian keskeinen elementti on sopimus, jonka avulla päämies (principal) palkkaa agentin (agent) hoitamaan asioita puolestaan ja luovuttaa samalla osan päätöksentekovallasta agentille (Jensen & Meckling 1976). Perinteisen talousteorian mukaisesti agenttiteoria olettaa, että agentti ajaa omaa etuaan, mikä johtaa päämääräristiriitaan päämiehen kanssa. Päämies on tämän vuoksi epävarma agentin suhteen, joka puolestaan joutuu käyttämään panoksia vakuuttaakseen päämiehen hyvistä tarkoituseristään.

Yleensä agentilla on päämiestä enemmän tietoa esimerkiksi siitä, miten paljon hän on työskennellyt sopimuksen eteen. Päämies ei ole sopimusta tehdessään myöskään täysin tietoinen agentin kyvyistä, vaan joutuu luottamaan agentin antamaan informaatioon. Päämies joutuu tässä tilanteessa yhtäältä lisäämään kannustimia, mutta toisaalta myös kontrollia ja sanktioita ku-

ten seuranta- ja raportointijärjestelmiä. Agentin tekemä vakuuttelu ja päämiehen kontrollitoimet aiheuttavat kustannuksia, joita kutsutaan agenttikustannuksiksi (Jensen & Meckling 1976, 308).

Agenttiteorian mukaan optimaalisen sopimuksen muotoon vaikuttavat myös tehtävän selkeys, tulosten mitattavuus ja niiden saavuttamiseen liittyvä epävarmuus sekä tavoitteisiin liittyvät ristiriidat. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, kannattako päämiehen solmia suorite- tai tulosperustainen sopimus. (Eisenhardt 1989; Kivistö 2007) Mikäli tehtävä on selkeä ja tulokset ovat mitattavissa, suoriteperusteinen sopimus on paras. Jos taas tulokset ovat vaikeasti mitattavissa tai mittaaminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia, päämiehen kannalta paras vaihtoehto on tulosperustainen sopimus. Tällöin voidaan olettaa, että agentti tekee parhaansa ja riski siirtyy agentille (Caers ym. 2006, 28).

Agenttiteorian kriitikot pitävät mahdollisena sitä, että agentti tai toteuttaja jakaa päämiehen tai toimeksiannon tavoitteet eikä toimi opporunistisesti. Tämän niin sanotun stewardship-teorian (steward = pehtoori, tilan- tai taloudenhoitaja) edustajien mukaan sopimussuhteet perustuvat luottamukseen ja yhteisiin intresseihin, jotka syvenevät ajan myötä (Van Slyke 2006). Tämä on mahdollista, koska toteuttajaa motivoivat luottamus, vastavuoroisuus, autonomia, vastuunotto, myönteinen maine ja yhteiset päämäärät. Päämies voi käyttää näitä ominaisuuksia kannustaakseen toteuttajaa parempiin suoriutuksiin. Stewardship-teoria on lähtöisin sosiologiasta ja psykologiasta, joiden käsitys ihmisten motiiveista ja toiminnasta ovat monisyisemmät kuin perinteisessä taloustieteessä. Esimerkiksi työntekijät voivat tuntea tyydytystä työskennellessään organisaation tavoitteiden suuntaisesti sekä nauttia organisaation menestyksestä (Davis ym. 1997). Seurannan tarkoitus ei myöskään ole toimia rangaistuksena vaan taata päämäärien yhteneväisyys (Eisenhardt 1989) ja liiallinen kontrolli voi johtaa työntekijän tai toteuttajan motivaation heikkenemiseen. Suhteen kehittyessä toteuttaja voidaan ottaa enenevässä määrin ongelmien määrittelyyn, päätöksentekoon ja tiedonjakoon, jolloin yhteisymmärrys edelleen syvenee, mikä pitkällä tähtäimellä vähentää seurannan tarvetta (Van Slyke 2006).

TILIVELVOLLISUUS LIBERIALAISEN NAEALin NÄKÖKULMASTA

Liberia on länsiafrikkalainen valtio, jonka Yhdysvalloista tulleet vapautetut orjat perustivat vuonna 1847. He muodostivat harvalukuisen eliitin, joka alisti paikalliset heimot ja muodosti maahan ylhäältä johdetun klientilistisen hallinnollisen järjestelmän. Viimein krahn-heimoon kuuluva Samuel K. Doe kaappasi vallan vuonna 1980 ja alkoi ajaa omiensa etuja. Doe pysyi vallassa Yhdysvaltojen tuella vuoteen 1989 saakka, jolloin yleinen tyytymättömyys johti sisällissotaan. Useat aseelliset ryhmät saivat tukea naapurimaista sekä aseita Yhdysvalloista ja Ranskasta ja maa oli sisällissodassa lähes lakkaamatta vuosina 1989–2003. Sota oli seurausta taloudellisesta epätasa-arvosta, taistelusta luonnonvarojen hallinnasta sekä pitkällisestä etnisten ryhmien välisestä kilpailusta. Rauhansopimus saatiin aikaan vuonna 2003 ja maassa on edelleen YK:n rauhanturvajoukkoja. Sittemmin presidentiksi on vapailla vaaleilla valittu kahdesti Ellen Johnson Sirleaf. (Utas 2008; Bøås 2009)

Sota jätti jälkeensä tuhotun infrastruktuurin, traumatisoituneen kansan ja hauraan valtion. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa maa oli erityisen riippuvainen ulkomaisesta avusta, jota antoivat erityisesti Yhdysvallat, EU, Saksa ja Ruotsi, ja apu toimitettiin perille muun muassa kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kautta. Liberalilainen kansalaisyhteiskunta oli ollut aktiivinen 1970-luvulla, mutta joutui painostuksen kohteeksi Doen hallinnon aikana 1980-luvulla. Sisällissodan aikana etenkin paikalliset uskonnolliset järjestöt osallistuivat hätäavun toimittamiseen. Liberalilaisen kansalaisjärjestöjen kattojärjestön toiminnanjohtajan Mathewsin (2002) mukaan jälleenrakennusvaiheessa paikalliset kansalaisjärjestöt joutuivat kansainvälisten kansalaisjärjestöjen alihankkijoiksi ja useat niistä menettivät oman visionsa. Paikallisia kansalaisjärjestöjä myös perustettiin avun kanavointia varten ja tilivelvollisuussuhde muodostui näin rahoittajiin eikä paikallisiin yhteisöihin päin. Samalla kansalaisyhteiskunnan laajemman yhteiskunnallisen roolin toteuttaminen jäi takalalle (Mathews 2002). Jälleenrakennusvaiheesta ollaan vähitellen siirtymässä pitkäjänteisempään kehitysyhteistyöhön, mikä tulee tarkoittamaan

kansainvälisten järjestöjen roolin muuttumista toteutuksesta paikallisen omistajuuden ja kapasiteetin kasvattamiseen (Booij 2013).

