

**Paikallisen yhteistyön
määrärahan
käytön tarkastus**

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 142/2007

Paikallisen yhteistyön määrärahan käytön tarkastus



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 237/54/06
5.2.2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.


Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja, JHTT



Berndt Lindman

Asiasanat:

valtionavustuslaki, kehitysyhteistyö, talousarvio, tarkastus, paikallisen yhteistyön määräraha, taloushallinto, tukipäätös, maksupäätös, hanketuki, yleisavustus.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	8
1 JOHDANTO	9
2 TARKASTUSASETELMA	11
2.1 TOIMINNAN JA TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS ...	11
2.2 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYYS JA RAJAUS	12
2.3 TARKASTUSKRITEERIT	12
2.4 TARKASTUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT	13
3 TARKASTUSHAVAINNOT	14
3.1 MÄÄRÄRAHAT	14
3.2 AVUSTUKSEN HAKEMINEN JA MYÖNTÄMINEN....	14
3.3 HANKESOPIMUKSET JA -SEURANTA	15
3.4 HANKEKOHTAINEN TARKASTELU	16
3.4.1 Kenya Human Rights Commission	16
3.4.2 Federation of Women Lawyers	19
3.4.3 Family Programmes Promotion Services	21
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	23

PAIKALLISEN YHTEISTYÖN MÄÄRÄRAHAN KÄYTÖN TARKASTUS

Suurlähetystöjen ja kiertävien suurlähettiläiden hallinnoimalla paikallisen yhteistyön määrärahalta tuetaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisia paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden hankkeita. Tähän saakka tarkoitukseen on käytetty määrärahoja noin 70 miljoonaa euroa.

Tarkastusvirasto on viime vuosina tarkastanut paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointia yhteensä viidessä Suomen kehitysmaaedustustossa muiden kehitysyhteistyötarkastustensa yhteydessä.

Tässä tarkastuksessa on tarkastettu paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointia ja käyttöä Suomen Nairobien suurlähetystössä. Suurlähetystöllä on vuosina 2005 – 2007 käytettävissään 3.900.000 euron paikallisen yhteistyön määräraha.

Tarkastuksen perusteella paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointi Suomen Nairobien suurlähetystössä on ollut pääosin asianmukaista. Tarkastuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota muun muassa seuraaviin asioihin.

Tarkastettujen tukien maksatuskäytäntö ei ole vastannut valtionavustuslain määräyksiä. Uusissa tukisopimuksissa lain edellyttämää maksukäytäntöä on kuitenkin ryhdytty noudattamaan ulkoasiainministeriön paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä antaman uuden ohjeen voimaantulon jälkeen.

Avustusta on pääsääntöisesti myönnetty hanketukena tiettyyn tarkoitukseen. Joissakin tapauksessa tukea on, yhdessä muiden avunantajien kanssa, myönnetty yleisrahoituksena järjestön toimintaan. Tarkastuksessa kohdennettua tukea on pidetty yleisrahoitusta tavoitteellisempana tukimuotona. Yhteisrahoituksesta ei ole mainintaa ministeriön ohjeessa. Mikäli ulkoasiainministeriö pitää yhteisrahoitusta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena rahoituskeinona tulee siinä noudatettavista menettelytavoista sisällyttää määräykset paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä annettuun ohjeeseen.

Asiakirjat tulee arkistoida hankkeittain siten, että kaikki tukipäätökset ja niiden perusteet sekä raportit ovat helposti löydettävissä.

REVISION AV ANVÄNDNINGEN AV ANSLAGET FÖR LOKALT SAMARBETE

Anslaget för lokalt samarbete som förvaltas av ambassaderna och de ambulerande ambassadörerna används till att finansiera projekt som förverkligas av aktörer inom det lokala medborgarsamhället. Projekten skall vara i enlighet med Finlands biståndspolitiska målsättningar. Hittills har ungefär 70 miljoner euro används för ändamålet

Revisionsverket har under de senaste åren granskat förvaltningen av anslaget i fem finländska ambassader som är belägna i utvecklingsländerna. Granskningen har gjorts i samband med verkets övriga biståndsrevisioner.

I denna revision har man granskat förvaltningen och användningen av anslaget för lokalt samarbete i Finlands ambasad i Nairobi. För åren 2005 – 2007 har ambassaden ett anslag på 3 900 000 euro för detta ändamål.

