

Asia: VN/24322/2024 UH

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

Lausuntopyyntö

- 1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämisestä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?**

Opetushallituksen näkökulmasta on tärkeä luoda entistä paremmat reunaehdot opetusalan kehitysyhteistyön ja korkeakouluyhteistyön toteuttamiselle osana Suomen kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä.

Opetushallitus tunnistaa niitä tarpeita, mihin lakiuudistuksella haetaan ratkaisuja ja näkee, että on tärkeää selventää EU-delegoituun ja valtion viranomaisten kehitysyhteistyöhön liittyvät säädöstarpeet, mahdollistaa julkisten hallintotehtävien ja toimivallan siirtämistä ulkoministeriöltä muille viranomaisille sekä taata resurssien tehokas käyttö, kehitysyhteistyöhankkeiden korkea laatu ja toiminnan tuloksellisuus.

Opetushallituksella on hyvät edellytykset osallistua Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Koulutuksen ollessa yksi Suomen kehityspolitiikan painopistealueista Opetushallitus on kansallisena koulutuksen kehittämisestä vastaavana viranomaisena luonteva kehitysyhteistyön kumppani ulkoministeriölle, huomioiden arviomuistiossa kirjatut tavoitteet.

Korkeakouluyhteistyön toimeksiantojen osalta nykytilan kuvausta on syytä täydentää Opetushallituksen roolin suhteen: Opetushallituksen vastuulla on

hankkeiden laadullinen ja taloudellinen seuranta, monitorointi, raportoinnin järjestäminen ja vuosiraporttien tarkistus, tulosraportointi ja viestintä sekä

ohjelmasta että hankkeista. Valtionavustushankkeiden arviointiprosessissa Opetushallituksen vastuulla on hakemusten kelpoisuustarkistus, arviointiprosessin järjestäminen, rahoitusesityksen luonnostelu.

Nykyisten toimeksiantojen haasteena voi Opetushallituksena näkökulmasta nähdä tehottomuuden, yksityiskohtaisen tai ei-tarkoituksenmukaisen säätelyn ottaen huomioon sen, että Opetushallitus on valtion viranomainen ja toimeksiantoihin liittyvät tehtävät hoidetaan virkavastuulla.

Korkeakouluohjelmien osalta ulkoministeriön ja Opetushallituksen välisissä toimeksiantoissa on voitu törmätä epäselvään toimivaltaan, mistä on voinut seurata tehottomuutta (riski päällekkäiselle työlle tai tilanteelle, jossa organisaatiot eivät optimaalisesti voi keskittyä ydinosaamisensa mukaisiin tehtäviin).

Opetushallitus näkee hyvänä, mikäli lainsäädännön kehittämisen myötä saadaan selkeämmät ratkaisut mm. valtionavustushakuja koskevan toimivallan siirron suhteen (mm. rahoituspäätösten valmistelu, muutokset sopimuksiin, maksatukset hankkeille).

Kansainvälisissä kehitysyhteistyön monitoimijaprojekteissa Suomi voi tuoda lisäarvoa juuri kehitysyhteistyön ja opetussektorin läheisellä yhteistyöllä.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan uusi laki tulee selkiyttämään kehitysyhteistyötoimijoiden rooleja, vastuita ja mahdollisuuksia. Opetushallitus kannattaa ajatusta, ettei valtion virastoja tarvitsisi kilpailuttaa jatkossakaan.

Opetushallitus korostaa FinCEEDin roolia kansainvälisten kehitysyhteistyön Eurooppalaisten monitoimijahankkeiden valmistelijana sekä toimeenpanossa.

