



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

**10/2025 Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle**

**D/217/04.07.02/2024**

Ulkoministeriö, 17.6.2025.

**Ulkoministeriön vastaus VTV:n lausuntopyyntöön koskien Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle -tarkastuskertomusluonnosta (28.5.2025, D/217/04.07.02/2024)**

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle.

Ulkoministeriö käsittelee tässä lausunnossa luonnoksessa esitettyjä tarkastusviraston suosituksia ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ulkoministeriön kansalaisjärjestöille suunnatun kehitysrahoituksen näkökulmasta. Lausunnon lisäksi ulkoministeriö toimittaa teknisluonteisia huomioita luonnoksen tekstistä.

Tarkastuskertomuksessa suositetaan, että ulkoministeriö:

- 1) varmistaa, että ministeriössä on riittävä osaaminen ja resursointi valtionavustusten hallinointiin
- 2) kehittää raportointia siten, että tieto on paremmin ministeriön ja järjestöjen hyödynnettävissä
- 3) selvittää dokumentoidusti ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuuden ja tarvittaessa eriyttää eri toimijoille avustusvaiheen valmisteluun liittyvät tehtävät ja käytön valvonnan.

Ulkoministeriö pitää tarkastuskertomusta kokonaisuudessaan erittäin kattavana ja relevanttina toimintansa kehittämisen kannalta. Tarkastuskertomus sisältää huomattavan määrän eri lähteistä kerättyä tietoa. Ulkoministeriö pitää tätä sekä erityisesti järjestöille suunnatun kyselyn tuloksia todella arvokkaina ja näkee että näistä on huomattava hyöty toiminnan suunnittelulle jatkossa.

Tässä lausunnossa ulkoministeriö kommentoi niitä havaintoja, joiden osalta se katsoo tarpeelliseksi täsmentää tarkastuskertomuksen tekstiä tai arvioi lisätiedon hyödyntävän havaintojen taustalla olevan kokonaisuuden ymmärtämistä.

**Havainnoista**

Tarkastuskertomuksen sivuilla 10–11 tuodaan esille näkökulma järjestöjen itsenäisyyden yhteensovittamisesta Suomen kehityspoliittisiin tavoitteisiin ja esitetään, että vuonna 2024 julkaistun Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon painotus kaupan ja kehityksen yhteydestä sekä turvallisuuspoliittisten tavoitteiden painottuminen kansainvälisen toimintaympäristön muutoksessa kaventavat kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta monimuotoiseen toimintaan. Tarkastuskertomuksen mukaan

tämä ei vastaa ohjausasiakirjojen korostamaa vapaan ja monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan periaatetta. Tähän liittyen ulkoministeriö haluaa tuoda esille, että kaupan ja kehityksen yhteys ei sinällään ole uusi asia, vaan ollut osana kehitysyhteistyötä koskevaa narratiivia jo pitkään. Jo 2000-luvun alussa oli tiedossa, että julkinen kehitysyhteistyörahoitus ei tule riittämään vuodelle 2015 asetettujen vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Kansainvälinen yhteisö ryhtyi etsimään keinoja lisärahoituksen saamiseksi kehitysyhteistyöhön ja pyrki entisestään tehostamaan julkisen kehitysyhteistyörahoituksen käyttöä.

Jo 1990-luvun puolella on esitetty yksityisen sektorin rahoituksen lisäämistä kehitystavoitteiden saavuttamiseksi, mutta varsinainen laajempi aloite syntyi vuonna 2011 Busanin kehitysavun tuloksellisuutta käsittelevässä korkean tason foorumissa. Busanin julkilausumassa tuotiin esille erilaiset kehitysyhteistyön toimeenpanoa tukevat kumppanuudet julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä ja nostettiin esiin erityisesti kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin roolia. Siinä myös korostettiin yksityissektorin avainasemaa innovaatioissa sekä vaurauden, tulojen ja työpaikkojen luomisessa köyhyyden vähentämiseksi. Tämä työ jatkuu kesällä 2025 pidettävässä neljännessä kansainvälisessä kehitysrahoituskonferenssissa (Fourth International Conference on Financing for Development - FfD4), jossa globaalia kehitysrahoitustilannetta pohtivat yhdessä hallitusten edustajat, kansainväliset ja alueelliset järjestöt, rahoituslaitokset, yritykset, kansalaisyhteiskunta sekä YK-järjestöt.