På basen av revisionen har ambassadens förvaltning av anslaget huvudsakligen varit väl ordnat. I revisionen har man likväl fäst uppmärksamhet vid bland annat följande:

Betalningsförfarandet för de granskade stöden motsvarade inte bestämmelserna i statsunderstödslagen. I de nya stödkontrakten har man likväl börjat tillämpa lagens föreskrifter i och med att utrikesministeriets nya instruktion för anslaget för lokalt samarbete har tagits i bruk.

Understödet har i regel beviljats till enskilda projekt men i vissa fall har ambassaden, tillsammans med andra bidragsgivare, beviljat även allmän finansiering. I revisionen har det riktade stödet ansetts vara mera målinriktat jämfört med allmän finansiering. Samfinansieringen nämns inte i ministeriets instruktion. Om utrikesministeriet anser det vara motiverat och ändamålsenligt med samfinansiering bör det upptas bestämmelser om detta i instruktionen.

Projektdokumenterna i ambassadens arkiv bör ordnas så att alla stödbeslut och grunderna för dem samt projektrapporterna lätt kan hittas.

1 JOHDANTO

Valtion talousarviossa on osoitettu varoja suurlähetystöjen ja kiertävien suurlähettiläiden hallinnoimaan paikalliseen yhteistyöhön; ensisijaisesti paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toteuttamiin hankkeisiin. Tähän saakka määrärahoja on käytetty noin 70 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 tarkoitukseen oli ulkoasiainministeriön alueyksikköjaon mukaisesti käytettävissä 17,1 miljoonaa euroa¹ seuraavasti:

- Eteläisen Afrikan yksikkö 7 805 173 euroa
- Itä- ja Länsi-Afrikan yksikkö 3 464 100 euroa
- Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan yksikkö 1 196 679 euroa
- Aasian ja Oseanian yksikkö 3 989 171 euroa
- Itä-Euroopan ja Keski-Aasian yksikkö 471 000 euroa
- Länsi-Balkanin yksikkö 157 256 euroa
- EU:n laajentumisen yksikkö 125 971 euroa.

Vuonna 2006 paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) maksatukset olivat yhteensä noin 13,9 miljoonaa euroa.² Sitä käytettiin kaikkiaan 42 toimialueella.

Tässä tarkastuksessa on tarkastettu paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointia ja käyttöä Suomen Nairobien suurlähetystössä Tansaniaan suuntautuneen erään toisen tarkastusmatkan yhteydessä.

Paikallisen yhteistyön määrärahan valtiontaloudellinen merkitys ei ole kovin suuri. Siihen liittyvä toiminnallinen riski saattaa kuitenkin olla huomattava sillä varat maksetaan kehitysmaiden kansalaisjärjestöille, joiden edellytykset niiden hallinnointiin ovat usein puutteelliset.

Tarkastus liittyy yhtenä osana paikallisen yhteistyön määrärahoja koskevien tarkastusten sarjaan. Niiden yleisenä tavoitteena on selvittää paikallisen yhteistyön määrärahan myöntämistä, maksamista

¹ Valtion vuoden 2006 talousarviossa budjetoidun määrärahan lisäksi lukuun sisältyy vuosilta 2004 ja 2005 siirtyneet varat.

² Ulkoasiainministeriöltä saatu alustava luku paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä vuonna 2006.

ja käytön valvontaa Suomen kehitysmaaedustustoissa. Tarkastuksen tuloksia voitaneen hyödyntää laajemminkin ministeriössä ja kehitysmaaedustustoissa tuen hallinnoinnin kehittämisessä.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TOIMINNAN JA TARKASTUSKOHTEEN KUVAUS

Valtion talousarviossa on paikalliseen yhteistyöhön osoitettu määräraha maa- ja aluekohtaisen kehitysyhteistyön momentin 24.30.66. käyttösuunnitelman kohdasta 2.

Paikallisen yhteistyön määrärahalla tuetaan Suomen kehityspoliittisten linjausten päämääriä, joita ovat:

- Köyhyyden vähentäminen
- Ympäristöuhkien torjuminen
- Tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä
- Maailmanlaajuisen turvallisuuden ja taloudellisen vuoro-vaikutuksen lisääminen.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää aloitteisiin, jotka vahvistavat kehitysmaan kansalaisyhteiskunnan kehittämistä tavalla, joka lisää yhteiskunnallista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, kansalaisosallistumisen avoimuutta sekä ihmisoikeuksia.

Ulkoasiainministeriö vahvistaa edustuston tekemän esityksen pohjalta paikallisen yhteistyön määrärahan käyttösuunnitelman. Käyttösuunnitelma on joko monivuotinen tai vahvistetaan vuositasolla. Siinä esitetään perusteluineen ne temaattiset alueet, joita on tarkoitus tukea, sekä niille kohdistettavan tuen määrä. Osa määrärahoista voidaan jättää kohdentamatta alueille, jolloin niiden käyttämisestä päätetään edustustoissa.