FinCEED toimeksianto mahdollistaa Opetushallituksen osallistumisen laajemmin esimerkiksi Euroopan unionin Global Gateway -rahoitushakujen valmisteluun ja Opetushallituksen resursoinnin nykyisten hankkeiden toteutukseen sekä uusien hankkeiden suunnittelussa. FinCEEDin toiminnan yhteydessä on korostunut Opetushallituksen asiantuntijarooli koulutuksen kehittäjänä paitsi kansainvälisesti niin myös Suomessa, ja tästä on ollut suurta lisäarvoa Hankkeiden neuvotteluprosesseissa. FinCEED tekee myös tiivistä yhteistyötä Education Finland – koulutusvientiohjelman kanssa, mikä on Suomen prioriteettien mukaista.

2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa säätelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien IKI-instrumenttia koskeva säätely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

IKI:n maksuperuste ei ole aivan selkeä, vaikka siitä on ohjausta vanhassa IKI:ä koskevassa virastolaissa. Maksuperustelain ja hankintalain termein kysytään, onko IKI:n kaltaisessa toiminnassa kyse ns. yhteistoiminnasta vai valtion sisäisestä hankinnasta. Näiden vaihtoehtojen osalta pitää osata arvioida, onko kyseessä kilpailtu markkina. Arviomuistiossa nostetaan esiin, että monissa IKI-hankkeissa jo lähtökohtaisesti tehdään yhteistyötä tavalla, johon pätee ns. yhteistoiminnan periaatteet. Tällöin maksuperuste on toimeksiantajan ja vastaanottavan organisaation sovittavissa, mikä tarkoittaa, että toiminta voi olla omakustannehinnoitteluun tai muihin hinnoitteluperiaatteisiin perustuvaa.

Opetushallitus näkee hyvänä, että IKI-toiminta perustuisi virastoissa tiettyihin selkeisiin laskutusperiaatteisiin ja että hinnoittelu perustuisi liiketaloudelliseen hinnoitteluun. Opetushallitus katsoo, että kyseinen muutos lisäisi läpinäkyvyyttä hankkeiden kustannuksiin ja asiantuntijatyön hinnoitteluun. Se myös helpottaisi viraston mahdollisuuksia punnita hankkeen toteuttamiseen vaadittavia resursseja, hyötyjä vs. mahdollisia rasitteita ja kannustaisi virastoja lähtemään mukaan IKI-hankkeisiin. Koska hankkeissa hyödynnetään toimeenpanijaviraston sisäisiä ja hallinnollisia palveluja, katsoo Opetushallitus, että näitä kustannuksia tulisi voida kattaa hankebudjetista, esim. ns. admin-kustannuksina (usein esim. 7 tai 14 % kustannuksista, riippuen viraston roolista kyseisessä hankkeessa).

Opetushallitus jakaa ulkoministeriön näkemyksen siitä, että mikäli kyseessä on Suomen ja kumppanimaan viranomaisen osaamisen tai muun kapasiteetin vahvistaminen, johon suomalainen virasto/laitos tuo tarvittavan osaamisen, olisi sillä tosiasiallinen yksinoikeus IKI-hankkeen suorittamiseen eikä sitä näin ollen tarvitsisi kilpailuttaa.

Instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti (IKI-yhteistyö) mahdollistaa osallisuuden suuremmissa toteuttaja- yhteistyöverkostoissa ja vahvistaa sitä kautta Suomen asemaa olla mukana tulevaisuudessa laajemmissa kv. hankekokonaisuuksissa, kuten esim. tavoitteet TE-hankkeen käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi Ukrainassa. Samalla se luo Suomelle tunnettavuutta ja mahdollisuuden profiloitua tiettyjen sektoreiden osajana ja vahvistaa Suomen asemaa varteenotettavana yhteistyökumppanina. Se myös lisää organisaation vertaisoppimista toteuttamisessa.

3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

Opetushallitus näkee, että on tärkeää purkaa hankeyhteistyön siilomaisuutta ja mahdollistaa erilaisten toimijoiden välinen yhteistyö. Nyt kysymys on virastojen näkökulmasta se, onko heillä konkreettisia toimintamalleja ja sopimusmalleja, joilla erilaisten toimijoiden välinen yhteistyö, IKI:n kautta tai muuten, on voitu edistää. Tähän tarvitaan erilaisia tukimalleja ja ohjeistusta.