Molempien selontekojen (kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko) laatimista on ohjannut hallitusohjelma, jossa on selvä painotus demokratian vahvistamiseen ja kansalaisyhteiskunnan tukemiseen. Tällä hallituskaudella kansalaisjärjestöjen rahoitus on suhteellisesti suurempi kuin aiemmin – sen osuus Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuudesta on kohonnut reilusta 10 prosentista 20 prosenttiin. Ulkoministeriö katsoo, että kaikkien toimijoiden keskinäistä yhteistyötä lisäämällä voidaan aikaansaada vaikuttavaa ja tuloksellista kehitysyhteistyötä. Ulkoministeriö on jo ennen nykyistä painotusta kannustanut järjestöjä laajaa yhteistyöhön erilaisten toimijoiden ml. yksityisen sektorin kanssa. Hakukierroksilla järjestöillä on mahdollisuus hakea rahoitusta kaikkiin OECD DAC:n luokittelemiin ODA-kelpoisiin maihin, joita on tällä hetkellä yhteensä 174 maata ja aluetta. Hallitusohjelmassa linjataan, että kehitysyhteistyö on ehdollista omien kansalaisten vastaanottamiselle ja kansainvälisen sääntöperusteisen järjestyksen tukemiselle. Suomi ei myöskään jaa kehitysapua hallinnoille tai toimijoille, jotka tukevat Venäjän hyökkäyssotaa.

Suurin osa (noin 90 %) tuesta allokoidaan sellaisten avointen hakujen kautta, joissa teeman tai sektorin osalta ainoita vähimmäiskriteerejä myönnöille ovat OECD DACn kehitysyhteistyön kriteerien täyttyminen ja Suomen kehityspolitiikan kanssa linjassa oleminen, huomioiden Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon. Suomen kehitysyhteistyöllä edistetään

toimivaa demokratiaa, oikeusvaltioita, ihmisoikeuksia ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa ja Suomen kehitysyhteistyön päämäärät perustuvat kestävän kehityksen tavoitteisiin sekä laajasti jaettuihin prioriteetteihin, kuten naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien vahvistamiseen, koulutukseen ja ilmastotoimiin. Nämä kaikki tukevat kansainväliselle kehitysyhteistyölle asetettuja tavoitteita, joista keskeisimmät ovat YK:n kestävän kehityksen tavoitteet.

Kehitysyhteistyörahoitusta myönnettäessä on tärkeää sitoutua globaalisti yhteisesti asetettuihin tavoitteisiin, joihin myös kehitysyhteistyörahoitusta vastaanottavat maat ovat sitoutuneet. Ulkoministeriö pitää äärimmäisen tärkeänä varmistaa kansalaisyhteiskunnan toimintatila ja vapaa ja monimuotoinen kansalaisyhteiskuntatoimijuus. Ministeriö huomioi huolella tarkastuksen tätä koskevan havainnon samoin kuin OECD:n kehitysapukomitean DAC:n vertaisarvioinnissa Suomen kehitysyhteistyöstä esiin nosta-man toimintaympäristön muutoksen ja riskin kansalaisjärjestötoiminnan moninaisuuden vähenemisestä.

Sivuilla 15–16 todetaan tukimuotojen keskittyvän ohjelmatukeen ja tukeen kansainvälisille kansalaisjärjestöille ja tilanne ei näin vastaisi ohjaavien asiakirjojen linjauksia siitä, että tuen pitäisi vahvistaa moniäänistä kansalaisyhteiskuntaa. Tässä yhteydessä ulkoministeriö tuo esille, että koska kyse on kehitysyhteistyöstä, valtionavustuksen perimmäinen tarkoitus on vastata kehittyvien maiden haasteisiin. Näin ollen ohjaavia asiakirjojakin tulee tulkita laajemmin kuin vain tuensaajia tai suomalaista yhteiskuntaa koskevaksi. On kuitenkin selvää, että ulkoministeriö pitää arvokkaana myös suomalaisjärjestöjen monimuotoisuutta myös kehitysyhteistyötoimijoina. Tuki-instrumentit on suunniteltu siten, että voidaan varmistaa sekä laadukas ja riskipitoisiin ympäristöihin sopiva kehitysyhteistyön toimeenpano, että laaja mahdollisuus osallistua erikokoisille ja eri lähtökohdista toimiville kansalaisjärjestöille. Ulkoministeriöllä on vuosikymmenien kokemus valtionavustusten myöntämisestä niin isommille kuin myös pienemmille, usein vapaaehtoisvoimin toimiville järjestöille ja sitä kautta syntynyt kokonaisnäkemys, kuinka nämä kaksi tavoitetta ovat saavutettavissa ulkoministeriön käytössä olevilla resursseilla. Tulee huomioida, että valtionavustus kehitysyhteistyöhön myönnetään lähtökohtaisesti valtionavustuslain 7 § 3 momentin nojalla suomalaiselle hakijalle edelleen välitettäväksi kehittyvän maan kumppanille, jonka toiminta tai hanke toteuttaa valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta. Tämä tarkoittaa sitä, että valtionavustuksensaajat vastaavat kokonaisuudessaan myös siitä osasta rahoitusta, joka edelleen välitetään usein vaativiin toimintaympäristöihin, joissa toimivilla tulee olla riittävä kapasiteetti toimeenpanna hankkeita ja varmistaa tuen oikeellinen käyttö. Asettamalla kullekin hakukierrokselle sopivalle tasolle sekä hakijaa että hakemusta koskevat vähimmäisvaatimukset ja laadulliset kriteerit, ulkoministeriö haluaa varmistaa sen, että vastaanottajamaissa toiminnan riskienhallinta on laadukasta eikä valtionavustuksen käyttöön liittyä kestävämmä riskiä myöskään paikalliskumppanin kannalta.

