

Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

10/2025



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2025

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/217/04.07.02/2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista ulkoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2028.

Helsingissä 25. elokuuta 2025

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Tiina Palonen-Roihupalo
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-576-4 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-576-4
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-576-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui tukeen, jonka ulkoministeriö myöntää suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön. Tukemalla kehitysyhteistyötä tekeviä kansalaisjärjestöjä Suomi pyrkii vahvistamaan kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntia ja siten edistämään kehityspoliittisia päämääriään. Vuoden 2025 talousarviossa eduskunta myönsi kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukeen 98 miljoonaa euroa.

Ulkoministeriö vastaa Suomen kehitysyhteistyöstä sekä päättää kansalaisjärjestöille myönnettävästä tuesta. Tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvät edellytykset ulkoministeriö on luonut kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle osana Suomen kehityspoliittikkaa.

Tarkastus aloitettiin, koska kansalaisjärjestöille myönnettävän tuen valtiontaloudellinen merkitys on merkittävä ja tuen määrä sekä sen osuus kehitysyhteistyömäärärahasta on kasvanut.

Kansalaisjärjestötukea myönnetään pääosin suurille järjestöille

Kansalaisjärjestöjen tekemän kehitysyhteistyön merkitystä on korostettu vahvasti kehityspoliittikkaa ohjaavissa asiakirjoissa. Linjausten mukaisesti kansalaisjärjestöille osoitettua tukea on korotettu ja sen osuus kehitysyhteistyömäärärahoista on kasvanut selvästi. Määrärahojen kasvu on kanavoitu lähes kokonaan ohjelmatukeen, johon on kohdennettu 80 prosenttia kansalaisjärjestöille tarkoitettua tuesta. Myös tämä ohjelmatuen osuuden kasvu vastaa kehityspoliittikan linjauksia.

Ohjelmatuen ehdot ja hallinnolliset vaatimukset kykenevät täyttämään lähinnä suuret ja toimintansa vakiinnuttaneet järjestöt. Hanketuessa, joka on tarkoitettu pienille ja keski-suurille järjestöille, sekä hakijoiden että hakemusten määrä on laskenut selvästi ja avustukset ovat pitkälti keskittyneet tietyille järjestöille. Nämä muutokset ovat osin ristiriitaisia kansalaisjärjestöjen ominaisuudeksi ohjausasiakirjoissa mainitun monimuotoisuuden kanssa. Myös kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon mukainen kauppa tukeva painotus voi johtaa kehitysyhteistyötä tekevien suomalaisten kansalaisjärjestöjen monimuotoisuuden vähenemiseen.

Järjestöt ovat nähneet kansalaisyhteiskuntayksikön toiminnan pääsääntöisesti hyvänä

Ulkoministeriön kansalaisjärjestötuesta vastaava kansalaisyhteiskuntayksikkö, KEO-30, on tukenut kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä riittävästi niillä resursseilla ja niissä rakenteissa, jotka yksiköllä on käytettävissä. Yksikkö on hoitanut asianmukaisesti avustusten hallinnointiprosessia. Toisaalta avustusten hakuprosessi on raskas, ja myöntöprosessiin kuuluva kokonaisharkinta on osin läpinäkymätön. Järjestöjen arvio yksikön toiminnasta on pääosin hyvä.

Kansalaisjärjestöjen tukemisen yhteys kehityspolitiikkaan jäi tarkastuksessa osin epäselväksi. Kansalaisyhteiskuntayksikön tehtävässä painottui enemmän valtionavustusten hallinnointi kuin kehityspolitiikan asiantuntijuus. Yksikön toimintaa hankaloittavina tekijöinä tarkastuksessa nousivat esiin erityisesti ulkoministeriön urakierron tuoma henkilöstön vaihtuvuus ja määräaikaiset työsuhteet, jotka vaikuttivat yhteistyöhön ministeriön ja järjestöjen välillä. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan kehitysyhteistyön painopiste siirretään kotimaisten kansalaisjärjestöjen työhön. Tämän myötä järjestöjen tekemän kehitysyhteistyön liittyminen muuhun kehitysyhteistyöhön on entistä tärkeämpää.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä syntyy paljon tulostietoa, jota ei kaikilta osin hyödynnetä

Ulkoministeriö on luonut kattavat vaatimukset tuottaa seuranta- ja arviointitietoa valtionavustuksen käytöstä ja toiminnan tuloksista. Järjestöt ovat tuottaneet runsaasti seuranta- ja arviointitietoa, joka on ollut ministeriön vaatimusten mukaista.