Vahvistettuun käyttösuunnitelmaan perustuen edustustot voivat myöntää joko yksi- tai useampivuotisia toiminta-avustuksia asemaan kansalaisjärjestöille Suomen kehitysyhteistyön päämäärien mukaisesti hankkeisiin.

Paikallisen yhteistyön määrärahan myöntämistä kehitysmaissa toimiville Suomen edustustoille ja kiertäville suurlähettiläille sekä määrärahan käyttöä ja hallinnointia sääntelee valtionavustuslaki ja ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston ohje. Tarkastuksen kohdistuessa vuoden 2005 hankkeisiin oli niitä koskevia sopimuksia

tehtäessä voimassa joulukuussa 2003 annettu ohje. Tämän jälkeen on annettu uusi 21.9.2005 päivätty ohje.

Edustuston päällikkö vastaa määrärahan hyvästä hallinnosta ja sen käytöstä ohjeen mukaisesti.

Suomen ja Kenian kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä paikallisen yhteistyön määrärahan merkitys on suuri yhteistyön painopisteen ollessa siirtymävaiheessa kohti hankemuotoista kehitysyhteistyötä. Yhteistyö Kenian valtion kanssa kärsii myös luottamuksen puutteesta maan suurena pidetyn korruptioalttiuden vuoksi.

2.2 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYS JA RAJAUS

Tarkastuksen pääkysymys on, onko Nairobien suurlähetystön toiminta tuen myöntämisessä, maksamisessa ja sen käytön valvonnassa ollut asianmukaista?

Tarkastus kohdistuu tuen hallinnointiin Nairobien suurlähetystössä. Lähemmän tarkastelun kohteeksi on otannalla valittu kolme hanketta kolmesta suurlähetystön vuonna 2005 tukea saaneesta järjestöstä.

Tarkastuksessa ei ole otettu kantaa hankkeiden sisältö- ja tuloksellisuuskysymyksiin.

2.3 TARKASTUSKRITEERIT

Tarkastuksen arviointiperusteina ovat

- Valtionavustuslaki 27.7.2001/688
- Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston ohjeet Paikallisen yhteistyön määrärahasta joulukuulta 2003 ja syyskuulta 2005
- Hankkeiden myöntö- ja maksupäätökset sekä raportointiohjeet.

2.4 TARKASTUSAINEISTOT JA - MENETELMÄT

Tarkastus perustuu kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin Nairobin suurlähetystössä ja tukea saaneissa järjestöissä.

Järjestöjen käytännön toimintaa seurattiin myös Nairobin kaupunkialueella asukkaille järjestetyissä valistustilaisuuksissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 19.1.2007 päivätty lausunto. Ministeriön näkemykset on huomioitu tarkastuskertomuksessa. Kertomusluonnos on myös ollut kommentoitavana tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikössä.

Tarkastuksen ovat tehneet tarkastusneuvos, JHTT Jukka Kulonpalo ja ylitarkastaja, JHTT Berndt Lindman. Tarkastusta on ohjannut tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 MÄÄRÄRAHAT

Nairobin suurlähetystöllä on vuosina 2005 - 2007 käytössään yhteensä 3.900.000 euron paikallisen yhteistyön määräraha, josta suurin osa on tarkoitettu käytettäväksi lähetystön pitkäaikaisten yhteistyöjärjestöjen 25 hankkeen tukemiseen.

Vuodelle 2005 budjetoitu määräraha oli 1.300.000 euroa. Tästä 87 prosenttia kohdennettiin pitkäaikaisille kumppaneille, 11 prosenttia uusille ja vuosittain valittaville kumppaneille ja 2 prosenttia hallintokuluihin. Pitkä-aikaisiin kumppanuuksiin on päädytty tarkoituksellisesti edustuston harkinnan perusteella ottaen huomioon Kenian yleisen poliittisen tilanteen ja erityisesti ihmisoikeuskansalaisjärjestöjen tärkeän roolin maan demokratian ja hyvän hallinnon rakentamisessa. Hankkeilla tuetaan edustuston yleisiä toimintatavoitteita Keniassa.

Tuen painopiste on siten demokratia- ja ihmisoikeushankkeissa, mutta myös HIV/AIDS, ympäristö ja opetus ovat temaattisina aiheina tuen piirissä.

Tuen kohdentaminen näille alueille on Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaista.