Sivuilla 16–18 käsitellään yksikön toimintaa, henkilöstöä ja sen vaihtuvuutta. Ulkoministeriö pitää todella arvokkaana järjestöiltä saatua palautetta kansalaisyhteiskuntayksikön hallinnoimista instrumenteista sekä yksikön työstä. Myönteisen palautteen lisäksi tarkastuskertomuksessa tuodaan esille ulkoministeriön henkilöstön vaihtuvuuden ja vastuuhenkilöiden osaamisen sekä kokemuksen tason vaihtelun vaikutuksista yksikön ja järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Ulkoministeriön henkilöstöresurssihaasteet ovat viime vuosina heijastuneet vahvasti kansalaisyhteiskuntayksikköön, jossa on suhteellisen paljon määräaikaista työsuhteita ja sijaisuuksia. Lisäksi ulkoministeriön toiminta perustuu eri ura-alueita edustavien työntekijöiden työpanokseen. Vaikka valtionavustusten hallinnointi on osittain erityistä osaamista vaativaa työtä, on se myös kiinteä osa ulkoministeriön ydintoimintaa ja siten osaa yksikön asiantuntijatehtäviä hoitaa yleisuralla olevat virkahenkilöt. Ministeriössä huomioidaan saatu palaute ja pyritään huolehtimaan siitä, että resurssit ja tehtävät ovat oikeassa suhteessa.

Ulkoasiainhallinnon uudistuksen myötä valtionavustuksia pyritään keskittämään kansalaisyhteiskuntayksikköön. Uudistuksen tavoitteena on päästä tilanteeseen, jossa ulkoministeriössä kymmenien yksiköiden ja edustustojen sijaan 1–2 yksikköä hallinnoi valtionavustuksia. Tässä yhteydessä ulkoministeriö tarkastelee käytössä olevia resursseja ja varmistaa riittävän asiantuntijuuden, yhteismitallisuuden toiminnassa sekä tehostaa toimintaa priorisoimalla ja myös depriorisoimalla. Kansalaisyhteiskuntayksikköön lisätään yksi määräaikainen valtionavustusten asiantuntija kesällä 2025. Keskittäminen mahdollistaa myös valtionavustusten kehittämistyön ministeriön sisällä, samalla varmistuen yhdenmukaisen toimintatavan kaikille avustuksille sekä tehokkaamman viestinnän niin sisäisesti kuin ulkoisesti ulkoministeriön rahoituskokonaisuudesta kansalaisyhteiskuntatoimijoille. Myös uusi kokonaisvaltainen strategiatyö kumppanimaissa tulee jatkossa ottamaan entistä vahvemmin huomioon kaiken Suomen rahoituksen. Ulkoministeriö on vuonna 2021 lanseerannut [openaid.fi](http://openaid.fi) sivuston, jonka kautta tietoa ulkoministeriön rahoituksella tehtävästä kehitysyhteistyöstä on saatavilla helposti ja ajantasaisesti. Sivustoa tullaan edelleen kehittämään vastaamaan eri tietotarpeita sekä ulkoministeriön sisällä että sidosryhmillemme ja muille asiasta kiinnostuneille.

