

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)

NIRAS kannattaa tämän uuden yhteen kokoavan lain säätämistä.

Sivu 12: "käynnissä vuositasonalla ollut viime vuosina noin 10 hanketta eri virastojen ja laitosten kanssa" ehdotamme korjattavaksi "käynnissä vuositasonalla ollut viime vuosina noin 15-20 hanketta eri virastojen ja laitosten kanssa" vastaamaan paremmin viime vuosien lukuja.

Sivu 12-13: On hyvä huomioda, että viranomaisten määritelmän laajennus laajentaa myös IKI-toimijoiden monimuotoisuutta. Tämä saattaa laajentaa myös IKI:n teemoja ja tuoda lisää monimuotoisuutta, mutta myös sirpaleisuutta IKI-kokonaisuuteen. Keskustelua on ollut tulisiko IKI:n keskittyä tiettyihin aloihin instrumenttitason tuloksellisuuden, raportoitavuuden ja tuen vahvistamiseksi. Tämä vain huomiona, sekä keskittämisessä että monimuotoisuudessa on sekä etuja että haasteita.

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)

Korkeakoulut käyttävät tällä hetkellä HEI IKI -instrumenttia. Jää hieman epäselväksi onko lain tarkoituksena yhdistää IKI ja HEI-IKI instrumentti. Mikäli kyse on yhdistämisestä, oletuksena on, että HEI IKI -säädökset voitaisiin yhdistää IKI:in sitä tällä hetkellä ohjaavia säädöksiä kunnioittaen.

Korkeakoulujen kuuluminen IKI:in on kehitysyhteistyön tavoitteiden mukaista, sillä ne tuovat suomalaista lisäarvoa ja mahdollistavat myös kaupallisia tavoitteita ja täten kestävyysajattelua. Lakiteknisiin seikkoihin emme osaa ottaa kantaa.

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)

NIRAS: Kun kyse on yhteistoiminnasta (kun viraston tai laitoksen lainsäädännössä on annettu tehtävään yksinoikeus eikä sitä siksi kilpailuteta) hinnoittelussa ei mielestämme ole ongelmaa kilpailutuksen näkökulmasta.

Tilanteessa, jossa valtion virastolla tai laitoksella ei ole palveluun yksinoikeutta ja palvelua toteuttavat myös yksityiset toimijat näemme, että on hyvä toteuttaa markkinahintaa. Tässä on huomionarvoista, että virastot eivät osallistu kehitysyhteistyöhön pelkästään IKI-instrumentin kautta, sillä ne voivat osallistua myös kahdenvälisiin hankkeisiin ja yksityissektorin instrumenttiin alihankkijan kaltaisella asetelmalla (määritelmä vaihtelee). Koskisiko hinnoitteluperiaate kaikkea osallistumista? Mikäli koskisi, markkinahinta mahdollistaa erilaisten toimijoiden osallistumisen paremmin. Mm kahdenvälisissä hankkeissa kokonaiskulut yritykselle tai virastolle ovat usein laajemmat kuin mitä budjetissa on määritelty, huomioiden esimerkiksi korkean riskin konteksteissa tapahtuvat tilanteet ja muutokset, niihin käytetty työmäärä, sekä hallinnollinen puoli.

IKI-toiminnassa on kyse vastikkeellisesta toiminnasta, mutta on hyvä huomioida, että myös virasto itse saa referenssejä ja vahvistaa kapasiteettiaan toimia erilaisissa tilanteissa ja konteksteissa omalla erityisosaamisalueellaan. Nämä voivat mahdollistaa virastolle (ja Suomelle) korkeamman statuksen ko alalla kansainvälisissä konteksteissa ja tulevaisuuden hankkeissa. Tämä kommentti ei puolla mitään erityistä näkökulmaa, vaan lähinnä tarvetta huomioida, että IKI on molempia osapuolia hyödyttävää.

IKI-toiminnan monopoliasema ja kilpailuttamisvelvoite kytkeytynee myös kappaleen 2.1.1.4 piirteisiin.

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?

NIRAS:

Useamman toimijan toimeksianto- tai hanke IKI- tai muun toimeksiannon tai hankeinstrumentin kautta on vaikuttavuuden kannalta mielekkäämpää, mikäli sen järjestely ja koordinaatio on hyvin mietitty. Esimerkiksi IKI-instrumentti nykymuodossaan pystyy vaikuttamaan lähinnä kapasiteetin vahvistumiseen, siinä missä monitoimijamalli mahdollistaisi paremmin vaikuttavuuden lopullisten hyödynsaajien (ihmisten) suuntaan, sekä paremmat mahdollisuudet kehitysyhteistyön ja kansainvälisen kaupan liittymäkohdille. Ensimmäinen kohta avaa ovia laajempaan ihmisoikeusperusteisen näkökulman, sukupuolitaso-arvon ja syrjimättömyyden ymmärtämiselle ja toteutumiselle IKI-hankkeissa.

