

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)

Säätämällä kehitysyhteistyön järjestämisestä erillisellä lailla saadaan vastuut ja laillisuusperiaatteet selkeytettyä sekä viranomaismääritelmä päivitettyä laajemmaksi ja nykytilannetta paremmin kuvaavaksi. Kuten muistiossa todetaan, on tärkeää, että toimivallan siirtämisen edellytykset määritellään riittävän täsmällisesti. Kehitysyhteistyön järjestämisestä koskevan lain tulee toisaalta kattavasti ja tarkasti kuvata toimivallan jakaminen, toisaalta säilyttää joustavuus reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön tavalla, joka edistää kehityspoliittisia tavoitteita vaikuttavasti.

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)

Ei huomioita.

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)

Suomen Punainen Risti tuntee käytännössä Ilmatieteen laitoksen toimeenpanemat IKI-yhteistyöt, joissa vahvistetaan kumppanimaiden meteorologisten laitosten osaamista ja kapasiteettia. Näissä tapauksissa kyse on selkeästi yhteistoiminnasta, jossa ei vallitse kilpailutilannetta yksityisen sektorin kanssa. Näissä hankkeissa on kuitenkin usein lisäarvoa tuottava, arvoketjua edistävä osuus, jossa yksityinen sektori sekä tuottaa että myy teknologiaa tai laitteita ja toisaalta useat yksityisen sektorin toimijat ovat näiden palveluiden loppukäyttäjiä kohdemaissa. Kehitysyhteistyön järjestämisestä koskevassa laissa tulee määrittää yhdenmukaiset käytänteet instituutioiden väliseen yhteistyöhön

ml. selkeyttämään maksuperusteisuutta. Lisäksi tulee pyrkiä mahdollistamaan monitoimijayhteistyötä, jota IKI-yhteistyön ytimessä olevien laitosten yhteistyöstä syntyy.

Maksuperusteita, kilpailutusehtoja jne. tulee selkeyttää myös IKI-yhteistyöhön kuuluvan ulkoistamisen osalta. Koska hankkeen lopputuloksessa (Punaisen Ristin ja Ilmatieteen laitoksen tapauksessa esim. varoituspalveluiden käyttö viranomaisyhteistyössä tai varautumisessa sään ääri-ilmiöihin), tarvitaan ja hyödynnetään voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, kansalaisyhteiskunnan toimijoita tai viranomastoimijoita, tulee ulkoistamisen käytännöt olla selkeät ja ainakin osin osana varsinaista hanketta ja sen budjettia. Tällaisia ulkoistuksia ovat esimerkiksi yhteinen suunnittelu, valmiuskoulutukset tai -harjoitukset. Tämän ulkopuolelle jäisivät sitten varsinaisesti kilpailutuksella hankittavat mahdolliset asiantuntija- ja muut palvelut, kuten esimerkiksi evaluointi tai vastaavat konsulttipalvelut.

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?

Arviomuistiossa todetaan, että ”konsortio voisi muodostua vain viranomaisista tai esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja mahdollisesti yrityksistä”. Tällä hetkellä tehdään erilaisin järjestelyin monitoimijahankkeita, joissa on mukana myös järjestöjä etenkin toimeenpanovaiheessa, eivätkä hankkeet siis rajoitu muistiossa mainittuihin tahoihin. Ulkoministeriön tahtotila ”rahoittaa useamman toimijan toimeksiantoja- tai hankkeita IKI- tai muun toimeksiannon tai hankeinstrumentin kautta” ja ”usean tahon muodostamaa monitoimijahanketta eli toimijoiden konsortiota” on erittäin tervetullut. Monitoimijamallissa sekä kehitysyhteistyön järjestämistä koskevassa laissa tulisi selkeästi tunnistaa myös kansalaisyhteiskunnan, ml. kohdemaan toimijoiden, rooli.

Kuten yllä on mainittu, Suomen Punainen Risti toteuttaa Ilmatieteen laitoksen kanssa ennakkovaroitusjärjestelmien vahvistamiseen tähtäävää yhteistyötä useammassa maassa erilaisin rahoitusinstrumenttien ylittävin järjestelyin, jotka eivät ole ihanteellisia, jos konsortioajattelua halutaan vahvistaa ja ylläpitää hankkeen alusta loppuun. Läpi ennakkovaroitusjärjestelmän arvoketjun tapahtuvaa kapasiteetin vahvistamistyötä tulisi tehdä juuri yhteistoiminnalla yli nk. pilarirajojen. Tähän pyrkii esimerkiksi YK:n pääsihteerin aloite Early Warning for All, jota Suomi tukee. Monet suomalaiset järjestöt tekevät jo nyt laajaa yhteistyötä, kun ne toimivat samoissa maissa tai kun edistävät samaa globaalia, temaattista tavoitetta. Tätä tehdään yhteishankkein tai ostopalveluin, esimerkiksi Abilis Consulting Oy myy vammaisinkluusio-osaamista suomalaisille järjestöille.