Ulkoministeriö katsoo, että keskittämisen positiiviset vaikutukset tulevat lähivuosina näkymään paremmin myös avustuksensaajien suuntaan, kun uudistuksia toimeenpannaan. Tämä tulee vastaamaan myös sivuilla 19–20 esitettyyn vaikeaselkoisuuteen haettavista valtionavustuksista.

Sivuilla 18–19 käsitellään järjestöjen kehityspoliittisen asiantuntemuksen hyödyntämistä. Tarkastuskertomuksessa esitetään näkemys, että edustustot hyötyisivät koordinoitumasta ja systemaattisemmasta yhteistyöstä maassa toimivien niin suomalaisten kuin paikallisten kumppaneiden kanssa. Havainto on todella tärkeä ja asia on huomioitu myös ministeriössä. Edustustojen yhteydenpito sekä suomalaisiin kansalaisjärjestöihin, joilla on henkilöstöä maassa tai järjestöjen paikallisiin kumppaneihin

vaihtelee paljon edustustojen välillä. Yhteydenpito on tiiviimpää maaohjelmamaiden edustustojen ja kansalaisjärjestöjen välillä, sillä edustustoissa työskentelee kehitysyhteistyön erityisasiantuntijoita. Yksikkö katsoo, että ulkoministeriö tulee hyötymään myös sisäisesti valtionhallinnon yhteiskäyttöön luodusta tietovarannosta tutkiavustuksia.fi ja pyrkii vaikuttamaan, että sieltä pystyisi helposti suodattamaan maakohtaisen myöntötiedon, jonka avulla myös edustustot saisivat aina tarvitessaan helposti tiedot maahan myönnettyistä valtionavustuksista. Tämän lisäksi tulee löytää uusia, aiempaa tehokkaampia tapoja jakaa tietoa ja hyviä käytäntöjä järjestöjen ja edustustojen välisestä yhteistyöstä, jota tehdään mm. Nepalissa, Myanmarissa ja Etiopiassa.

Sivuilla 24–25 tarkastuskertomuksessa tuodaan esille järjestöjen tyytyväisyys monimuotoisiin tukimuotoihin, huoli pienten järjestöjen mahdollisuuksista saada tukea kehitysyhteistyöhönsä sekä toiveita kehittämistyöhön. Yksikkö ei ole hauissaan asettanut minimikokovaatimuksia tuettaville järjestöille, hankkeille ja/tai ohjelmille. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että jatkossakin myös vapaaehtoisvoimin toimivat järjestöt voivat hakea ja saada avustuksia toiminnalleen. Yksikössä pyritään joka hakukierroksella arvioimaan käytössä olevan määrärahan puitteissa realistiset kriteerit, jotka täyttämällä on todellinen mahdollisuus rahoituksen myöntöön. Yksikössä tulee käytössä olevien resurssien puitteissa huomioida haun lisäksi myöntöjen vaatima seuranta- ja valvontavastuu hankkeiden ja ohjelmien koko elinkaaren osalta. On tarkoituksenmukaista asettaa kriteerit riittävän korkealle, jotta hakijat voivat arvioida mahdollisuutensa rahoituksen saamiseen ilman, että resursseja käytetään jo lähtökohtaisesti turhaan hakemiseen ja arviointiin. Lopullisen päätöksen hakukierroksen avaamisesta kriteereineen tekee aina ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että tukimuodot vastaavat tarkoitustaan ja erilaiset suomalaiset järjestöt löytyvät itselleen sopivan tukimuodon. Ulkoministeriö tulee jatkamaan vuoropuhelua asiasta järjestökentän kanssa.

Sivuilla 26–28 tuodaan esille hakijoiden ja avustuksensaajien ohjaamiseen ja neuvontaan liittyviä asioita. Havainnot vastaavat niitä, joita yksikkö on saanut omien kyselyiden ja yleisen palautteen kautta. On tärkeää löytää ratkaisuja, jotka palvelevat paremmin hakijoita ja avustuksensaajia sekä koko hakuprosessia. Ulkoministeriö haluaa kuitenkin tässä yhteydessä tuoda esille, että hakuilmoituksessa ilmoitettujen ohjeellisten kysymys- ja vastauspäivämäärien lisäksi kansalaisyhteiskuntayksikkö vastaa muulloinkin tulleisiin kysymyksiin, kuten hallintolaki edellyttää. Näissä tapauksissa vastauksissa annettava tieto ei kuitenkaan välttämättä enää ehdi tavoittaa kaikkia hakijoita, mikä on ongelmallista yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Sivuilla 30–31 käsitellään ulkoministeriön hankkimia ulkopuolisia asiantuntija-analyyseja ja -arvioita. Yksikössä harkitaan kunkin hakukierroksen osalta tarvittavat resurssit hakemusten käsittelyyn ja yksikkö tekee harkinnan pohjalta hankinnat joko puitesopimusten mukaisesti tai erikseen kilpailuttamalla. Ulkoministeriö huomioi