3.2 AVUSTUKSEN HAKEMINEN JA MYÖNTÄMINEN

Tuen hakemismahdollisuudesta ilmoitetaan suurlähetystön verkkosivuilla. Hakemuksia tulee ympäri vuoden. Vuositasolla niiden määrä on yli 1000 kappaletta. Kenialaisilla järjestöillä on yleisesti ottaen hyvä tietämys rahoituksen saatavuudesta.

Suurlähetystön verkkosivuilla tapahtuvaa tiedottamista mahdollisuudesta hakea valtionavustusta paikallisen yhteistyön määrärahasta voidaan kehitysmaaolosuhteissa pitää riittävänä ja tarkoituksenmukaisena menettelynä, joka myös täyttää valtionavustuslain vaatimukset.

Periaatteena on, että kaikkiin tuettaviin hankkeisiin tutustutaan ennen tukipäätöksen tekemistä. Suurlähetystön suomalainen paikalta palkattu projektikoordinaattori tekee edustuston projektiryhmälle esityksen tuettavista hankkeista ja tukimääristä. Suurlähettilään näkemykset huomioidaan esitystä tehtäessä.

Suurlähettiläs tekee tukipäätöksen projektiryhmän suosituksen pohjalta.

Myös kaikki hylättäväksi esitetyt hankkeet esitellään ryhmälle, jolloin sillä on mahdollisuus ottaa kantaa myös niihin. Hylkääminen voi johtua muun muassa siitä, että tuen kohdentamiskriteerit eivät täyty ja että hankkeet ovat liian pieniä tai liian isoja. Hankkeita hylätään myös niiden sisällössä ja budjeteissa havaittujen puutteiden johdosta.

Tehdyistä tukipäätöksistä ilmoitetaan kaikille hakijoille.

Hakemukset kirjataan ja säilytetään siten, että hylätyt säilytetään 5 vuotta ja tuettavat 10 vuotta.

Paikallisten järjestöjen hankkeita tukevat avunantajamaat koordinoivat keskenään tuen myöntämistä neljä - viisi kertaa vuodessa järjestettävissä neuvotteluissa.

Avunantajilla on käytössään luettelo niistä järjestöistä, joille tukea ei suositella myönnettäväksi.

3.3 HANKESOPIMUKSET JA -SEURANTA

Hankesopimukset allekirjoitetaan pääsääntöisesti edustustossa. Allekirjoitustilaisuuteen osallistuu yleensä useampi kuin yksi avustusta saavan järjestön edustaja. Allekirjoitustilaisuudessa suurlähettiläs esittää järjestön edustajille arvionsa hankkeen toteuttamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista sekä keskustelee yleisemmälläkin tasolla heidän kanssaan.

Edustusto tekee pääsääntöisesti yksivuotisia rahoitussopimuksia.

Hankesopimukseen liitetään edustuston laatimat raportointiohjeet.

Tukea saavia järjestöjä on lähes koko maan alueella. Niihin tehdään seurantakäyntejä ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti. Edustuston henkilöstö osallistuu käynteihin osaamisalueensa pohjalta. Kaikissa tuetuissa järjestöissä ehditään käydä muutaman vuoden sisällä.

Hankkeiden kestävyys ja järjestöjen taloushallintoon liittyviä seikkoja on yleisesti ottaen pidetty avun tuloksellisuuden suurimpi-

na riskitekijöinä. Tilanteen parantamiseksi järjestöille on annettu koulutusta ja ohjausta. Kouluttajat ovat tulleet mm. paikallisesta tiilitarkastusyhtiöstä ja eräästä järjestöstä. Koulutustilaisuuksia oli tarkastusajankohtaan mennessä järjestetty kolme kertaa. Kaksi edustajaa kustakin tukea saaneesta järjestöstä oli kutsuttu tilaisuuteen. Tällaiset tapaamiset edistävät myös järjestöjen välistä verkottumista.

3.4 HANKEKOHTAINEN TARKASTELU

3.4.1 Kenya Human Rights Commission

Kenian ihmisoikeuskomissio on vuonna 1992 perustettu maan hallituksesta riippumaton kansalaisjärjestö. Sen päämääränä on ihmisoikeuksien ja demokraattisten toimintaperiaatteiden juurruttaminen kenialaiseen yhteiskuntaan. Tämä kunnianhimoinen tavoite on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2012 mennessä.

Tavoitteeseen pyritään kolmen pääasiallisen ohjelman avulla, jotka ovat

1. Ihmisoikeusrikkomusten seuranta, tutkimus ja dokumentointi
2. Oikeusaputoiminta
3. Koulutus- ja neuvontatoiminta

Näiden ydintoimintojen lisäksi järjestö toteuttaa projekteja useilla temaattisilla alueilla.