Tiedon tuottaminen kuluttaa runsaasti järjestöjen ja heidän paikallisten kumppaneidensa resursseja, mutta tietoa pystytään hyödyntämään nykyisillä tiedonhallintajärjestelmillä vain osittain. Ministeriöllä ei ole järjestelmällisiä menettelyjä järjestöjen tuottaman tiedon varmentamiseksi. Ministeriö on tehnyt seurantakäyntejä melko vähän eikä käynneistä raportointi ole ollut systemaattista.

Avustusten hallinnoinnissa on tarpeen varmistaa ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuus ja täsmentää valvontamenettelyjä

Valtionavustushakemusten arviointi ja avustuksista päättäminen on valtionapuviranomaisen perustehtävä, jota ulkoministeriössä hoitaa kansalaisyhteiskuntayksikkö. Tehtävä toistuu jokaisella hakukierroksella. Perustehtävää korostaa entisestään vuonna 2024 alkanut ulkoasiainhallinnon uudistus, joka on keskittänyt valtionavustukset kansalaisyhteiskuntayksikköön. Tarkastuksessa ilmeni, että kansalaisyhteiskuntayksikkö ei ole saanut riittävästi tarvitsemiaan tukipalveluja avustusten hallinnointiin.

Ulkoministeriö on käyttänyt ulkopuolisia asiantuntijoita avustushakemusten käsittelyn ja avustusten valvonnan tukena. Ulkoisten asiantuntijoiden tehtävät ovat sisältäneet muun muassa hakijoiden ja hakemusten arviointia ja luokittelua. Aineistosta ei ilmene, miksi juuri tiettyjen osien arvioinnin ulkoistaminen katsottiin tarpeelliseksi ja miten nämä ulkoistetut osiot liittyvät kokonaisuuteen.

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriö on käyttänyt samaa tilintarkastusketjua sekä avustushakemusten arvioinnissa että avustusten käytön valvonnassa, mikä voi heikentää valvonnan uskottavuutta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden riippumattomuutta ei ollut dokumentoidusti varmistettu.

Ulkoministeriö ei ollut myöskään laatinut tarkastussuunnitelmaa valtionavustuslaissa tarkoitettujen tarkastusten toteuttamisesta. Valtionapuviranomaisen tekemien valvontatoimenpiteiden dokumentointi ei ollut kaikilta osin järjestelmällistä. Olisi perusteltua täsmentää ostopalveluna hankittavien review -tarkastusten käyttöä osana ulkoministeriön kehitysyhteistyöavustusten valvontajärjestelmää.