tarkastuskertomuksen havainnot ja jatkossa perusteet tiettyjen osien arvioinnin osalta tullaan tarkemmin kirjamaan hankinta-aineistoon. Tarkastuskertomuksessa käsitellyt ulkoistetut osiot (tuloksellisuus, riskienhallinta) on valittu siksi, että niiden osalta ulkopuolinen asiantuntijatyö on tuonut eniten lisäarvoa suhteessa ulkoministeriön tekemään laadulliseen arviointityöhön ja sisäisiin lausuntoihin. Tuloksellisuus ja riskienhallinta ovat aihepiirejä, joissa suunnittelua ja toimintaa määrittelevät selkeät yleisesti tiedossa olevat laatukriteerit. Ne ovat myös aihepiirejä, joissa järjestöillä on huomattavaa osaamista, ja joiden arvioinnissa ulkopuolinen, kyseisiin teemoihin keskittynyt asiantuntijaosaaminen täydentää hyvin ulkoministeriön omaa osaamista.

Sivulla 32–33 tarkastuskertomuksessa tuodaan esille näkemys, että kansalaisyhteiskuntayksikön hallinnoiman työn yhteys kehityspoliittikkaan ja myös laajemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikutti ohuelta. Ulkoministeriö tulee ottamaan tärkeän havainnon tarkempaa tarkasteluun. Tarkastus on kattavasti läpikäynyt eri lähteitä, etenkin ulkoministeriön toimittamaa aineistoa, ja kirjallisen aineiston lisäksi on toteutettu mm. ulkoministeriön edustajien haastatteluja. Järjestöjen työ ulottuu laajasti eri puolille ulkoministeriötä, ja järjestöt tekevät yhteistyötä kehityspoliittisen osaston eri yksiköiden lisäksi niin poliittisen osaston, kansainvälisen kaupan kuin myös maantieteellisten osastojen kanssa. Eri järjestöjen edustajilla ja asiantuntijoilla on säännönmukaisesti tapaamisia sekä ulkoministerin että etenkin ulkomaankauppa- ja kehitysministerin ja näiden kabinettien edustajien kanssa eri teemojen osalta. Kansalaisyhteiskuntayksikkö yhteistyössään järjestöjen kanssa keskittyy kansalaisyhteiskunnan tilan vahvistamiseen ja kansalaisyhteiskuntatoimijoiden tukemiseen liittyviin kysymyksiin. Useissa muissa teemoissa ulkoministeriön asiantuntijuutta on eri osastoilla sekä edustustoissa. Esimerkkejä järjestöjen strategisesta yhteistyöstä ulkoministeriön kanssa on useita. Järjestöistä mm. osallistutaan asiantuntijoina Suomen delegaatioihin kansainvälisissä kokouksissa. Esimerkiksi Suomen valtuuskunta Bakun ilmastokokouksessa (UNFCCC:n Ilmastoneuvottelut COP29) sisälsi järjestöjen edustajia. Järjestöillä on keskeinen rooli myös Suomen ihmisoikeustyössä ja tämä näkyi erityisesti Suomen ollessa YK:n ihmisoikeusneuvostossa vuosina 2022–2024. Vakiintuneen käytännön mukaisesti ulkoministeriö kutsui kansalaisyhteiskunnan edustajat keskustelemaan Suomen tavoitteista ja painopisteistä ennen neuvoston sääntömääräisiä istuntoja.