Monitoimijayhteistyötä olisikin tärkeä tarkastella hankintalakia ja yksittäisiä instrumentteja laajemmin. Olisi tärkeää hyödyntää tämä lainsäädäntöuudistus tunnistuen mahdollisuudet entistä laajempaan monitoimijayhteistyöhön, ml. pilottiluonteiset rahoitusohjelmat, monitoimijayhteistyön mahdollistavat budjettilinjat ja muut järjestelyt, jotka tuovat yhteen ohjelmaan ja tavoitteeseen niin

yksityisiä-, valtiollisia- kuin järjestötoimijoitakin tasavertaisina kumppaneina, ei toistensa alihankkijoina.

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?

Ei huomioita.

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)?

Tämä osa arviointimuistiossa ja tulevassa kehitysyhteistyön järjestämistä koskevassa laissa on erityisen tarkkaa arviointia sekä harkintaa vaativa. Hallinnollisten tehtävien siirtoon liittyy muistiossa mainittujen virka- ja rikosoikeudellisten kysymysten lisäksi läpinäkyvyyttä koskevia kysymyksiä. On hyvä, että ulkoministeriö hyödyntää laajasti sektorilla olevaa osaamista, ml. käyttämällä konsultteja ja muita ulkopuolisia teknisiä asiantuntijoita. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää pohtia läpinäkyvyyttä, vastuuta ja mm. poliittista ohjausta varsinaisessa päätöksenteossa.

Konsulttien käyttö evaluoinneissa, tarkastuksissa, teknisessä tuessa jne. on usein perusteltua ja hyvin järjestettynä myös kustannustehokasta. Toisaalta riskeihin kuuluu useiden palveluiden kilpailuttamisen mukanaan tuoma suuri hallinnollinen työmäärä ulkoministeriölle tai isojen kilpailutusten mukanaan tuoma riippuvuus vain muutamasta isosta palveluntarjoajasta. Erityistä tarkkaavaisuutta täytyy käyttää, kun pohditaan esimerkiksi harkinnanvaraisten avustusten jakamista. Vaikka yksityisillä toimijoilla voi olla vahvaa teknistä osaamista arvioida kumppanien ohjelmia ja hakemuksia sisällöllisesti ja laadullisesti, on tärkeää, että ulkoministeriö omistaa päätöksenteon, edelleen lausuu laajasti sisäisesti sekä käyttää kokonaisharkintaa esityksissään. Ulkopuolisen toimijan voi olla yksittäisen toimeksiannon pohjalta vaikea muodostaa käsitystä keskeisten sidosryhmien ja toimijoiden ja pitkän yhteistyön tuomasta lisäarvosta.

Arviointimuistion sivulla 39 kansalaisyhteiskunnan tukien osalta todetaan, että ulkoministeriö kehittää omaa toimintaansa ja luo edellytyksiä yhteistyön kehittämiseksi. Pyrkimys entistä kattavampaan ulkoistamiseen on tämän tavoitteen kanssa osin ristiriidassa. Toisaalta muistiossa todetaan valtionavustuksia kansalaisyhteiskunnalle myönnettävän 2–4 vuoden sykleissä, joka muistiossa katsotaan harvoin tapahtuvaksi, ja näin ollen laajemmasta ulkoistamisesta hyötyväksi. Tämä ei näkemysemme mukaan vastaa todellisuutta. Ulkoministeriön virkamiehet ovat jatkuvassa vuoropuhelussa järjestöjen kanssa varsinaisten hakusykliden ulkopuolella. Tähän kuuluu yhteistä asioihin ja prosesseihin vaikuttamista, kehityspoliittista keskustelua, seurantaa, riskien hallintaa, kehitysyhteistyön tuloksellisuuden kehittämistä, viestintää ja muuta jatkuvaa yhteistoimintaa. Olisi järkevää ohjata kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävään yhteistyöhön ulkoministeriössä riittävät resurssit työn vaikuttavuuden ja ennen kaikkea yhteistyön kehittämiseksi. Ulkoistamiseen liittyvän

osaamisen sijaan tulee panostaa ulkoministeriön laajaan kehityspoliittiseen osaamiseen, kokonaisuuksien hallintaan ja harkintaan sekä sidosryhmäyhteistyöhön. Tämä ei poissulje teknisessä tai esim. arviointiosaamisessa ulkoisten asiantuntijoiden käyttöä.

Erityisen tärkeää ulkoistamiseen liittyvä harkinta on humanitaarisen avun ja sen peruseriaatteiden (inhimillisyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus), toteutumisen kannalta. On hyvä, että muistiossa mainitaan humanitaarisen avun osalta lähinnä läpileikkaavat toiminnot ulkoistettuna asiantuntijapalveluina.

Jotta ulkoministeriö voi tehdä asetuksensa mukaista kehitysyhteistyön (ja humanitaarisen avun) valmistelua ja toimeenpanoa, tulee sillä olla riittävän laajasti ja tarkoituksenmukaisesti perusosaamista ja resursseja, jotta se voi läpinäkyvästi, tehokkaasti sekä riippumattomasti tehtäväänsä toteuttaa.