Tarkastusviraston suositukset

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

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko ministeriö luonut kansalaisyhteiskuntaa tukevalle kehitysyhteistyölle hyvät toimintaedellytykset?	10
2.1 Kansalaisjärjestötuen ohjaus on osin ristiriitaista	10
2.2 Tuki kansalaisjärjestöille on kasvanut linjausten mukaisesti	13
2.3 Kansalaisyhteiskuntayksikön tukemisen organisointi ulkoministeriössä ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukainen	18
3 Onko ulkoministeriö tukenut riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä?	23
3.1 Tuki kohdistuu harvemmille kansalaisjärjestöille	23
3.2 KEO-30 tiedottaa avustuksista riittävästi mutta neuvonta hakuprosessin aikana on vähäistä	27
3.3 Raskas hakukierros heijastaa kansalaisjärjestöille asetettuja moninaisia tavoitteita	31
4 Onko ulkoministeriöllä luotettavaa arviointitietoa toiminnan tuloksista ja onko tietoa hyödynnetty?	36
4.1 Ulkoministeriö seuraa rahoittamaansa kehitysyhteistyötä tiiviisti, järjestöjen raportoinnin taso vaihtelee	36
4.2 Laaja-alaisista arvioinneista vain muutama on kohdistunut suoraan kansalaisjärjestöjen työhön	41
4.3 Ulkoministeriö luottaa järjestöjen toimittamaan seuranta- ja arviointitietoon	43
4.4 Seurannan ja arvioinnin tuottamaa tietoa ei hyödynnetä täysimääräisesti	45
5 Onko avustusten hallinnointi ja valvonta ollut säädösten ja ohjeiden mukaista?	47
5.1 Avustusten hallinnoinnissa havaittiin yksittäisiä kehittämistarpeita	47
5.2 Kehitysyhteistyöavustusten valvonta nojaa ulkoa ostettuihin tarkastuksiin	51
Liite: Miten tarkastettiin	54
Viitteet	57



1 Mitä tarkastettiin

Kehityspolitiikka on yksi osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen tärkeä väline on kehitysyhteistyö. Kehitysyhteistyötä toteutetaan usein eri tavoin: instrumentteja ovat kahdenvälinen, alueellinen, monenkeskinen, kansalaisjärjestöjen tekemä sekä Euroopan unionin kautta tapahtuva kehitysyhteistyö. Myös humanitaarista apua rahoitetaan kehitysyhteistyövaroista.

Tarkastuksen kohdeasiana oli ulkoministeriön myöntämä tuki suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle. Tukemalla kehitysyhteistyötä tekeviä kansalaisjärjestöjä Suomi pyrkii vahvistamaan kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntia ja tätä kautta edistämään kehityspoliittisia päämääriään.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä tuetaan kehitysyhteistyöhön myönnettyistä määrärahoista. Vuoden 2025 talousarviossa eduskunta myönsi varsinaisen kehitysyhteistyön talousarviomomentille 534 miljoonaa euroa, ja tästä kansalaisjärjestöille 98 miljoonaa euroa. Kansalaisjärjestöille myönnettävän tuen määrä on kasvanut selvästi: vielä vuonna 2019 tuki oli noin kolmanneksen pienempi.

Tarkastuksen aloittamisen perusteena oli, että kansalaisjärjestöille myönnettävä tuki on valtiontaloudellisesti merkittävää ja tuen määrä sekä sen osuus kehitysyhteistyön määrärahasta on kasvanut. Tarkastuksen kohteena oli ulkoministeriö, joka vastaa Suomen kehitysyhteistyöstä sekä päättää kansalaisjärjestöille myönnettävästä tuesta. Tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvät edellytykset ulkoministeriö on luonut kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle osana Suomen kehityspolitiikkaa.

Tarkastus kohdistui kansalaisjärjestöille myönnettävän tuen neljään osa-alueeseen: Ensiksi arvioitiin, miten ulkoministeriö on onnistunut kansalaisjärjestöille myönnettävän tuen tavoitteenasettelussa, määrärahaajaossa sekä tukihallinnon organisoinnissa. Toiseksi arvioitiin sitä, miten kansalaisjärjestötuesta vastaava ulkoministeriön kansalaisyhteiskuntayksikkö on toiminut avustuksia myöntäessään ja järjestöjä ohjatessaan. Kolmanneksi tarkasteltiin, onko ulkoministeriöllä riittävää ja luotettavaa arviointitietoa toiminnan tuloksista, ja onko tätä tietoa hyödynnetty. Neljänneksi tarkastettiin avustusten myöntämisen ja hallinnoinnin lain- ja asianmukaisuutta.

Neljää tarkastuskysymystä käsitellään tarkastuskertomuksen luvuissa 2–5. Tarkastuskysymykset, tarkastuksen kriteerit ja tarkastuksen toteutustapa on kuvattu liitteessä 1 Miten tarkastettiin.