Tapausesimerkkini NAEAL on kansallinen vuonna 1977 perustettu kansalaisjärjestö, jonka perustajat olivat lähinnä opettajia ja joiden tavoitteena oli ”lukeva Liberia”. Tavoitteeseen oli tarkoitus päästä siten, että jokainen lukutaitoinen opettaisi yhden lukutaidottoman lukemaan. Lukupiirejä järjestettiin opetusministeriön tuella kodeissa, kouluissa ja erilaisissa yhdistyksissä. Sisällissodan vuoksi Liberian aikuislukutaitoprosentti on yhä alhainen ja funktionaalisen luku- ja kirjoitustaidon edistäminen on edelleen ajankohtaista. NAEAL on historiansa aikana toiminut Liberian eri maakunnissa 1970- ja 1980-luvuilla opetusministeriön rahoittamana ja myöhemmin kehitysyhteistyövaroilla. NAEAL on maan johtavia toimijoita aikuiskoulutuksessa ja tekee vaikuttamistyötä erilaisten verkostojen ja työryhmien kautta.

Nykyisen toimintatavan kannalta merkittävää oli REFLECT-menetelmän käyttöönotto 2000-luvun alussa. Menetelmässä yhdistyvät Paolo Freiren pedagogiikka ja osallistavat menetelmät. REFLECT rakentuu oppijan tiedoille, kokemuksille ja mielipiteille sekä kannustaa oppijoita tutkimaan kriittisesti omaa elinpiiriään ja tuottamaan ratkaisuja haasteisiin yhdessä muiden kanssa. Keskeistä on myös opettajan siirtyminen fasilitaattorin rooliin ja tilan antaminen ihmisten omalle oppimisprosessille. Lukutaitopiireissä opitaan luku- ja kirjoitustaidon lisäksi kommunikointia ja ryhmässä toimimista. Uudet taidot kohottavat ihmisten omanarvontuntoa, joka mahdollistaa aktiivisen toiminnan myös muilla elämänalueilla (vrt. Bhola 2008).

NAEAL on sekä erityinen että edustava nykyisessä apujärjestelmässä, sillä se on varsin toimiva ja arvostettu alallaan, mutta samalla hyvin riippuvainen ulkomaisesta rahoituksesta. Olen kerännyt aineistoni kolmen Liberiaan tehdyn kenttämatkan aikana vuosina 2012–13, ja se koostuu seminaarimuistioista, litteroituista avoimista haastatteluista (N = 22), dokumentaatioista ja osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoista. Matkojen aikana fasilitoimani seminaarit ovat yhtäältä tukeneet NAEALin arviointiosaamisen kehittymistä ja toisaalta ne ovat tuottaneet rikasta materiaalia järjestön arviointiajattelusta. Seminaarien yhteydessä olen

myös pystynyt palauttamaan laadullisen sisällyksenanalyysin (Eskola & Suoranta 1998) avulla tekemiäni alustavia analyyseni ja varmentamaan löydöksiäni.

Useita päämiehiä – monia rahoittajia ja yhteisöjä

Kehitysapukontekstissa on tavallista, että yhdellä kansalaisjärjestöllä voi olla yhtä aikaa useita rahoittajia ja yhteisöjä, joiden kanssa se tekee yhteistyötä. Muun muassa Wallace ym. (2006) ovat osoittaneet, että tällaisessa tilanteessa voimakas päämies on yleensä rahoittaja, varsinaisten asiakkaiden eli yhteisöjen sijasta. NAEALin toiminnassa yhteisöjen omistajuus, ja päämiehen asema, pyritään turvaamaan siten, että yhteisöt tekevät tietoisien päätöksen lukutaito-ohjelmaan osallistumisesta sekä omasta panoksestaan ohjelman toteuttamisessa. Yhteisöt valitsevat keskuudestaan fasilitaattorin, lukupiiriin osallistujat ja lukutaitokomitean, joka valvoo toiminnan laatua sekä tarjoaa tilat lukupiirille.

NAEALilla on useita rahoittajia, jotka pyrkivät tukemaan erityisesti naisten lukutaidon edistämistä ja sitä kautta sosiaalista kehitystä Liberiassa. Maailmanpankin rahoittama Economic Empowerment for Adolescent Girls –hanke (EPAG) toimii välittäjäorganisaatioiden kautta ja ne puolestaan palkkaavat NAEALin hoitamaan kansalaistaito- ja liiketoimintakoulutusta. Välittäjäorganisaatiot ovat yleensä kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä, joilla on toimisto Monroviassa. YK-järjestöt UNESCO ja UNWOMEN tukevat NAEALin lukutaitopiirejä. Sirleaf Market Women’s Fund of Liberia (SMWF) on rahasto, joka parantaa paikallisten torien infrastruktuuria, antaa mikroluottoja ja tukee koulutusta aikuislukutaidossa ja yrittäjyydessä. NAEAL vetää sen tuella lukutaitopiirejä torimyyjille, jotka ovat pääasiassa yksinhuoltajaisia. ZOA on hollantilainen kansalaisjärjestö, joka toimii erityisesti konfliktien ja katastrofien jälkeisissä tilanteissa ja sillä on toimintaa 15 maassa. ZOA on vetäytymässä Liberiasta vuoden 2015 puoliväliin mennessä ja tätä silmällä pitäen ZOA on yhteisöissä tehtävän työn lisäksi tukenut NAEALin osaamisen kehittämistä liittyen organisaation toimintaan ja vaikuttamistyöhön. NAEALin pitkäaikaisin kumppani on Suomen Pakolaisapu, jonka kanssa yhteistyö

alkoi vuonna 2002. Suomen Pakolaisavun tuella NAEAL on kehittänyt lukutaito-ohjelmaansa ja siihen liittyviä materiaaleja. Saksan protestanttisten kirkkojen avustusjärjestö Brot für die Welt lähetti vuoden 2014 alussa asiantuntijan tukemaan NAEALin opetusohjelmien kehittämistä seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. NAEAL on toteuttamassa yhteisöjen kanssa tehtävää työtä myös USAID:in tukemassa yhteisömet-sähankkeessa, People, Rules, and Organizations Supporting the Protection of Ecosystem Resources (PROSPER). Konsulttipalveluja tähän hankkeeseen tuottaa yhdysvaltalainen yritys TetraTech, jolla on yli 13 000 työntekijää eri puolilla maailmaa. Equatorial Palm Oilin kanssa vuonna 2012 tehty sopimus on ollut ensimmäinen yksityisen sektorin kanssa toteutettu toimeksianto. Yhteenvetona voidaan todeta, että NAEALin rahoittajat ovat hyvin erityyppisiä organisaatioita, suuria kansainvälisiä järjestöjä ja yrityksiä, pohjoisen kansalaisjärjestöjä tai paikallisia rahastoja, joilla on kaikilla erilaiset sopimus- ja seurantakäytännöt.

Sopimus- ja seurantakäytännöt kulkeutuvat eripuitisten apuketjujen mukana pohjoisesta etelään. Esimerkiksi edellä mainittu EPAG-hanke on osa useissa maissa toteutettavaa Maailmanpankin Adolescent Girls Initiative-ohjelmaa, joka yhdistää yksityistä ja julkista rahoitusta. Ohjelmalle on luotu sekä laatu- että tulostittaristo, jota seurataan muun muassa yllätyskäynneillä. Mittareiden lisäksi hankkeessa toteutetaan puolen vuoden välein laajahko vaikutusten arviointi, jossa käytetään verrokkiryhmää. Liberian osuutta EPAG-hankkeesta rahoittivat vuonna 2012 Nike Foundation ja Tanskan hallitus, eli lenkkitosojen kuluttajat ja tanskalaiset veronmaksajat osallistuivat liberialaisten teinityttöjen elämänhallinta- ja liike-elämäntaitojen kehittämiseen. EPAG-hankkeen organisaatio sijaitsi tasa-arvo- ja kehitysministeriössä (Ministry of Gender and Development) ja se oli tehnyt sopimukset neljän eri kansainvälisen kansalaisjärjestön kanssa hankkeen toteuttamisesta. Näistä yksi, American Refugee Council, oli ostanut NAEALilta elämänhallintataitojen opetusta neljällesadalle kuudellekymmenelle tytölle. Koko hankkeen piirissä oli 2500 nuorta.

NAEALin on myös huomioitava valtionhallinnon määräykset ja käytännöt, joiden mukaan kaikkien kansalaisjärjestöjen on rekisteröidy-

tävä suunnitteluministeriössä ja toimitettava sinne vuosikertomuksensa. Opetusministeriö valvoo aikuiskoulutuksen järjestämistä maassa, mutta sillä on tähän hyvin vähän voimavaroja. NAEALin panos on siten käytännössä tärkeä sekä palvelujen tuottajana että aikuiskoulutuksen puolestapuhujana, sillä NAEAL on mukana erilaisissa verkostoissa, joiden kautta se pyrkii vaikuttamaan aikuiskoulutuksen ja -lukutaidon asemaan Liberiassa.

Päämiehinä voidaan nähdä myös sisäiset intressiryhmät, kuten johto ja työntekijät, ja järjestön ja sen ympäristön rajapinnalla toimiva hallitus (Van Puyvelde ym. 2012, 434). NAEAL on päämiehen asemassa pienempiin paikallistason toimijoihin nähden, jotka saattavat toimia sen ”alihankkijoina” esimerkiksi hankkeiden maatalous- ja sanitaatio-osioissa.

Päämäärien yhteneväisyyttä ja -ristiriitoja

Tutkimukseni aikana ei tullut esille merkittäviä päämääräkonflikteja perinteisten rahoittajien kanssa. Usein rahoittajan edustaja pyrki yhteistyöhön NAEALin kanssa, jotta hankkeessa havaitut ongelmat saatiin ratkaistua. Tämä saattoi liittyä esimerkiksi siihen, että hankedokumentissa ehdotetut kurssisisällöt olivat liian vaativia osallistujille ja niitä modifioitiin yhdessä NAEALin kanssa. Rahoittajat mainitsivatkin, että he voivat oppia NAEALilta siitä, miten yhteisöjen kanssa työskennellään. Yhteistyö rahoittajien kanssa kuvaavat yhtäältä stewardship-teorian oletusten mukaista vastuunottoa ja oman maineen hyväksi työskentelyä ja toisaalta NAEALin asemaa välittäjänä avunantajien ja yhteisöjen välillä (Olivier de Sardan 2005).

Esimerkkinä päämääräristiriidasta voidaan mainita NAEALin vuonna 2012 solmima sopimus Liberiassa toimivan Equatorial Palm Oilin (EPO) kanssa lukutaitopiirien järjestämisestä. Liberian lainsäädännön mukaan maan luonnonvarojen hyödyntävien yritysten on panostettava myös yhteiskuntavastuuseen ja sopimus oli osa tätä käytäntöä. Toiminta ei kuitenkaan sujunut toivotulla tavalla, vaan totutusta poiketen yritys valitsi fasilitaattorit ja osallistajat – yleensä yhteisöt tekevät nämä päätökset itse. Kokoontumiset pidettiin yrityksen tiloissa pitkän kävelymatkan päässä ihmisten kotoa, vaikka pimeässä kävely oli vaarallista ja vei aikaa muilta

iltatoimilta. Edellä esitettyyn tapaukseen kiteytyy päämääräristiriita. Onko kyse yrityksen tarpeesta täyttää lain kirjain vai NAEALin tavoitteesta, että ihmiset oppivat lukemaan? Samalla herää kysymys, kuka on asiakas, rahoittaja vai lukupiiriläinen? NAEALin näkökulmasta moraalinen tilivelvollisuus yhteisöille oli tärkeintä ja toiminnanjohtaja oli valmis yhteydenottoihin ja neuvotteluihin rahoittajan kanssa saadakseen asian kuntoon, sillä hän haluaa, että ihmiset oppivat lukemaan ja että NAEAL tekee hyvää työtä. NAEALin toiminnanjohtaja sanoi:

”Meidän täytyy painostaa EPOa hieman enemmän, jotta voimme tehdä sen minkä olemme luvanneet ja ihmiset saavat hyödyn lukutaito-opetuksesta. Ettei käy niin, että ihmiset eivät opi mitään ja kaikki olikin vain EPO:n toiminnan kaunistelua.” 31N2, 4.12.2012.