Järjestö toimii koko maan alueella. Komission palveluksessa oli tarkastusajankohtana 18 henkilöä. Tavoitteena on kuuden lisähenkilön palkkaaminen.

Järjestö on täysin riippuvainen ulkoisesta rahoituksesta. Sen määrä vuositasolla on noin miljoona euroa. Erääksi strategiseksi tavoitteeksi on kuitenkin asetettu taloudellisen kestävyuden parantaminen, mikä käytännössä tarkoittaa myös omaa varainhankintaa. Tavoitteena on myös omien toimitilojen hankinta ja hallintomenojen alentaminen. Niiden osuus on nyt 13 prosenttia järjestön vuotuisista menoista.

Hanke: Yhteisrahoitushanke

Edustusto on myöntänyt komission tilikauden 1.4.2005–30.3.2006 toimintaan yleisavustusta 9.860.000 Ksh³ (korkeintaan 100.000 euroa) 25.5.2005 allekirjoitetulla sopimuksella. Tuen myöntämisen perusteena on ollut järjestön toimintavuoden toimintasuunnitelma ja budjetti⁴, jotka rahoittajat ovat yhteisesti hyväksyneet heille järjestetyssä avunantajakokouksessa. Edustuston ilmoituksen mukaan se on esittänyt järjestölle etukäteen alueet, joita Suomen tuella ei voida rahoittaa.

Edustuston mukaan tukipäätös on tehty edustustolle lähetettyä erillistä anomuskirjettä⁵ vastaan.

Valtionavustuslaki edellyttää avustuksen maksamista yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella.

Hankesopimuksen mukaan avustus maksetaan toiminnan käynnistämisaikana.⁶

Tuki on maksettu yhdessä erässä sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Projektikoordinaattorin mukaan tarkoituksena on siirtyä kahdesti vuodessa tapahtuvaan maksatukseen paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöä koskevan uuden ohjeen edellyttämällä tavalla. Näin on ohjeen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten kohdalla meneteltykin.

Tilikauden toiminnastaan järjestö on laatinut kaikkia avunantajia varten yhteisen edistymisraportin, joka on esitelty avunantajille järjestetyssä yhteisessä tilaisuudessa. Samassa tilaisuudessa järjestö on esittänyt myös seuraavan vuoden toimintasuunnitelmansa ja talousarvionsa rahoittajien hyväksyttäväksi.

Järjestön vuosikertomus on sisältänyt avunantajakohtaisen eritellyn sille maksetun tuen käytöstä. Selvityksen mukaan edustuston toimintavuodelle 2005 maksaman tuen määrä oli 9.330.000 Ksh ja käyttö yhteensä 10.015.133 Ksh. Erotus johtuu edelliseltä vuodelta

³ *Kenian shillingin ja euron valuuttakurssikehityksen seurauksena avustusta maksettiin 9.330.000 Ksh.*

⁴ *Tarkastuksessa käytössä olleessa vuoden 2004-2005 toiminta- ja taloussuunnitelmassa Suomen tukea ei ole budjetoitu.*

⁵ *Anomuskirjettä ei ollut tarkastuksessa saatavilla.*

⁶ *"The payment of the funds shall be made at the time of actual commencement of the Activities".*

siirtyneiden varojen käytöstä. Suomen tuki on käytetty muun muassa seuraaviin tarkoituksiin:

- Yhteisöjen ihmisoikeuskysymykset 1.792.408 Ksh.
- Komission johtajuus ihmisoikeuskeskustelussa 1.033.666 Ksh.
- Komission järjestö- ja henkilöstökapasiteetin vahvistaminen 1.752.751 Ksh.
- Komission taloudellisen kestävyuden vahvistaminen 1.550.336 Ksh.
- Henkilöstömenot 1.750.311 Ksh.
- Hallintomenot 1.317.496 Ksh.

Komission tilintarkastajana on toiminut kansainvälisen tilintarkastusyhteisön Nairobissa oleva paikallistoimisto.

Edustusto on myöntänyt tuen yleisavustuksena⁷, eli sitä ei ole kohdennettu ennalta sovittuun tarkoitukseen.

Edustusto on pitänyt korirahoitusta asianmukaisena keinona harmonisoida tuki useiden avunantajien rahoittamien järjestöjen kohdalla. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että budjettitukea vastaava yhteisrahoitus vapauttaa järjestön resursseja varsinaiseen toimintaan sen sijaan, että se joutuu käyttämään runsaasti aikaa eri avunantajien eriaikaisten ja erisääntöisten tukien raportointiin.