Sivuilla 34–39 käsitellään ulkoministeriön keskeisten tukimuotojen, ohjelmatuen ja hanketuen raportointia. Havaintona esitetään, että vaikka sisällöllisesti raportit olivat erilaisia ja eritasoisia ja eri tarkkuustasolla esitettyjä, raportointi voidaan katsoa riittäväksi. Koska tällä havainnolla on suora yhteys tarkastuskertomuksen sivuilla 24–25 järjestöjen esiin tuomaan huoleen pienten järjestöjen mahdollisuuksista saada tukea kehitysyhteistyöhönsä, ulkoministeriö tuo esille, että valtionavustusten myönnössä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön tasapainoillaan sekä riittävän laadun että riittävän monimuotoisuuden usein ristiriitaisessakin välimaastossa. Raportoinnin osalta ulkoministeriö on Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (VA-digi)

käyttöönoton myötä tekemässä uudistusta ja kehittämistyötä, jolla pyritään vastamaan tarkastuskertomuksessakin järjestöjen esiintuomiin epäkohtiin koskien raportoinnin kuormittavuutta, palautteen aikataulutusta ja yhdenmukaisuutta. Vuonna 2024 julkaistun kansalaisjärjestöstrategian myötä myös ulkoministeriössä tarkastellaan kansalaisjärjestöjä kuormittavan byrokratian purkamista.

Sivuilla 41–44 tarkastuskertomuksessa käsitellään järjestöjen toimittamaa seuranta- ja arviointitietoa. Sivulla 42 olevan lauseen ” Tietoa tuotetaan niin paljon, että KEO-30:n mukaan runsaaseen tietoon ei voida suhtautua epäillen.” osalta kansalaisyhteiskuntayksikkö haluaa lausua, että sen hallinnoiman valtionavustustoiminnan lähtökohtana on valtionavustuslaki, jonka 14 §:ssä valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta todetaan, että valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Hallituksen esityksessä kyseisen pykälän osalta todetaan, että nimenomaan ”avustuksen saajan veloitteena on antaa tarpeelliset tiedot valtionavustuksen valvontaa varten ja huolehtia näiden tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä”. Asia jatkuu selventämällä, että ”oikeilla ja riittävillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia tietoja, jotka ovat sisällöllisesti paikkansa pitäviä ja jotka antavat oikean ja riittävän kuvan valtionavustuksen käytöstä ja valtionavustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten noudattamisesta sekä näihin liittyvistä taloudellisista seikoista.” Kansalaisyhteiskuntayksikkö pitää tätä avustuksen saajan vastuuta keskeisenä, kun se käy läpi toimitetun aineiston ja tarkastelee sitä avustukselle asetettuja ehtoja vasten sekä raportoinnista annettujen ohjeiden mukaisesti. Vuosiraportoinnin yhteydessä varmennetaan erikseen myös talousraportointia ja hankkeiden tarkastusraportointia varmennetaan erikseen muun raportoinnin yhteydessä. Tarkastuksessa havaitut mahdolliset epäkohdat käsitellään avustuksen saajan kanssa mm. lisätietopyynnöin. Kansalaisyhteiskuntayksikön keskeisimmässä instrumentissa, ohjelmatuessa, edellytetään yhtä ulkopuolisen asiantuntijan tekemää ohjelmason evaluointia, jolla osaltaan varmistetaan raportoinnin kautta saatuja tietoja ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Myös seurantakäynneillä validoidaan kirjallisessa muodossa saatua tietoa rahoitetuista hankkeista ja ohjelmista.

Seurantakäyntien osalta esitetään, että ulkoministeriö on tehnyt vain 19 seurantakäyntiä vuosina 2017–2023 vaikka tuenkäyttömaita oli 76. Tässä yhteydessä tulee huomioida, että tuossa ajanjaksossa helmikuusta 2020 alkaen aina syksyyn 2022 asti ulkoministeriön virkahenkilöillä ei koronapandemian vuoksi asetettujen matkustusrajoitteiden vuoksi ollut mahdollisuutta matkustaa. Tosiasiallisesti 19 seurantamatkaa tehtiin vuosina 2017–2019 ja vuonna 2023. Lisäksi matkustusturvallisuus vaikuttaa seurantamatkojen toteutettavuuteen. Turvallisuustilanteen äkillinen heikkeneminen on myös saattanut johtaa suunnitellun matkan peruuntumiseen. Tuenkäyttömaiden osalta tulee myös huomioida, että osassa maita toimintaa on hyvin rajallisesti, joten kokonaistaloudellisesta näkökulmasta seurantamatkat kohdistetaan maihin, joissa on useamman kuin yhden avustuksensaajan toimintaa. Seurantakäynnit täydentävät osaltaan

kansalaisyhteiskuntayksikön tekemään säännönmukaista valvontaa, joka perustuu vuosittaiselle raportoinnille ja evaluointitiedolle. Harkinnanvaraisesti voidaan lisäksi hankkia ulkopuolisilta asiantuntijoilta tarkastuksia.