Yksi tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuva päämääräristiriita liittyy tapaan, jolla rahoittajat vaikuttavat NAEALin työntekijöiden profiliin ja tapaan toimia yhteisöissä. Perinteisesti yhteisöt ovat valinneet lukutaitopiirien osallistujat ja fasilitaattorit keskuudestaan, jotka NAEAL on kouluttanut ja tukenut lukutaitopiirien organisoimisessa. NAEALin työntekijät ovat usein itse olleet aiemmin fasilitaattoreita ja käytännön työn kautta edenneet hanketyöntekijöiksi, joten heidän vahvuutensa on nimenomaan yhteisöjen kanssa tehtävässä työssä. Esimerkiksi Maailmanpankin rahoittama EPAG-hanke lähtee kuitenkin siitä, että koulutukseen haetaan osallistujia, jotka viedään erilliseen koulutuskeskukseen ja jossa heitä ohjaavat korkeakoulututkinnon suorittaneet työntekijät. Painopiste siirtyy yhteisöstä yksilöön ja osittain vapaaehtoisesta työstä ammattimaiseen toimintaan, jolloin menetetään freireläinen ajatus yhteistoiminnasta sosiaalisten olojen muuttamiseksi.

Agenttikustannukset – kymmeniä seurantatyökaluja ja raportteja

Agenttikustannukset muodostuvat yhtäältä niistä toimista, joilla agentti osoittaa olevansa luottamuksen arvoinen, ja toisaalta päämiehen tavoista kannustaa ja kontrolloida agenttia. Kehitysyhteistyössä tämä näkyy erityisesti ko-

koustimisena ja erilaisina suunnittelu- ja seurantajärjestelminä.

Jokaisella rahoittajalla on omat arviointityökalut ja raportointivaatimukset. Kerätessämme NAEALin projektityöntekijöiden kanssa viiden hankkeen seuranta- ja arviointityökalut yhteen havaitsimme, että käytössä oli 86 erilaista työkalua. Työkalut vaihtelivat lukutaitopiiriläisen työkirjan tarkastamisesta, viikkosuunnittelusta ja -raporteista, ulkopuolisen tekemään vaikutusten arviointiin. Välineitä oli siis valtavasti, mutta käsitys siitä millaista tietoa kukin väline tuottaa ja mihin tarkoitukseen niitä käytetään, oli työntekijöille epäselvää.

Tiedon ja raporttien tuottaminen vie paljon resursseja järjestöltä. NAEALin sisällä oli selkeä työnjako seurannan ja raportoinnin suhteen. Hankkeiden kenttätyöntekijät keräsivät tietoa ja raportoivat projektikoordinaattorille, joka vuorostaan kokosi tiedot projektipäällikölle. Projektipäällikön työajasta noin puolet meni rahoittajille menevien raporttien koostamiseen. Hän teki työtä myös lauantaisin omalla ajallaan voidakseen hoitaa arkipäiville sijoittuvat käynnit hankkeissa. Toiminnanjohtaja toimitti raportit rahoittajille, tapasi jokaisen kerran kuukaudessa ja sai kommentteja, joiden pohjalta raportteja muokattiin uudelleen. Toiminnanjohtajan aikaa kului myös muuhun päämiehen vakuutteluun, kuten ad hoc -kokouksiin, seminaareihin ja pahimmillaan lukuisiin yrityksiin järjestää tapaaminen rahoittajan edustajan kanssa.

Etäisyys näyttäisi vaikuttavan raportoinnin sisältöön siten, että lähellä olevat toimijat, kuten opetusministeriö ja yhteisöt, haluavat prosessitietoa. Liberian opetusministeriö kaipaa numeroita, lukutaitopiirien ja niiden osanottajien määriä ja sijaintia. Ministeriön omat resurssit ovat vähäiset, joten NAEALin osuus on merkittävä lukutaidon edistämässä. Yhteisöt ovat kiinnostuneita palvelun laadusta ja oppimistuloksista. Onko fasilitaattori osannut opettaa ja ovatko osallistujat oppineet lukemaan ja laskemaan ja ovatko he ottaneet oppimansa käyttöön? Rahoittajat, erityisesti pohjoisen keskuistomistoissa, haluavat vaikuttavuustietoa lähinnä itse rahoittamistaan hankkeista. Miten osallistuminen lukutaitopiiriin on muuttanut ihmisten ja yhteisöjen elämää? Rahoittajia kiinnostavat kysymykset saattavat olla vieläkin abstraktimpia, sillä taustarahoittajaa varten tieto

saatetaan koota yhteen useissa eri maissa toimivista hankkeista.

Jokaisella rahoittajalla oli oma raportointipohja rahankäytölle. Sen sijaan, että NAEALin yleisestä kirjapidosta voisi suoraan hakea rahoittajakohtaisen tilanteen, kirjaa pidettiin erikseen jokaiselle rahoittajalle. Missä muodossa tilitykset tehtiin kentältä, vaihteli sen mukaan minkä rahoittajan hankkeesta oli kyse. Hankkeiden kuitit ja tilitykset tulivat viiveellä hankkeista, mikä puolestaan viivästytti seuraavan rahaerän saamista rahoittajalta ja kiristi projektityöntekijöiden ja talousvastaavan välejä. Taloushallinto toimi kuitenkin riittävän hyvin rahoittajien näkökulmasta, sillä he saivat tarvitsemansa tiedon oman hankkeensa osalta. Jaan Goddard & Assadin (2006) kannan siitä, että kirjanpito symboloi organisaation osaamista ja että sitä käytetään legitimitietin ylläpitoon, samalla kun sillä on vähäinen rooli sisäisessä päätöksenteossa. Esimerkiksi NAEALin hallituksen oli vaikea saada kokonaiskäsitystä järjestön taloustilanteesta projektikohtaisesti järjestetystä kirjanpidosta, mikä haittasi heidän mahdollisuuksiaan vastata toiminnasta ja kehittää sitä.