Korirahoitukseen liittyvänä yleisenä periaatteena on, että tuen myöntämisen perusteena on kaikille rahoittajille osoitettu samansäiltöinen hakemus ja että tuen käytöstä annetaan kaikille rahoittajille yksi yhteinen raportti.

Tätä periaatetta on johdonmukaisesti noudatettu Komissiolle myönnetyn tuen kohdalla.

Tuen myöntämistä korirahoituksena ei ole ohjeistettu ulkoasiainministeriön antamissa määrärahan käyttöä koskevissa ohjeissa.

Tarkastuksessa on tuen myöntämistä tarkoitukseltaan rajattuun toimintaan pidetty yleisavustuksen myöntämisen sijasta tavoitteellisempänä rahoituskeinona. Kohdennettu tuki vastaisi myös paremmin paikallisen yhteistyön määrärahan käyttötarkoitusta.

⁷ Hankkeeseen liittyvissä asiakirjoissa käytetään yleisesti myös nimitystä korirahoitus.

Edustuston mukaan järjestön kanssa on tarkastuksen jälkeen sovittu, että jatkossa mahdollinen Suomen tuki kohdennetaan erillis-sopimuksella ja että seurannassa siirrytään erillisraportointiin.

3.4.2 Federation of Women Lawyers

Federation of Women Lawyers in Kenya (FIDA) on vuonna 1985 perustettu itsenäinen voittoa tavoittelematon kansalaisjärjestö, jonka päämääränä on naisten syrjinnästä vapaan yhteiskunnan aikaansaaminen. Järjestön jäseniksi pääsevät naisjuristit ja oikeustieteitä opiskelevat naiset. Vuoden 2005 lopussa järjestössä oli vajaat 400 jäsentä. Järjestön tarkoituksena on

- naisten lainsäädännöllisen aseman parantaminen Keniassa
- naisten oikeudenmukaisen kohtelun edistäminen Keniassa
- naisen asemaan liittyvän yleisen tietoisuuden lisääminen.

Tavoitteiden saavuttamiseksi järjestö tarjoaa oikeusapupalveluita niitä tarvitseville naisille. Keinoina ovat osallistava koulutus sekä organisoitujen ryhmien kouluttaminen ja tukeminen antamaan naisille lainopillista neuvontaa. Järjestö työskentelee neljässä ryhmässä, joiden toimintasektorit ovat: oikeusapu, naisten oikeudet, strateginen johtaminen sekä rahoitus ja hallinnointi.

Järjestö toimii maanlaajuisesti ja sillä on toimistot Nairobissa, Läntisessä Provinssissa olevassa Kisumun kaupungissa sekä rannikolla sijaitsevassa Mombasan kaupungissa.

Järjestön palveluksessa oli tarkastusajankohtana yhteensä 41 henkilöä, joista 10 oli juristia.

Järjestö on täysin riippuvainen ulkoisesta avusta. Tuloista avustusten osuus on noin 97 prosenttia.

Edustuston lisäksi useat muut avunantajat tukevat järjestön toimintaa. Tuki on joko tiettyyn tarkoitukseen kohdennettua (donor restricted funds) tai järjestön toimintaan korirahoituksena annettava yleisrahoitusta (general fund). Järjestön tilinpäätöksessä Suomen avustus on kirjattu korirahoitukseksi, vaikka se edustuston tukipäätöksen mukaan on kohdennettu oikeusaputoiminnan rahoittamiseksi.

Hanke: Legal Service Programme

Edustusto on myöntänyt hankkeelle avustusta 10.500.000 Ksh (100.000 euroa) ajalle tammikuu 2005 – joulukuu 2005. Edustuston ja järjestön välinen sopimus on allekirjoitettu 21.12.2004. Hankesopimuksen mukaan Suomen tuella rahoitetaan järjestön oikeusapu-toimintaa (Legal Services Programme). Tuen myöntämisen perusteena on ollut järjestön vuosia 2001-2005 koskeva strateginen suunnitelma ja budjetti,⁸ jonka rahoittajat ovat yhteisesti hyväksyneet heille järjestetyssä avunantajakokouksessa. Edustuston ilmoituksen mukaan se on esittänyt järjestölle etukäteen alueet, joita Suomen tuella ei voida rahoittaa.

Edustuston ilmoituksen mukaan tukipäätös on tehty edustustolle lähetettyä erillistä anomuskirjettä⁹ vastaan.