On kuitenkin erittäin tärkeää huomioida, miten monitoimijamalli järjestetään ja kuka toimii administratiivisena alustana, miten tulosten "virta" organisoidaan monen toimijan

tuloskehikkoajattelussa, miten tulokset tuodaan yhteen ja toteutetaan eri RBM-vaiheita, onko toimijoilla ihmisoikeusperusteisen toiminnan ja läpileikkaavien teemojen tuntemusta tarpeeksi ko malleihin, yms. Virastot ja yliopistot ovat oman alansa huippueksperttejä, ja samalla tavalla kehitysyhteistyön toimeenpano on oma taiteentalansa moneltakin kannalta.

Esimerkiksi IKI:ssä, kuten muussakin kehitysyhteistyössä, hallinnollisen ja taloushallinnan asiat kumppanimaakonteksteissa (esim. kumppanimaan eksperttien päivärahamaksuissa yms) on hyvä huomioida niin, että prosessit ovat sujuvia ja tehokkaita. Nykymuodossaan IKI:ssä ei ole tähän yksiselitteistä ratkaisua. Monitoimijamallit vaativat laajempaa koordinaatiota, administraatiota ja erinomaista tuloskehikko- ja RBM-tuntemusta, jotta palaset saadaan toimimaan hyvin yhteen. Tästä johtuen olisi mielekkäämpää, että virasto tai vastaava toimija ei joutuisi ottamaan ko vastuuta yksinään laajentuvassa (ja monimutkaisemmassa?) mallissa.

On hyvä huomioida myös yritysten tuomat mahdollisuudet tässä kokonaisuudessa, viitaten yrityksillä etenkin kehitysyhteistyöhön erikoistuneisiin konsulttifirmoihin. Yritykset ovat erikoistuneet keräämään monitoimijamallin palaset kokoon ja järjestelemään ne kehyn prioriteettien ja tuloskehikkoajatteluun sopiviksi, mahdollistaen sujuvan monitoroinnin, raportoinnin ja suunnan kohti korkeamman tason tuloksia. Kyseisenlaiset yritykset myös usein tarjoavat keh-ytoiminnalle hallinnollisen alustan, jossa myös kumppanimaassa on usein olemassa oleva toimisto ja hallinnollinen tuki. Tästä on monia hyötyjä, kuten se, että asiantuntijatoimijan (virasto, korkeakoulu, ym) ei tarvitse osallistua hallinnollisiin tai taloushallinnollisiin toimiin kumppanimaissa, vaan he voivat keskittyä tarjoamaan erikoisalansa palveluja. Esimerkiksi näiden ja matkaturvallisuuden kannalta monitoimijamallissa olisi hyvä olla toimijoita, joilla on pysyvä läsnäolo/toimisto kumppanimaassa.

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?

NIRAS:

Kuten edellisessä kohdassa, myös tässä on hyvä huomioida myös yritysten tuomat mahdollisuudet olla osana tässä kokonaisuudessa, viitaten yrityksillä etenkin kehitysyhteistyöhön erikoistuneisiin konsulttifirmoihin. Ko yritykset ovat erikoistuneet keräämään erilaiset palaset kokoon ja linkittämään tuloksia ja toimijoita (huom. Esim Team Europe).

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)?

2.2.1. Valtion virastojen ja laitosten välinen kehitysyhteistyö (IKI-yhteistyö):

Näemme, että kappale on linjassa perustuslain 124 §:n kanssa. Olemme myös samaa mieltä siitä, että IKI-yhteistyötä koskevan seurantakonsultin roolin tulisi olla vahvempi IKI-yhteistyön valvonnan, ohjauksen ja neuvonnan osalta, jotta oman alansa asiantuntijavirastojen osallistuminen IKI-instrumentin kehitysyhteistyöhön olisi entistä mielekkäämpää, tarkoituksenmukaista ja entistä paremmin linjassa Suomen kehitysyhteistyön prioriteettien ja tuloksellisuuden kanssa. On todettu monessa yhteydessä (esim arvioinneissa), että IKI hyöttyy tukikonsultin palveluista. Nämä ovat kuitenkin tässä vaiheessa melko rajatut, myös huomioiden resurssit ja erilliset osa-alueet. IKI-konsultin roolia on hyvä harkita myös IKI-hankkeiden itsearviointien (tai muulla tavalla järjestettyjen arviointien) osalta, jotta ne saadaan paremmin systematisoitua, hankkeiden linkityksessä EU:n vastaaviin instrumentteihin, sekä muihin globaaleihin hankkeisiin ja toimijoihin. Näissä ja jo olemassa olevissa toimissa huomionarvoista on oikea osaaminen ja kokemus (eli laadun merkitys kilpailutuksissa).

2.2.2. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kumppanimaiden kanssa:

Näemme puitesopimukset hyödyllisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Puitesopimusten kohdalla näemme, että hankinta- ja perustuslakia (124 §) on tärkeä noudattaa tarkasti. Etenkin suunnittelun (formuloinnin) kattavien puitesopimusten kohdalla näemme erityisen tärkeäksi varmistaa, ettei puitesopimuksen implementoijalle muodostu epäilua kilpailuetua ja tai julkista hallintotehtävää.

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?

N/A

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?

Puollamme ilmiantajan suojelun parantamista.

9. Muut mahdolliset kommentitne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

N/A

Helminen Mari
NIRAS Finland Oy