Sekä työntekijät että arvioinnit (CDRA 2013) kiinnittivät huomiota siihen, että dataa kerätään suuret määrät, mutta sen analysointia ei osata tehdä NAEALin sisällä. Tietoa kerätään ensisijaisesti rahoittajille meneviä raportteja varten. Rahoittajan kanssa käytäviin keskusteluihin osallistuu toiminnanjohtaja, joka välittää tietoa keskustelujen sisällöstä takaisin työntekijöille. Eri hankkeiden välistä tiedonjakoa tapahtuu jonkin verran hankekoordinaattoreiden kesken, sillä he käyttävät yhteistä työhuonetta. Tiedonjakoa eri hankkeissa työskentelevien kesken ei ole kuitenkaan systematisoitu organisaation tasolla, joten mahdollisuuksia reflektioon ja oppimiseen NAEALin sisällä menetetään.

Mikä merkitys seurannalla ja arvioinnilla oli NAEALin työntekijöille? Hankesuunnitelmat tulivat rahoittajalta, samoin seurantavälineet. Raportti oli viestikapula, joka kulki NAEALin ja rahoittajan välillä ja se ei saanut pudota, sillä silloin rahoituksen jatkuminen olisi vaarassa. Etenkin johtoryhmän jäsenillä oli toiveita parantaa NAEALin sisäistä arviointiosaamista. Osaamisen kehittäminen nähtiin yhtäältä kaikkien työntekijöiden analysointiosaamisen parantamisena, toisaalta se ilmeni haluna perustaa

sisäinen seuranta- ja arviointiyksikkö, joka voisi seurata hankkeiden vaikutuksia myös rahoituskauden jälkeen.

Päämiesten eli rahoittajien seurantakustannukset olivat myös huomattavia. Kaikilla kuudella ulkomaisella rahoittajalla (tilanne keväällä 2012) oli paikan päällä seurantaan erikoistunutta henkilökuntaa. He tekivät kenttäkäyntejä, laativat uusia seurantajärjestelmiä ja kouluttivat NAEALin työntekijöitä niiden käytössä ja raportoivat edelleen taustarahoittajilleen pohjoisessa. Usein isommat seurantatoimet oli ulkoistettu paikallisille konsulttiyrityksille. Yllättäen neljässä hankkeessa kuudesta laadun tarkkailua ja kuuden kuukauden välein tehtyä vaikutusten arviointia teki sama liberalialainen yritys. Ulkomaiset konsultit tekivät isommat arvioinnit ja alkukartoitukset. Ulkomaisten ja ulkopuolisten konsulttien käyttö perustui ajatukseen, että niillä pystytään varmistamaan arvioinnin objektiivisuus ja laatu.

Vaikka avunantajia kannustetaan harmonisoimaan käytäntöjään (OECD 2005) ja näin helpottamaan kehitysmaiden toimijoiden moninkertaista raportointia, ei tämä ole vielä todellisuutta kansalaisjärjestöjen kehitysavussa. Käytäntöjen yhtenäistämistä tapahtuu pikemminkin rahoittajien omien organisaatioiden sisällä. Rahoittajaorganisaatioiden raportointikäytäntöjen sisäinen harmonisointi johtaa siihen, että eri kehitysmaissa toimivat paikalliset kansalaisjärjestöt joutuvat sopeutumaan eri rahoittajien moninaisiin ohjeisiin ja työkaluihin. Samalla etelän kansalaisjärjestöjen liikkumatila ja mahdollisuus kehittää omia seurantajärjestelmiä pienenee. Esimerkiksi ZOA:ssa eri maissa toimiville hankkeille laadittiin yhteisiä ohjeistuksia ja indikaattoreita siitä syystä, että yhä useammin taustarahoittajalle oli tehtävä ohjelmapohjainen raportti, johon piti koota yhteen tieto kaikista maista ja niissä toimivista hankkeista.

”Seurantajärjestelmämme on laadittu kansainvälisellä tasolla. Se on monimutkainen järjestelmä, jossa on integroitua indikaattoreita, joita käytetään myös Ugandassa ja Etelä-Sudanissa. Ne eivät ota huomioon paikallista toimintaympäristöä.” ZOA:n hankekoordinaattori, 29D32, 27.11.2012.

Kaikki osapuolet pitivät seurantaa ja arviointia tärkeänä. Aineistosta saa kuitenkin sen vaikutelman, että enää ei ole kyse sopimuksen valvonnasta tai oppimisesta, vaan rahoittajan omasta roolista suhteessa omaan päämieheensä eli pohjoisen taustarahoittajaan. Isännälläkin on isäntä ja pohjoiseen on saatava näyttöä tuloksista ja vaikutuksista. NAEALin sisäinen arviointiosaaaminen ei kehity, kun välineet syöttävät tietoa ulospäin oman analyysin jäädessä tekemättä ja kokonaisnäkömyksen toiminnasta muodostamatta.

Liberian tapauksessa rahoittajien oman arviointitoiminnan laajuus selittyi osittain sillä, että konfliktin jälkeisessä tilanteessa on haluttu saada toiminta nopeasti käyntiin eikä toteuttajien omia seurantajärjestelmiä ole ehditty kehittämään. Siirtyminen jälleenrakennusvaiheesta kehitysyhteistyöhön luo nyt mahdollisuuksia panostaa paikallisen seuranta- ja arviointiosaaamisen kehittämiseen, sillä rahoittajat ovat yhtä mieltä siitä, että he haluavat vahvistaa paikallista kansalaisyhteiskuntaa ja sen toimijoita.

Voisiko tämän aloittaa harmonisaatiolla, joka tarkoittasi sitä, että rahoittajat hyväksyisivät paikallisen järjestön oman seuranta- ja arviointijärjestelmän tuottamat raportit ja tilitykset? Ensiaskeleita on jo otettu siinä, että tietoa lukutaitopiireistä on alettu kerätä useammassa hankkeessa samoilla välineillä. NAEALin sisällä on halua oman arviointiosaaamisen kehittämiseen, joten muutaman edistykseellisen rahoittajan myötävaikutuksella on mahdollista kehittää työkaluja, jotka palvelevat sekä NAEALin että rahoittajien tiedontarpeita.