Avustus on maksettu järjestölle yhdessä erässä joulukuun lopussa 2004. Vuodelle 2006 myönnetyn tuen kohdalla on siirrytty kahdesti vuodessa tapahtuvaan maksatukseen.

Järjestö on toimittanut edustustolle seuraavat raportit:

- toimintakertomus vuodelta 2005
- tilintarkastuskertomus vuodelta 2005¹⁰
- hankeraportti ja selvitys edustuston myöntämän tuen käytöstä

Kirjallisen raportoinnin lisäksi järjestö on yksityiskohtaisesti esitellyt toimintansa tuloksia rahoittajille järjestetyssä yhteisessä tilaisuudessa. Samassa yhteydessä avunantajille on esitetty hyväksyttäväksi myös seuraavan kauden toimintasuunnitelma ja budjetti.

Hankeraportin mukaan edustuston tukema oikeusaputoiminta kuuluu järjestön päätehtäviin. Raportissa on tulosmittareita käyttäen yksityiskohtaisesti selostettu toimintakaudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Hankeraportti on ajalta joulukuu 2004 – lokakuu 2005. Raportti ei siten ajallisesti täysin vastaa sopimuksessa määriteltyä projektiaikaa.

⁸ *Tarkastuksessa käytössä olleessa järjestön strategisessa suunnitelmassa vuosille 2005-2007 Suomen tukea ei ole erikseen budjetoitu.*

⁹ *Anomuskirjettä ei ollut tarkastuksessa saatavilla.*

¹⁰ *Tilintarkastuksen on suorittanut kansainvälisen tilintarkastusyhteisön Nairobien paikallistoimisto.*

Hankeraportti sisältää selvityksen edustuston myöntämän tuen käytöstä järjestön toimintavuodelta 2005. Myöskään hankeraportti ja menoselvitys eivät ajallisesti täysin vastaa toisiaan.

Selvityksen mukaan hankkeen menot olivat 10.502.942,15 Ksh. Noin puolet tuesta, eli 5.140.801,50 Ksh. käytettiin projektihenkilökunnan palkkamenoihin. Palkkojen suuri osuus kokonaismenoista johtuu oikeusaputoiminnan luonteesta.

Järjestölle myönnetyn tuen hallinnoinnissa on sovellettu sekä kahdenvälisen hankerahoituksen että korirahoituksen periaatteita. Edustusto on myöntänyt tuen kohdennettuna järjestön oikeusaputoimintaan, mutta järjestön kirjanpidossa tukea on käsitelty korirahoituksena. Tuen hakuprosessi on myös tapahtunut korirahoituksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti. Tuen raportointi vastaa lähinnä hanketuessa noudatettavaa käytäntöä, jossa järjestö on raportoinut edustustolle hankkeen etenemisestä ja siihen myönnettyjen varojen käytöstä. Menoselvityksessä toteutuneita menoja on verrattu vastaaviin budjettilukuihin. Näitä budjettilukuja ei kuitenkaan ole etukäteen esitetty edustuston hyväksyttäväksi, mikä hankerahoituksessa on eräs edellytys tuen käytön asianmukaiselle valvonnalle.

Edustuston mukaan myös tämän järjestön kanssa on tarkastuksen jälkeen sovittu, että jatkossa mahdollinen Suomen tuki kohdennetaan erillissopimuksella ja että seurannassa noudatetaan erillisraportointia.

3.4.3 Family Programmes Promotion Services

The Family Programmes Promotion Services (FPPS) on vuonna 1996 rekisteröity voittoa tavoittelematon kansalaisjärjestö. Järjestön tehtävänä on viestinnän, koulutuksen, tutkimuksen ja julkaisutoiminnan keinoin tuottaa kestäviä ja kustannustehokkaita ohjelmia yhteisöjen terveystietoisuuden ja hallinnon kehittämiseksi ja niiden voimavarojen vahvistamiseksi.

Järjestö saa tukea useilta avunantajilta toimintansa rahoittamiseksi.

Hanke: Puppets for Good Governance

Edustusto on myöntänyt hankkeeseen 3.921.500 Ksh (enintään 41 150 euroa) 1.8.2004–31.7.2005 ulottuvalle projektikaudelle. Edus-

tuston ja järjestön välinen sopimus hankkeen toteuttamisesta allekirjoitettiin 24.4.2004.

Hanketuki on maksettu yhdessä erässä. Seuraavalla projektikaudella avustus on sovittu maksettavaksi kahdessa erässä.

Tarkastuksessa oli käytettävissä järjestön hanketoteutuksesta ajalta tammikuu – kesäkuu 2005 laatima edistymisraportti. Raportista puuttuu päiväys ja allekirjoitus. Hankkeen ensimmäisen puoli-vuotiskauden¹¹ edistymisraporttia ei ollut tarkastuksessa käytettävissä.