Havainto koskien seurantakäyntien raporttien laatua ja yhdenmukaisuutta on keskeinen. Ulkoministeriön seurantakäyntien suunnittelussa pyritään varmistamaan, että valvonta on asianmukaista ja riittävää, huomioiden samalla, että siitä aiheutuvat kustannusten ovat järkevässä suhteessa valtionavustuksen käyttöön liittyviin taloudellisiin riskeihin. Koskien tarkastuskertomuksen havaintoa seurantakäynneistä lähinnä tutustumiskäynteinä ulkoministeriö tuo esille, että kehitysyhteistyössä hankkeiden ja ohjelmien edistymistä voi olla haastavaa todentaa yksittäisillä seurantakäynneillä. Toiminnalla pyritään vaikuttamaan ihmisoikeuksien toteutumiseen, poistamaan haitallisia käytäntöjä tai vahvistamaan kansalaisyhteiskuntatoimijuutta – asioita, jotka vaativat pitkäjänteistä työtä pysyvän muutoksen aikaansaamiseksi. Ulkoministeriö katsoo, että seurantakäynnit nykymuodossaan ovat kustannustehokkaita ja vastaavat valvontaoppaassa esitettyyn paikan päällä varmentamisena kutsuttuun menettelyyn, joka oppaassa esitetään luonteeltaan varsinaista tarkastusta kevyempänä menettelyinä. Seurantakäynneillä pystytään arvioimaan ohjelmien ja hakkeiden toimivuutta, kontekstirelevanssia sekä avustuksensaajan toimintaa edelleen välitetyn valtionavustuksen osalta. Seurantakäynneillä saatava tieto hankkeiden ja ohjelmien edistymisestä täydentää muilla keinoilla, mm. vuosiraporteilla ja evaluoinneilla saatavaa edistymistietoa.

Tarkastuskertomuksessa tuodaan esille, että raportoinnin kehittäminen oppimisperustaisemmaksi auttaisi kansalaisjärjestöjen työstä muodostuvan tiedon saamisen käyttöön monitasoisesti ja -tahoisesti. Havainto on aiheellinen ja kannustaa jatkamaan jo tehtyä kehittämistyötä raportoinnin osalta. Ulkoministeriö ohjeistaa järjestöjä raportoidaan tulospurustaisesti ja analysoimaan saavutettuja tuloksia ja niihin vaikuttaneita syitä. Ohjelmat ovat laajoja, joten vaadittua aineistoa pyritään ohjeilla rajaamaan ainoastaan seurannan ja valvonnan kannalta olennaiseen tietoon. Näin pyritään kuormittavuuden vähentämisen lisäksi saamaan ulkoministeriön käyttöön raportointiaineistoa, joka pystytään täysimääräisesti hyödyntämään ja joka tukee myös laajempaa oppimista kehitysyhteistyöstä.

Sivuilla 45–51 käsitellään avustusten hallinnoinnin ja valvonnan säädösten ja ohjeiden mukaisuutta. Ulkoministeriö huomioi havainnot puutteellisesta dokumentoinnista koskien ulkopuolisina asiantuntijoina toimivien palveluntarjoajien riippumattomuutta sekä tarvittavan ohjeistuksen tai prosessin asian osalta. Sivulla 46–47 esitetty arvio julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla on jo aiemmin huomioitu ulkoministeriössä ja vuonna 2024 on käynnistetty säädösvalmisteluhanke, jolla asia tullaan korjaamaan. Sivulla 47–48 käsitellään myönnettyihin valtionavustuksiin kohdistuvia muutoshakemuksia. Ulkoministeriö yhtyy havaintoon ja on jo ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Siirryttäessä valtionhallinnon