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?

Kehitystyössä tulee tarkastella riskienhallintaa laajasti riskien jakamisen periaatteita huomioiden. Ohjelmallinen yhteistyö ulkoministeriön ja esim. kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä tulee käsitellä aidosti kahdenvälisenä toimintana, jossa niin tavoitteita kuin riskejäkin jaetaan, eikä ainoastaan ohjata ketjussa eteenpäin tai ulkoisteta. Kehitysyhteistyöhön liittyvää riskienhallintaa voisi tehdä paljon laajemmin yhdessä, ml. tunnistaa riskejä yhdessä, huomioida korkean riskin toimintaympäristöt, mahdollistaa havaittujen puutteiden (esim. taloushallinnossa) tukeminen osana kehitysyhteistytukea ja edistää avoimuutta mutta myös ymmärrystä ja joustoa. Erityisesti haastavissa konteksteissa, kuten pitkittyneissä kriiseissä toimivien paikallisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tukeminen on keskeinen Suomen tapa osallistua kriiseihin vastaamiseen, jolloin myös riskien yhteinen hallinta olisi hyvä saada osaksi yhteistyömuotoa.

Nykyisellään niin taloudelliset kuin toiminnallisetkin riskit on vahvasti ulkoistettu esim. järjestöille. Keskeiset ulkoministeriön kumppanijärjestöt ottavat tämän roolin vakavasti, riskienhallinnan prosessit ovat vahvoja ja havaittuihin väärinkäytöksiin tai epäselvyyksiin puututaan nopeasti ja yhteistyössä ministeriön kanssa.

Arviointimuistion sivulla 62 todetaan: ”Kehitysyhteistyöhankkeissa on tilanteita, joissa olisi tarve harkinnanvaraisuuteen sen osalta, että takaisinperinnästä huolimatta valtionavustuksen maksamista ei tarvitsisi kokonaan lopettaa.” Tätä on tärkeä korostaa ja kehittää riskien jakamisen suuntaan. Harkinnanvaraisuuden korostaminen on erityisen tärkeää, jotta liian tiukoilla ja yksipuolisilla toimijoilla ei laajenneta mahdollisen yksittäisen väärinkäytöksen vaikutuksia hyödyn- tai avunsaajiin, tai aiheuteta tarpeettomia haasteita ja jopa riskejä työtä maissa tekeville paikallisille toimijoille. Tämä edellyttää osaamista ja resursseja ulkoministeriöllä.

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?

Henkilöllisyyden suojaa koskevien säännösten selkeyttäminen on tärkeää, jotta usein haavoittuvassa tai toimijaan alisteisessa asemassa olevan suoja olisi korkea ja ilmoituskynnys matala. Luottamuksellisuuden viestiminen ja muutenkin ilmoituskanavien ja mahdollisuuksien kehittäminen sekä ulkoministeriön oman osaamisen ja resurssien (ml. PSEAH, tarkastustoiminta jne.) varmistaminen on vähintään yhtä tärkeää kuin lainsäädännöllinen kehittäminen.

9. Muut mahdolliset kommentitne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

Arviointimuistio kuvaa lähinnä nykytilannetta ja virastolain säätämiseen jälkeen tapahtuneita hallinnollisia tai lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta ei arvioi kattavasti muuttuvaa toimintaympäristöä. Koko kehitysyhteistyösektori on murroksessa ja sekä yksityisten että paikallisten toimijoiden rooli korostuvat jatkossa enemmän. Valmistelussa tulee kattavasti huomioida toimintaympäristön muutoksesta jo tehdyt arviot, kuten esimerkiksi kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko.

Avun paikallisuus ja paikallinen johtajuus kehitysyhteistyössä ei nouse riittävästi arviointimuistiossa esiin. Kun kehitysyhteistyön järjestämistä koskevaa lakia valmistellaan, tulee varmistaa, että mm. laadunvalvonta, päätöksenteko, riskienhallinta, resurssit, osaaminen sekä toimivaltamäärittelyt mahdollistavat tulevaisuudessa entistä suuremman osuuden rahoituksesta siirtämisen suoraan paikallisille toimijoille. Tätä toimintatavan ja -ympäristön murrosta ei tule jättää huomiotta, vaikka lainsäädäntötyö keskittyykin hallinnollisiin kysymyksiin ja ulkoministeriön tehokkaampaan resurssien käyttöön. Lisäksi voitaisiin etsiä keinoja tukea paikallistoimijoiden johtoroolia suhteessa ulkopuolisiin rahoittajiin tai ns. intermediary-toimijoihin sekä erilaisten avunantajien koordinaatioon.

Strategista yhteistyötä erilaisten toimijoiden kanssa kannattaa mahdollistaa lainsäädännöllä, jotta päätöksenteolle ja joustavuudelle mukautua muuttuvaan toimintaympäristöön ei olisi ainakaan laillisia esteitä. Puolueettomasti, tasapuolisesti ja riippumattomasti toimivilla avustusjärjestöillä on erityisesti nykyisessä maailmantilanteessa roolinsa.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti