

Asia: VN/24322/2024

Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä

Kysymykset lausunnonantajalle (arviomuistion luvut suuntaa-antavia)

1. Arviomuistiossa esitetään uuden kehitysyhteistyötä järjestämistä koskevan lain säätämistä ja Laki valtion virastoista ja laitoksista (382/1989, jäljempänä "virastolaki") kumoamista. Virastolain tapaan arviomuistiossa esitetään säädettäväksi viranomaisille kuuluvasta yleistoimivallasta osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Samalla toimivallan soveltamisalaa viranomaisten osalta esitetään yhtenäistettäväksi julkisuuslain 4 §:n kanssa. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten, mukaan lukien vaikutusten, osalta? (luku 2.1)

Suomen Lähetyseura kiittää mahdollisuudesta lausua kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain säätämisestä ja virastolain kumoamisesta. Suhtaudumme myönteisesti pyrkimykseen antaa muille viranomaisille ja muille erikseen nimetyille toimijoille mahdollisuus toimeenpanna kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä ulkoministeriön toimeksiannosta. Kehitysyhteistyökentän eri toimijoiden ja erilaisten rahoitusvirtojen määrä on moninkertaistunut sitten virastolain asettamisen.

Toteamme samalla, että kehitysyhteistyötä koskevien vastuullisuusjärjestelmien on kehityttävä vastaamaan muuttunutta tilannetta. Lain asettamisen yhteydessä on mahdollisuus kohentaa haastavaa tilannetta, jossa suurin osa kehitysyhteistyötä koskevasta tuloksellisuudesta todennetaan varsinaisen kehitysyhteistyön alla, siinä missä muun kehitysyhteistyön osalta vastuullisuuden järjestelmät eivät ole välttämättä yhtä kehittyneitä.

Nykyisen osin pirstaloituneen ja instrumenttivetoinen kehitysyhteistyön saaminen ulkoministeriön ohjaamisen ja valvonnan alle vaatii kehitysyhteistyötä koskevan suunnitelmallisuuden ja seurannan ulottamista myös ulkoministeriön ulkopuoliseen viranomaistyöhön.

2. Millaisia näkemyksiä teillä on uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain ja sitä koskevan IKI-instrumentin soveltamisalaa koskevasta muutoksesta suhteessa korkeakouluihin? Miten korkeakouluja tulisi kohdella suhteessa julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmään (luku 2.1)

-

3. Kehitysyhteistyön järjestämistä koskevaan uuteen lakiin esitetään päivitettäväksi IKI-yhteistyötä koskeva maksuperustesäännös. IKI-yhteistyön osalta on tarkoitus yhdenmukaistaa IKI-yhteistyötä koskevia kirjaus- ja kilpailutusnäkökulmia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten osalta? Millaisia näkemyksiä teillä on esityksen vaikutuksista? (luku 2.1)

-

4. Arviomuistiossa kuvataan ulkoministeriön tahtotila rahoittaa tulevaisuudessa monitoimijahankkeita, joilla rahoitettaisiin konsortioita, jotka muodostuisivat esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja yrityksistä (luku 2.1.1.4). Millaisia näkemyksiä, hyviä käytäntöjä tai toimintatapoja teillä on monitoimijamallin rahoittamiseen?

Lähetysseura suhtautuu myönteisesti monia eri osaamisia yhdisteleviin konsortiohankkeisiin, mutta pitää tärkeänä, että eri kehitysyhteistyötoimijat – mukaan lukien kansalaisjärjestöt – voivat osallistua niihin tasa-arvoisesti.

Nostamme esiin kolme huomiota koskien niiden järjestämistä: 1) Eri toimijat ovat tottuneet erilaisiin suunnittelun ja raportoinnin velvollisuuksiin, joten ohjaavien puitteiden pitää olla huolella suunnitellut ja osapuolia tasa-arvoisesti kohtelevat. 2) Konsortioinstrumenttien kehittämisen tulee olla pitkäjänteistä – lyhyet kokeilut tuottavat harvoin kehittyvien maiden tarpeisiin vastaavaa tulosta. 3) Instrumentin käyttöönoton yhteydessä ulkoministeriön tulee ohjata panoksia instrumentista viestimiseen ja toimijoiden törmäyttämiseen.

5. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää EU:lle tai muiden valtioiden kehitysyhteistyötoimijoille siirrettäviä tehtäviä koskien sekä selvennetään teknisen siirron mahdollisuutta (luku 2.1.3.1). Millaisia näkemyksiä teillä on selvitystä koskien?

-

6. Arviomuistioon on kuvattu ulkoministeriön ulkoistamat asiantuntijahankinnat perustuslain 124 §:n arvion valossa. Uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä on tarkoitus säätää muulle kuin viranomaiselle siirrettävien tehtävien osalta niiden asiantuntijahankintojen osalta, jotka nykytilassa arvioidaan julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi. Arviomuistiossa esitetään myös mahdollinen tahtotila laajentaa asiantuntijapalveluhankintoja tiettyjen yhteistyömuotojen osalta. Millaisia näkemyksiä teillä on esityksestä ja sen vaikutuksista (luku 2.2)?

Lähetysseura pitää myönteisenä, että ulkoministeriö pyrkii hankkimaan parasta mahdollista tietoa päätöstensä valmistelun tai toimintansa kehittämiseksi. Ulkoistaminen voi olla tämän väline. Lähetysseura katsoo, että asiantuntijahankintojen yksityistämistä koskevassa linjauksessa tulee korostaa asiantuntijuutta, avoimuutta, hankintojen läpinäkyvyyttä ja toimeksiantojen riippumattomuutta sekä laadunvarmistamisen johdonmukaisuutta. Ulkoistamiseen liittyy kahdenlaisia riskejä:

1) Erityisesti suomalaisten asiantuntija/konsulttipalvelujen markkina on verrattain suppea ja ulkoministeriö on näille yrittäjille merkittävä asiakas. On riski, että palveluntarjoajat välttävät kriittisiä tulkintoja tai aiheita arvioinneissaan ja suosituksissaan.

2) Ulkoministeriön oma osaaminen voi heiketä, jos rahoitusta tullaan ohjaamaan suuremmassa mittakaavassa ulkoisiin asiantuntijapalveluihin.

7. Arviomuistiossa esitetään muutoksia valtionavustuslakiin (688/2001) niiltä osin, kun niihin liittyy ulkoministeriön toimintaa koskevia erityispiirteitä (luku 2.3). Muilta osin valtionavustusten myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännösten osalta?

-

8. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä ilmoittavien henkilöllisyyden suojasta nykyistä lainsäädäntöä kattavammin (luku 2.4). Ulkoministeriön arvion mukaan uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä voitaisiin säätää ilmoittajien henkilöllisyyden suojelemisesta esimerkiksi laki finanssivalvonnasta (878/2008) 71 a-c §:n tapaan. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännöstarpeiden osalta?

-

9. Muut mahdolliset kommentit arviomuistiossa esitetystä arvioinneista ja esityksistä?

Arviomuistio antaa kattavan ja asiantuntevan kuvan kehitysyhteistyön järjestämistä koskevasta problematiikasta sekä esittää keinoja kokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Kiinnitämme kuitenkin erityistä huomiota kehitysyhteistyön määrittelyä koskeviin epätarkkuuksiin, joiden selkeyttämien voisi jämäköittää sitä, mitä laki varsinaisesti pyrkii ohjaamaan. Avaamme aihetta kolmen toisiinsa kytkeytyvän kysymyksen kautta.

a) Määrittyykö kehitysyhteistyö kehitysavuksi tilastoitavan rahoituksen kautta?

Esimerkiksi sivulla 8 todetaan, että ”Suomen kehitysyhteistyö lasketaan julkiseksi kehitysrahoitukseksi (ODA, Official Development Assistance)”. Jos vastaus on kyllä, tällöin kehitysyhteistyön piiriin kuuluu mm. turvapaikanhausta aiheutuvia kuluja. Turvapaikanhakua koskevaa päätäntävaltaa käyttävät migri ja sisäministeriö, joten on hankala nähdä, miten ulkoministeriö voisi toimia ohjaavana ja valvovana tahona.

Lisäksi, kuten tässä ja kehityspoliittisia sijoituksia koskevassa arviointimuistiossa ansiokkaasti kaikki kehitysrahoitus ei tilastoidu kehitysavuksi, vaan jotkut kaupalliset rahoitusvirrat ovat OECD-kriteerein OOF-kategoriaa ja siten ulkona kehitysyhteistyöstä, jos se määriteltäisiin kehitysavun kautta. Lisäksi rahavirtaperustaista määritelmää mutkistavat pyrkimykset tuoda yksityinen sektori osaksi kestäväen kehityksen toteutumista kaupallisin ehdoin.

Näiden syiden vuoksi kehitysyhteistyön määrittelyä koskien sen alla ohjattuja ja valvottuja rahoitusvirtoja voisi olla mielekästä täsmentää.

b) Mitkä tahot määrittelevät kehitysyhteistyön ja sen substanssin - miten ristiriidat sovitetään?

Arviomuistio käsittelee ulkoministeriön suhdetta muihin toimeenpaneviin ministeriöihin. On tärkeä tunnistaa, että osaan kehitysyhteistyön instrumenteista suurempi legitimitetti saattaa olla muilla kuin ulkoministeriöllä. Esimerkiksi, kehitysrahoituksella toimeenpannaan juridisesti Suomea velvoittavan Pariisin ilmastositoumuksen tavoitteita.

Nojaaminen OECD-DAC -määritelmiin kehitysyhteistyössä on mahdollistanut kehitysapuun integroitavaksi sellaisia rahoitusvirtoja, jotka eivät vastaa arviomuistion määritelmää kehitysyhteistyölle, jonka ”ensisijainen tarkoitus on edistää taloudellista kehitystä sekä hyvinvointia kehittyvissä maissa”. Esimerkiksi monet kaupalliset (e.g. vienninedistämismatkat) ja turvallisuuteen (e.g. siviilikriisinhallinta) liittyvät pyrkimykset korostuvat kehityspolitiikassa ja laajentavat siten kehitysyhteistyön omistajuutta. Siksi kiinnitämme huomiota siihen, että kehityspolitiikkaa tulisi käsitellä arviomuistiossa laajasti välineenä, jolla Suomi osoittaa kunnioitustaan kansainväliseen oikeuteen ja toimeenpanee omia kansainvälisoikeudellisia sitoumuksiaan.

Näin ollen Lähetysseura pitää tärkeänä määritellä niitä keskeisiä prosesseja ja niiden prosessien valta- sekä vastuusuhteita, jotka liittyvät kehitysyhteistyön substanssiin osana esimerkiksi Suomen kauppa-, turvallisuus-, ulko-, ilmasto- tai veropolitiikkaa.

c) Mitä toimia kehitysyhteistyön ohjaamiseen ja valvontaan liittyy?

Viimeiseksi aiheeksi nostamme kysymyksen niistä tehtävistä, joita liittyy ulkoministeriön kehitysyhteistyön ohjaamiseen ja valvontaan. Suomen Lähetysseura näkee tärkeänä, että lakiin kehitysyhteistyön järjestämiseksi kirjataan velvoite ulkoministeriölle tuottaa luotettavaa tietoa kehitysyhteistyön rahavirroista, kohdentumisesta ja tuloksista, sekä vastuu raportoida niistä eduskunnalle sekä suurelle yleisölle kehitysyhteistyötä koskevan deliberatiivisen demokratian toteutumisen mahdollistamiseksi.

Mikäli tämä vastuu sisällytettäisiin kehitysyhteistyön määrittelyihin, sille olisi varattava riittävä resursointi ja mekanismit.

Humalisto Niko
Suomen Lähetysseura