yhteiseen valtionavustusjärjestelmään on tukimuotojen ehtoja täsmennetty muutoshakemusten osalta ja samalla pyritään saamaan myös ratkaisu, jolla tiedonvaihto avustuksen saajien kanssa hoituu myös muutoin kuin muutoshakemuksilla. Sivuilla 48–49 käsitellään ulkoministeriön avustusehdoissa ollut virhettä, jonka todetaan tarkastuskertomuksessa korjatun jo hanketuen haussa vuonna 2024. Ulkoministeriö tekee vastaavan korjaukseen kaikkiin avustusehtoihin, havaintotarkastusohjeisiin korjaus on jo tehty. Sivuilla 49–51 käsitellään ulkoministeriön valvontatehtävän hoitamista ulkopuolisilta tahoilta ostettujen tarkastusten avulla. Ulkoministeriö huomioi havainnot ja ryhtyy korjaamaan tarkastuskertomuksessa esiin tuotuja puutteita, mutta tuo tässä yhteydessä esille, että ostetut tarkastukset täydentävät muita valvontatoimia, joita on kuvattu edellä vuosiraportoinnin ja evaluointien osalta. Tarkastuskertomuksessa tuodaan esiin yksittäinen hankinta koskien ohjelmatuella toimivien 23 järjestön review-tarkastusta, johon sisältyi myös viiden järjestön osalta tarkastus Keniassa. Ulkoministeriö teki näille 23 järjestölle vuonna 2021 valtionavustusmyönnöt yhteensä 276 311 788 eurolla ohjelmalliseen toimintaan vuosille 2022–2025. Tarkastukset ovat osa ulkoministeriön valvontaa ja raportteja tullaan hyödyntämään valvonnan lisäksi riskiperustaisen tarkastussuunnitelman tekemisessä. Jatkossa ulkoministeriö tulee varmistamaan, että myös puitesopimuksen piirissä tehdyt toimeksiantokirjeet sisältävät viittaukset kansainvälisiin tilintarkastusalan standardeihin, eettisiin sääntöihin, laadunvalvontastandardeihin tai tilintarkastuksia koskeviin säännöksiin, jotka jo muissa hankinnoissa on huomioitu.

## **Suosituksista**

Ulkoministeriö katsoo, että kaikki kolme suositusta antavat realistisen kuvan kehittämistarpeista kansalaisjärjestöille suunnattujen valtionavustusten osalta. Ministeriö tulee tarkastelemaan suosituksiin johtaneita taustasyitä ja pyrkii viiveettä korjaamaan toimintaansa etenkin suositusten 2) *Suositus kehittää raportointia siten, että tieto on paremmin ministeriön ja järjestöjen hyödynnettävissä* ja 3) *Suositus selvittää dokumentoidusti ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuuden ja tarvittaessa eriyttää eri toimijoille avustusvaiheen valmisteluun liittyvät tehtävät ja käytön valvonnan* osalta. Ensimmäisen suosituksen, jossa ministeriön *suositellaan varmistavan, että ministeriössä on riittävä osaaminen ja resursointi valtionavustusten hallinnointiin*, osalta asiaan vaikuttaa myös ulkoministeriöstä riippumattomat syyt, etenkin valtionhallinnon sopeuttamistarpeet. Osittain siihen vaikuttaa myös henkilöresurssien keskittäminen ulkoministeriössä muihin poliittisesti priorisoituihin sektoreihin, joihin työn luonteen vuoksi ei ole mahdollista hankkia ulkopuolista asiantuntijaosaamista. Kehitysyhteistyössä yleisesti, mutta myös kansalaisyhteiskuntayksikön työssä on syklisiä vaihtuvuutta mm. koskien laadunvarmistusta tai tarkastustoimintaa. Näissä tietyissä rajatuissa tehtävissä vaaditaan asiantuntijuutta, jolla vastataan kansainvälisesti kehitysyhteistyölle asetettuun vaatimustasoon. Ulkoministeriö on käynnistänyt säädösvalmisteluhankkeen, jonka tavoitteena on selkeyttää ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien järjestämistä. Tässä mielessä ulkoministeriö katsoo, että tarkastuskertomuksessa esitetty

kolmas suositus, jossa ulkoministeriön *suositellaan selvittävän dokumentoidusti ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuuden ja tarvittaessa eriyttävän eri toimijoille avustusvaiheen valmisteluun liittyvät tehtävät ja käytön valvonnan* on keskeinen avustusten hallinnoinnin ja ohjeistuksen kehittämisessä.

Suositus, jossa ulkoministeriön *suositellaan kehittävän raportointia siten, että tieto on paremmin ministeriön ja järjestöjen hyödynnettävissä* tullaan huomioimaan osana laajempaa uudistusta valtionavustusten hallinnoinnin siirtyessä kokonaan valtionhallinnon yhteiseen sähköiseen palveluun ns. VA-digiin.

Lausuntoon ovat kontribuoineet kansalaisyhteiskuntayksikön lisäksi kehitysyhteistyön talous- ja oikeusyksikkö, kehitysevaluoinnin yksikkö ja kehityspoliittisen osaston johto.

Eevamari Laaksonen, yksikönpäällikkö

Tiina Kajakoski, erityisasiantuntija

UM KEO-30 Kansalaisyhteiskuntayksikkö

Liite: Ulkoministeriön teknisluonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset tekstiin