Kumppanuutta ja hyviä suhteita

Pohjoisen apuorganisaatiot käyttävät yleisesti kumppanuusdiskurssia ja pyrkivät tasavertaiseen suhteeseen paikallisten kumppaneiden kanssa (Eyben 2006; Fowler 2000; Lister 2000; OECD 2005). Kumppanuuspuhe on lähellä stewardship-teorian käsitystä siitä, että päämiehellä ja toteuttajalla on yhteiset tavoitteet ja motivaatio ”tehdä hyvää”. Tämän näkömyksen mukaan tilivelvollisuusjärjestelmien tavoitteena on edistää yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnasta oppimista, sillä informaation jakaminen edistää luottamuksen syntyä ja tavoitteiden yhdenmukaisuutta, mikä puolestaan edistää

pitkäaikaisia yhteistyösuhteita (Davis ym. 1997). Ashman (2001) toteaa amerikkalaisista ja afrikkalaisista kansalaisjärjestöistä, että pyrkimys kumppanuuteen kariutuu lopulta johtamis- ja taloushallinnon käytäntöihin, jotka on laadittu rahoittajan keskustoimistolla. Käytännöt kulkeutuvat sopimuspohjien ja -ehtojen mukana ja avaavat oven tilivelvollisuudelle, joka suuntautuu kumppanuusajatukselta huolimatta rahoittajaan päin.

NAEALin rahoittajien kenttätöntekijät ovat sidottuja oman organisaationsa sopimuspohjiin ja suunnitelmiin. He voivat kuitenkin vaikuttaa hankkeiden paikallisen toteuttajan valintaan. Tällöin stewardship-teorian oletukset pitkäaikaisesta yhteistyöstä ja luottamuksesta alkavat painaa vaakakupissa. Esimerkiksi UNESCO:n paikallisedustaja kertoi:

”Päämajasta kysyttiin kenen kanssa minä haluan tehdä töitä, ja minä sanoin NAEALin. He ovat joustavia ja heidän kanssaan on hyvä tehdä töitä.” 18D51, 1.3.2012.

Konfliktista toipuvassa Liberiassa on olemassa ”markkinat” aikuislukutaidolle, joten rahoittajat tarvitsevat NAEALia tilanteessa, jossa hyviä toteuttajia on vähän. Tämä vahvistaa NAEALin neuvotteluasemaa suhteessa rahoittajiin. NAEAL on saanut jatkosopimuksia ja erillisiä toimeksiantoja sen jälkeen, kun se on hoitanut edelliset hankkeet hyvin. Rahoittajien luottamus järjestöön perustui yhteistyöstä saatuun kokemukseen. NAEALin raportointi oli kunnossa, johto oli tavoitettavissa ja valmiina keskustelemaan ja tekemään muutoksia joustavasti. Järjestöllä oli näyttöä hyvästä maineesta hanketoteuttajana, sillä NAEAL toimi tuloksellisesti yhteisöjen kanssa ja sillä oli osaamista myös paikallistason järjestöjen ohjaamiseen. NAEALin hyvät suhteet yhteisöihin ja osallistavat toimintatavat tulivat esille useissa arvioinneissa (CDRA 2013; NARDA 2010) sekä keskusteluissa eri toimijoiden kanssa. Henkilökunta oli sitoutunutta yhteisöissä tehtävään työhön ja tunsivat ylpeyttä siitä, että he edistivät aikuislukutaitoa tilanteessa, jossa se ei ollut opetusministeriön prioriteetti. NAEALin ohjelmakoordinaattorin sanoin:

”Ihmisten kanssa työskentely on parasta. On hienoa voida jakaa tietoa toisille ihmisille

ja nähdä miten asiat muuttuvat yhteisöissä.”
5N1, 24.2.2012.

Pitkissä sopimuksissa tai tilanteissa, joissa voitiin solmia jatkosopimus, tapahtui molemminpuolista oppimista ja yhteistä suunnittelua ja toteutusta. Sopimusten kesto ei kuitenkaan ollut kiinni hyvästä työstä vaan taustarahoittajan suunnitelmista ja avun kohdennuksista. NAEALin tapauksessa sopimusten kesto vaihteli kolmesta kuukaudesta kolmeen vuoteen. Etenkin alihankintana tehtävien sopimusten suhteen ei ollut juurikaan varaa neuvotteluihin, vaan rahoittajan ehdot oli otettava annettuina. Parannusten tekeminen toimintaan saattoi myös olla hidasta, sillä byrokraattisimpien rahoittajien osalta se oli mahdollista vasta seuraavan sopimus- ja rahoitussyklin aikana.

Rahoittajien edustajat arvostivat henkilökohtaisesti NAEALin syksyllä 2012 edesmennyt toiminnanjohtajaa. Häntä pidettiin visionäärinä, jolla oli selkeä näky NAEALin suunnasta ja joka teki perusteltuja ehdotuksia. Toiminnanjohtaja jakoi myös käsityksen siitä, että NAEALin ja rahoittajien välillä vallitsi keskinäinen kunnioitus, joka oli saatu aikaan pitkäjänteisellä työllä. Toiminnanjohtajan ohjauksessa NAEAL oli laatinut strategian, jonka avulla työtä oli järjestelmällisesti suunnattu aikuiskoulutuksen edistämiseen. Matkan varrella karsiutuivat pois hankkeet, jotka eivät sopineet NAEALin visioon ja strategiaan, mikä puolestaan aiheutti katkeruutta niissä, jotka menettivät työnsä ja aseman organisaatiossa. Toiminnan selkiytyminen oli kuitenkin edistänyt NAEALin profiloitumista alansa vahvaksi osaajaksi, minkä perusteella kansallinen kansalaisjärjestöjen kattojärjestö New African Research and Development Agency (NARDA) valitsi sen maan parhaaksi kansalaisjärjestöksi vuonna 2010.

Riskit jäävät toteuttajalle

Agentti- ja stewardship -teoriat eivät ota huomioon sitä poliittista ja ideologista ympäristöä, jossa päätöksiä tehdään (Kivistö 2007). Tämä rajoittaa teorioiden soveltuvuutta jatkuvasti muuttuvaan kehitysapukontekstiin, jossa kehitysavun ja avunantajien prioriteetit muuttuvat nopeasti. Vaikka NAEAL toimii stewardship-logiikan mukaan ja tuo osaamisellaan lisäar-

voa hankkeiden toteutukseen, mahdollisuudet yhteistyön syvenemiseen törmäävät apujärjestelmän ja taustarahoittajan vaatimuksiin. Jos avunantaja muuttaa maantieteellistä kohdenustaan, hyväinkin työtä tehneet kumppanit saavat jäädä. Näin kävi myös NAEALille, kun Nike Foundation priorisoi kohdemaitaan ja vetäytyi Liberiasta ja Maailmanpankin toteuttamasta EPAG-hankkeesta. Hankkeelle löytyi uusi taustarahoittaja, mutta toteutukseen tuli noin vuoden mittainen katkos.