Varsinkin EU-rahoituksen yhteydessä suomalaisten pilariarvioitujen tai sitä tavoittelevien toimijoiden yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää.

Opetushallitus pitää hyvänä monitoimijamallin sisällyttämistä IKI-hankkeisiin (myös muut hankkeet, kuten Team Nationals, Global Gateway). Vaikka Opetushallitus on koulutussektorilla toimiva virasto, saattaa hankkeeseen liittyä elementtejä/osioita, joiden toteuttamisessa Suomessa käytännössä

toimitaan yhteistyössä viranomaisen ja muun ulkopuolisen toimijan kanssa, ja jolla yhteistyöllä katsotaan saavutettavan parhaat ja laajakantoisemmat tulokset. Esimerkkinä tästä Ukrainassa toteutuksessa oleva hanke, jossa tutkintojen uudistamisen lisäksi toteutetaan ammatillisen opettajien koulutusta.

Opetushallitus pohtii, voiko monitoimijamallissa olla myös ns. alihankintaa, kun viranomaisen hankkii tarvittavan palvelun julkisena hankintana. Tällöin

viranomaisen raportoi myös hankintana toteutetun palvelun. Monitoimijamalleissa on tärkeä huomioida, että viranomaisille annetaan joustavat mahdollisuudet sopia muiden hankeosapuolten kanssa.

Opetushallitus pitää kohdassa 2.3. esitettyjä muutoksia tai tarkennuksia valtioneuvostuslakiin hyvin perusteltuina ja kannatettavina. Toteutuessaan ne edistäisivät tarkoituksenmukaisempaa ja ketterämpää hallintoa.

4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?

Opetushallitus lausui jo vuosi sitten arviomuistion lausuntovaiheessa, että sillä on hyvät edellytykset osallistua Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Opetushallitus on luonteva kumppani ulkoministeriölle ja voi osaltaan edistää kehitysyhteistyön tuloksellisuutta, laatua ja riskinhallintaa. On tärkeää löytää joustavia ratkaisuja, jotta Opetushallitus voi antaa eteenpäin hallintotehtäviä muille toimijoille kuin viranomaisille.

5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?

-

6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?

Opetushallitus näkee kehitysyhteistyövarojen riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyn näkökulmasta tärkeänä, että ilmoittajien henkilöllisyyden suoja varmistettaisiin kaikissa ilmoituskanaviin tullevissa ilmoituksissa. Ilmoituskanavan olemassaolo ei yksin riitä, vaan siitä tulee laajasti tiedottaa eri sidosryhmille kehitysyhteistyön toimeenpanossa. On tärkeää, varsinkin kolmansissa maissa, että ilmoituksen voisi tehdä myös omalla äidinkielellä. Tämä tulee huomioida jo eri hankkeiden suunnitteluvaiheessa.

7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

Korkeakoulujen yhteistyö ja sen merkitys partnerimaiden korkeakoulujen kanssa on jätetty luonnoksessa vähälle huomiolle. On hyvä painottaa sitä, että kehittyvien maiden korkeakouluopetuksen tukeminen ja kehittäminen edistää omalta osaltaan toimivan, tehokkaan ja tasa-arvoisen yhteiskunnan

rakentumista. Suomalaisen ja etelän korkeakoulujen verkostot ja hankkeet ovat voittopuolisesti perustuneet jo tieteen ja opetuksen luonteen mukaisesti

tasa-arvoiseen kumppanuuteen huolimatta siitä, että rahoittajataho on usein pääasiassa ollut Suomi. Tämä antaa hyvän pohjan jatkossa myös yhteisrahoitteiselle toiminnalle.

Korhonen Olli
Opetushallitus