Suomen tuen käytöstä on annettu projektikauden kattava menoselvitys. Se on laadittu asianmukaisesti siten, että toteutum tiedot ovat verrattavissa hankesuunnitelman budjettilukuihin. Selvityksen mukaan hankkeen kokonaismenot projektikauden aikana olivat 5.729.780 Ksh. Tästä edustuston tuen osuus oli 3.929.780 Ksh. ja järjestön omarahoitusosuus 1.800.000 Ksh.

Järjestön tilinpäätös ja tilintarkastajan lausunto tilikaudelta 1.7.2004–30.6.2005 on toimitettu edustustolle. Tilintarkastuksen on suorittanut paikallinen tilintarkastusyhteisö.

Järjestön toimintavuosi ja projektikausi eivät täysin vastaa toisiaan.

Järjestöön tehdyn tarkastuskäynnin lisäksi tutustuttiin järjestön kouluttamien henkilöiden järjestämään tanssi- ja nukketheateriesitykseen Nairobien eräällä slummialueella. Esityksen tarkoituksena oli korruption vastaisen tietoisuuden kasvattaminen kansalaisten keskuudessa. Tilaisuudessa oli paikalla runsaasti yleisöä.

¹¹ 1.8.-31.12.2004

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa selvitettiin Nairobien suurlähetystön menettelyä paikallisen yhteistyön määrärahan myöntämisessä ja maksamisessa sekä tuen käytön valvonnassa.

Tarkastuksen perusteella paikallisen yhteistyön määrärahan hallinnointi Suomen Nairobien suurlähetystössä on ollut pääosin asianmukaista. Tarkastuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota seuraaviin asioihin.

Avustukset on maksettu yhdessä erässä pian hankesopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Käytäntö ei ole vastannut valtionavustuslain määräystä, jonka mukaan maksun tulee tapahtua kustannusten ajoittumisen perusteella. Ulkoasiainministeriön paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä antaman uuden ohjeen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten kohdalla valtionavustuslaissa edellytettyä maksukäytäntöä on kuitenkin ryhdytty noudattamaan.

Avustus tulee pääsääntöisesti kohdentaa rajattuun tarkoitukseen, jolloin hankkeen tukeminen on yleisavustukseen verrattuna tavoitteellisempaa ja vastaa paremmin paikallisen yhteistyön määrärahan käyttötarkoitusta. Tuen käytöstä annettavien menoselvitysten tulee vastata hakemustietoja siten, että suunnitelma- ja toteutumati edon vertailu on mahdollista. Tarkastusviraston edellisen Mosambikissa ja Sambiassa suorittaman paikallisen yhteistyön määrärahan käytön tarkastuksen johdosta ulkoasiainministeriö on ilmoittanut, että se tulee täydentämään antamaansa ohjetta siihen otettavilla menoselvityksen sisältöä koskevilla määräyksillä.

Edustusto on katsonut asianmukaiseksi pyrkiä harmonisoimaan tuen useiden avunantajien rahoittamien järjestöjen kohdalla. Tämä on tarkoittanut tuen myöntämistä yleisavustuksena yhteisen hankemuksen perusteella ja tuen käytöstä raportointia avunantajille yhteisellä raportilla. Tämän niin sanotun korirahoituksen eräänä perusteena on järjestön hallinnollisen taakan keventäminen ja sen resursien vapauttaminen varsinaiseen toimintaan.

Tuen myöntäminen korirahoituksen muodossa saattaa joissakin tapauksissa olla perusteltua. Tämäntyyppisestä tuesta ei ole mainintaa ministeriön ohjeessa. Mikäli ulkoasiainministeriö pitää korira-

hoitusta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena rahoituskeinona tulee siinä noudatettavista menettelytavoista sisällyttää määräykset paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöä koskevaan ohjeeseen.

Hankeraportit tulee asianmukaisesti päivätä ja allekirjoittaa. Lisäksi raporttien tulee kaikilta osin ajallisesti vastata hankesopimuksessa määriteltyä projektiaikaa.

Hankedokumenttien arkistointi ei ollut tarkastusajankohtana kaikilta osin järjestyksessä. Asiakirjat tulee koota hankkeittain siten, että tukipäätökset ja niiden perusteet samoin kuin niistä saadut raportit ovat helposti löydettävissä.

Vuodesta 2003 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisen valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisen menettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus
- 140/2007 Natura 2000 –verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296