Agentin, tässä tapauksessa NAEALin, ominaisuudet tai edes tehtävän luonne ei näyttäisi vaikuttavan siihen, solmitaanko suorite- vai tulosperustainen sopimus. Seurantamekanismit sen sijaan kattoivat molemmat vaihtoehdot, sillä sekä toimintoja, tuotosta että tulosta ja vaikutuksia seurataan tiiviisti. Etenkin välittäjäorganisaatiot arvostivat NAEALin kykyä toteuttaa hankkeita, sillä heidän oma korvauksensa oli sidoksissa järjestön toteutumaan. Toteutunutta seurattiin hankkeille asetettujen tavoitteiden kautta, jotka kuvastivat esimerkiksi sitä, kuinka monta prosenttia osallistujista on oppinut lukemaan, pysynyt mukana ohjelmassa tai sijoittunut työmarkkinoille. Mikäli tavoitteista jäätiin jälkeen, toteuttajaorganisaatioiden sama korvaus pieneni. Viimekädessä riski siirtyi NAEALin työntekijöille, jotka olivat työttöminä sopimusten välissä tai joiden eläkevakuutusmaksuja ei voitu maksaa rahan puutteen takia. Kehitysapukontekstissa ajatus siitä, että päämiehen kärsimät tappiot ovat agentin aiheuttamia, on ongelmallinen, sillä agentilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa tai varautua toimintaympäristöstä tuleviin muutoksiin. Tosiasiassa riskit siirtyvät yhä alemmas apuketjussa, samalla kun kehitysavussa vallitseva osoittamisen pakko aiheuttaa sen, että kaikki apuketjussa haluavat omia itselleen tulokset ja menestystarinat.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Liberialainen kansalaisjärjestö NAEAL on osa kehitysyhteistyön apuketjuja ja sitä kautta sillä on moneen suuntaan ulottuvia tilivelvollisuus-suhteita erilaisiin ”päämiehiin”. NAEAL työskentelee sadoissa yhteisöissä, jotka ovat sitoutuneet lukutaito-ohjelman toteuttamiseen. Rahoitusta tähän työhön saadaan lukuisilta erityyppisiltä rahoittajilta, joiden kanssa solmitut sopimukset

vaihtelevat suuruudeltaan, kestoaltaan ja seuranta-vaatimuksiltaan. Työssään järjestö joutuu ottamaan huomioon opetusministeriön aikuis-koulutuksen järjestämiseen liittyvät säännökset. Samanaikaisesti järjestön hallituksella ja työnte-kijöillä on myös odotuksia NAEALin suhteen.

NAEALin päämääränä on sosiaalinen kehitys ja keinona aikuislukutaidon edistäminen osallistavilla menetelmillä, jotka vahvistavat ihmisen itsetuntoa. Suurin osa rahoittajista jakaa tämän päämäärän ja haluaa kehittää yhteistyötä, sillä rahoittajat oppivat NAEALiltä tavoista, joilla yhteisöissä kannattaa viedä aikuislukutaitoa eteenpäin.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö perustuu sopimuksille, joilla resursseja ja tehtäviä siirretään toteuttajille. Pitkissä apuketuissa eri toimijat haluavat suojata itsensä riskeiltä, joten resursseja ja niillä saatavia tuloksia seurataan tarkasti. Paikallisen toteuttajan näkökulmasta tämä merkitsee yhtäältä kymmenien lomakkeiden ja raporttien tuottamista eri rahoittajille, jotka myös itse panostavat tiedon tuottamiseen, ja toisaalta joustamista korvausten määrissä, mikäli tavoitteita ei saavuteta.

Epätäydellinen informaatio, sen aiheuttama luottamuspuola ja agenttikustannukset ovat agenttiteorian keskiössä. Analyysin pohjalta voidaan todeta, että tässä tapausesimerkissä ti-

livelvöllisuusmekanismeja on paljon ja niistä aiheutuu kustannuksia sekä rahoittajille että NAEALille. Samanaikaisesti molemmat osapuolet pyrkivät ylläpitämään hyviä suhteita ja tekemään yhteistyötä samojen päämäärien eteen. Hyvätkään suhteet eivät johda raportoinnin ja muiden tilivelvöllisuusmekanismien vähenemiseen, sillä paineet niihin tulevat ylempää apuketuista, jonne tarvitaan tulos- ja arviointitietoa ennen kaikkea osoittamistarkoituksiin. Rahoittajiin päin suuntautuva tilivelvöllisyys ei ole omiaan tukemaan NAEALin oman arviointiosaamisen kasvua ja toiminnan kehittämistä.

Tulokset ovat hyvin yhdenmukaisia muiden kehitysyhteistyön seuranta- ja arviointia käsittelevien tutkimusten kanssa (esim. Ashman 2001; Ebrahim 2005; Wallace ym. 2006), joissa on havaittu kehitysyhteistyöjärjestelmän taipumus ylöspäin suuntautuvaan tilivelvöllisyyteen. Kehitysyhteistyön instituutiona tulisi muuttua virheitä ja riskinottoa sallivammaksi, jotta oppimiseen ja toiminnan kehittämiseen tähtäävä seuranta ja arviointi saisi laajempaa jalansijaa. Seuranta, arviointi ja raportit ovat tyypillisiä tilivelvöllisuusmekanismeja rahoittajien kanssa työskennellessä, jatkossa voisi paneutua siihen, millaisia välineitä ja prosesseja muissa tilivelvöllisyysuhteissa, kuten suhteissa yhteisöihin tai järjestön missioon, käytetään.

LÄHTEET

- Ashman, Darcy (2001). Strengthening north-south partnerships for sustainable development. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), 74–98.
- Bhola, Harbans S. & Valdivieso Gómez, Sofia (2008). *Signposts to literacy for sustainable development*. UNESCO Institute for Lifelong Learning. Haettu sivulta <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001595/159540e.pdf>, 14.4.2014.
- Böås, Morten (2009). Making plans for Liberia – a trusteeship approach to good governance? *Third World Quarterly*, 30(7), 1329–1341.
- Booij, Anna (2013). *Partnerships in progress. An analysis of the relevance of INGOs in achieving Liberia's development goals (2003–2013)*. LINGO Forum Liberia International Non-Governmental Organization Forum.
- Brinkerhoff, Jennifer (2002). Government–non-profit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1), 19–30.
- Caers, Ralf, DuBois, Cindy, Jegers, Marc, De Gieter, Sara, Schepers, Catherine & Pepermans, Roland (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1), 25–47.
- Carman, Joanne G. (2010). The accountability movement. What's wrong with this theory of change? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (2), 256–274.
- Chelmsky, Eleanor (1997). The coming transformations in evaluation. Teoksessa Chelmsky, Eleanor & Shadish, William R. (Eds.), *Evaluation for the 21st century: a handbook*. Thousand Oaks (Calif.): Sage Publications, Inc.
- CDRA (The Community Development Resource Association) (2013). *Evaluation of the 'Adult education to support social reintegration and*

- rehabilitation' program in Liberia of the Finnish Refugee Council (FRC) 2008–2013. Unpublished report.
- Cooke, Bill & Kothari, Uma (Eds.) (2007). *Participation: the new tyranny?* Zed Books: New York.
- Cornwall, Andrea (2007). Buzzwords and fuzz-words: deconstructing development discourse. *Development in Practice*, 17(4–5), 471–484.
- Cracknell, Basil Edward (2000). *Evaluating development aid. Issues, problems and solutions*. New Delhi: Sage Publications.
- Davis, James. H., Schoorman. F. David & Donaldson, Lex (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.
- Ebrahim, Alnoor (2005). *NGOs and organizational change. Discourse, reporting and learning*. New York: Cambridge University Press.
- Ebrahim, Alnoor (2007). Towards a reflective accountability in NGOs. Teoksessa Ebrahim, Alnoor & Weisband, Edward (Eds.) *Global accountabilities. Participation, pluralism, and public ethics*. (s.193–224). New York: Cambridge University Press.
- Edwards, Michael & Hulme, David (Eds.) (1996). *Beyond the magic bullet. NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Eyben, Rosalind (2013). *Uncovering the politics of 'evidence' and 'results'. A framing paper for development practitioners*. Haettu sivulta <http://big-pushforward.net/wp-content/uploads/2011/01/Uncovering-the-Politics-of-Evidence-and-Results-by-Rosalind-Eyben.pdf>, 23.5.2013.
- Eyben, Rosalind (Ed.) (2006). *Relationships for aid*. London; Sterling, VA: Earthscan.
- Fowler, Alan (2000). Introduction. Beyond partnership. Getting real about NGO relationships in the aid system. *IDS Bulletin*, 31(3), 1–13.
- Fowler, Alan (1996). Assessing NGO performance: Difficulties, dilemmas, and a way ahead. Teoksessa Edwards, Michael & Hulme, David (Eds.), *Beyond the magic bullet. NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Gibson, Clark C., Andersson, Krister, Ostrom, Elinor & Shivakunmar, Sujai (2005). *The Samaritan's dilemma. The political economy of development aid*. New York: Oxford University Press.
- Goddard, Andrew & Assad, Mussa J. (2006). Accounting and navigating legitimacy in Tanzanian NGOs. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(3), 377–404.
- Guijt, Irene (2010). Accountability and learning: Exploding the myth of incompatibility between accountability and learning. Teoksessa Ubels, Jan, Acquaye-Baddoo, Naa-Aku & Fowler, Alan (Eds.), *Capacity development in practice* (s. 277–292). UK: Earthscan.
- Hammer, Michael & Loyd, Robert (2011). *Pathways to accountability II*. The 2011 revised Global Accountability Framework. Report on the stakeholder consultation and the new indicator framework. London: One World Trust.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Jordan, Lisa & Van Tuijl, Peter (2007). *NGO accountability. Politics, principles & innovations*. New Delhi: Earthscan. First South Asian Edition.
- Kivistö, Jussi (2007). *Agency theory as a framework for the government–university relationship*. Tampere: Higher Education Group/Tampere University Press.
- Lister, Sarah (2000). Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners. *Journal of International Development*, 12(2), 227–239.
- Martens, Bertin, Mummert, Uwe, Murrel, Peter & Seabright, Paul with a foreword by Elinor Ostrom (2002). *The institutional economics of foreign aid*. New York : Cambridge University Press.
- Mathews, Lancedell (2002). *Waiting for development: donors, NGOs and humanitarianism in Liberia during the 90s*. Julkaisematon Master of Arts in Development Studies -tutkielma. Graduate School of Development Studies. The Hague: Institute of Social Studies.
- Mebrahtu, Esther, Pratt, Brian & Lönnqvist, Linda (Eds.) (2007). *Rethinking monitoring and evaluation. Challenges and prospects in the changing global aid environment*. Wiltshire: INTRAC.
- Najam, Adil (1996). NGO accountability: A conceptual framework. *Development Policy Review*, 14(4), 339–353.
- NARDA (New African Research and Development Agency) (2010). *FRC Liberia Program 2008–2010. Report: Mid-term Peer Review*. Unpublished report.
- Newell, Peter & Bellour, Shaula (2002). Mapping accountability: origins, contexts and implications for development. *IDS working paper 168*.
- O'Dwyer, Brendan & Unerman, Jeffrey (2007).

- From functional to social accountability: Transforming the accountability relationship between funders and non-governmental development organisations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), 446 – 471.
- OECD (2005). Paris declaration on aid effectiveness. Haettu sivulta <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, 3.4.2014.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2005). *Anthropology and development: understanding contemporary social change*. London: Zed Books.
- Patton, Michael Quinn (2011). *Developmental evaluation. Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: The Guilford Press.
- Ramalingam, Ben (2013). *Aid on the edge of chaos*. Oxford: Oxford University Press.
- Tvedt, Terje (1998). *Angels of mercy or development diplomats? NGOs and foreign aid*. Oxford: Africa World Press.
- Tvedt, Terje (2002). Development NGOs: Actors in a global civil society or in a new international social system. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13(4), 363–375.
- Utas, Mats (2008). *Liberia beyond the blueprints: Poverty reduction strategy papers, Big Men and informal networks*. Lecture Series on African Security 2008:4. Nordiska Afrikainstitutet.
- Wallace, Tina, Bornstein, Lisa & Chapman, Jennifer (2006). *The Aid chain. Coercion and commitment in development NGOs*. Warwickshire: Intermediate Technology Publications.
- Van Slyke, David M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187.
- Van Puyvelde, Stijn, Caers, Ralf, Du Bois, Cindy & Jegers, Marc (2012). The governance of nonprofit organizations: Integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(3), 431 –451.