Opetushallitus

Lausunto

11.04.2025

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)

Opetushallituksen näkökulmasta on tärkeä luoda entistä paremmat reunaehdot opetusala 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
- 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 (kehitysyhteistyön parempi tuloksellisuus, laatu, riskinhallinta).

Opetushallituksen ydinosaamista kehittyvien maiden kanssa tehtävän korkeakouluyhteistyön tukemisessa on paitsi rahoitusohjelmien suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano myös muut yhteistyön edistämis- ja tukitoimet. Opetushallituksella on hyvät edellytykset vahvistaa synergioita kehityspolitiikan ja kansainvälisen koulutusyhteistyön kesken.

Arviomuistion luvussa 1.2.1 kuvataan korkeakoulu- ja tutkimusyhteistyön nykytila ja ulkoministeriön ja Opetushallituksen välistä yhteistyötä tähän liittyvien toimeksiantojen osalta (HEI ICI, HEP sekä FinCEED).

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 toimeksiannoissa 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. Kannatamme ajatusta, ettei valtion virastoja tarvitsisi kilpailuttaa jatkossakaan. Haluamme korostaa FinCEEDin roolia kansainvälisten kehitysyhteistyön Eurooppalaisten monitoimijahankkeiden valmistelijana sekä toimeenpanossa. FinCEED toimeksianto mahdollistaa 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.

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)

Kyseisistä kysymyksistä tulisi kerätä näkemyksiä korkeakouluilta itseltään sekä opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, ettei näitä tahoja ole mainittu lausuntopyynnön jakelulistalla.

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)

Viitaten s. 14, 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).

Viitaten kohtaan 2.1.1.3. s. 16–17 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-hankeen suorittamiseen eikä sitä näin ollen tarvitsisi kilpailuttaa. Mikäli IKI-hankkeen aloite tulee ulkoministeriöltä, kannattaa Opetushallitus tässä tapauksessa kilpailutusta parhaan toteuttajan identifioimiseksi.

Viitaten kohtaan 2.1.1.1. Instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti (IKI-yhteistyö) s. 12 IKI-hankkeen toteuttaminen kohdemaassa, jossa on paljon muitakin toimijoita, mahdollistaa osallisuuden suuremmissa toteuttaja- yhteistyöverkostoissa ja vahvistaa sitä kautta Suomen asemaa olla mukana tulevissa laajemmissa kv. hankekokonaisuuksissa, kuten esim. tavoitteet TE-hankkeen käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi Ukrainassa. Samalla se luo Suomelle tunnettavuutta ja mahdollisuuden profiloitua tiettyjen sektoreiden osaajana ja vahvistaa Suomen asemaa varteenotettavana yhteistyökumppanina. Se myös lisää organisaation vertaisoppimista toteuttamismaassa.

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?

Viitaten kohtaan 2.1.1.4 s. 17 Opetushallitus pitää hyvänä monitoimijamallin sisällyttämistä IKI-hankkeisiin. 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 (Opetushallitus vastaa Suomessa) lisäksi toteutetaan ammatillisen opettajien koulutusta (ammatilliset opettajakorkeakoulut vastaavat tästä Suomessa).

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

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?

Viitaten kohtaan 2.1.3 s. 20 ja 2.1.3.2 s. 24 delegoitu yhteistyö, Opetushallitus pitää yleisesti ottaen hyvänä, että kehitysyhteistyövaroja voidaan myös kanavoida muun kuin suomalaisen kehitysyhteistyötoimijan kautta. Vaikka delegoitu yhteistyö tuo mukanaan tiettyjä etuja, on kuitenkin samaan aikaa huomioitava, että se saattaa samalla (huolimatta hyvästä tavoitteestaan) joissain tapauksissa myös kaventaa suomalaisten toimijoiden tai asiantuntijoiden mahdollisuuksia osallistua hankkeisiin, kun rahalliset resurssit jaetaan suurempien/vahvempien maiden toimijoiden kesken silloin, kun kilpailu resursseista on suuri. Tällöin on myös mahdollista, että Suomen ulkopuolelle delegoidut rahalliset resurssit käytetäänkin ulkomaisten asiantuntijapalveluiden kustannuksiin eivätkä suomalaiset toimijat (vaikka olisivatkin oman alansa kansainvälistä huippua) pääse hyödyntämään näitä resursseja. Näin ollen Suomi tukisikin näissä tapauksissa muiden kuin suomalaisten toimijoiden osaamista/yritysten liiketoimintaa. On tärkeää, että Suomessa luodaan toimintamalleja, jotka mahdollistavat suomalaisten toimijoiden osallistumisen kehitysyhteistyön toimeenpanoon.

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)?

-

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?

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

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?

Opetushallitus näkee kehitysyhteistyövarojen riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyn näkökulmasta tärkeänä, että ilmoittajien henkilöllisyyden suoja varmistettaisiin kaikissa ilmoituskanaviin tulleissa ilmoituksissa.

9. Muut mahdolliset kommenttinne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

-

Sandberg Hannele
Opetushallitus