2 Onko ministeriö luonut kansalaisyhteiskuntaa tukevalle kehitysyhteistyölle hyvät toimintaedellytykset?

Kehityspolitiikkaa ohjaavissa asiakirjoissa on vahvasti korostettu kansalaisjärjestöjen tekemän kehitysyhteistyön merkitystä, ja kansalaisjärjestöille osoitettua tukea on nostettu kehityspoliittisten linjausten mukaisesti. Kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta monimuotoiseen toimintaan kaventavat viimeisimmät kehityspoliittiset linjaukset sekä se, että avustukset myönnetään pääosin suurille järjestöille.

Järjestöjen arvio tuesta vastaavan kansalaisyhteiskuntayksikön toiminnasta oli pääosin hyvä, vaikka ulkoministeriön hallinnolliset rakenteet eivät kaikilta osin tue yksikön työtä.

2.1 Kansalaisjärjestötuen ohjaus on osin ristiriitaista

Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat olleet pitkään Suomen kehitysyhteistyön toteuttajina. Kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö on näkyvästi sisällytetty kehityspolitiikkaa ohjaaviin asiakirjoihin. Viimeisen vuosikymmenen aikana tärkeimmät tällaiset ohjaavat asiakirjat ovat olleet hallitusohjelmien lisäksi kehityspolitiikan selonteot, kansalaisyhteiskuntalinjaus sekä viimeisimpänä kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko vuonna 2024.

Kansalaisjärjestöjen rooli kehityspolitiikassa on vahvistunut entisestään

Vuonna 2016 annettu hallituksen kehityspolitiikan selonteko (VNS 1/2016 vp) korosti vahvan kumppanuuden kansalaisyhteiskunnan kanssa jatkuvan. Selonteon mukaan vapaa ja monimuotoinen kansalaisyhteiskunta on demokraattisen ja oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusta, joka tukee kestäväää kehitystä. Suomalainen kansalaisyhteiskunta katsottiin tärkeäksi kehitystoimijaksi, jonka osallistuminen kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen on keskeistä myös nuukempien taloudellisten voimavarojen aikana. Kansalaisjärjestöjen mainittiin muun muassa voivan toimia myös sellaisissa

maissa, tilanteissa tai sellaisten väestöryhmien keskuudessa, joihin Suomen julkisen kehitysyhteistyön keinot ja välineet eivät eri syistä sovellu tai ulotu.

Vuonna 2019 pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa¹ linjattiin, että kansalaisjärjestöille suunnattua kehitysyhteistyörahoitusta nostetaan. Hallitusohjelman linjaus oli myös se, että Suomelle laaditaan ylivaalikautiset kehityspolitiikan politiikkajohdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta edistävät periaatteet.

Hallitusohjelman mukaisesti laaditussa kehityspolitiikan ylivaalikautisessa selonteossa (VNS 5/2021 vp) kansalaisjärjestöjen roolia korostetaan edelleen vahvasti. Selonteon mukaan kansalaisjärjestöjen toiminta on ”erityisen tärkeä tuettaessa kehittyvien maiden oman kansalaisyhteiskunnan asemaa ja toimintatilaa, samoin kuin edistäessä yleismaailmallisia ihmisoikeuksia näissä maissa.” Kansalaisjärjestöjen tuella pyritään selonteon mukaisesti huomioimaan kansalaisjärjestöjen työn erityinen luonne kansalaisyhteiskunnan ja samalla demokratian perustan vahvistajana.

Selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 1/2022 vp) ulkoasiainvaliokunta piti hyvänä ja tuettavana sitä, että suomalaisen kansalaisyhteiskunnan roolia vahvistetaan entisestään ja että kehitysyhteistyörahoituksessa kansalaisjärjestöjen suhteellisen osuuden kasvu turvataan. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että järjestöjen toimintaedellytykset kehitysyhteistyön tekemiseen ja globaalikasvatukseen turvataan monipuolisesti.

Myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa kansalaisjärjestöjen tekemälle työlle osoitetaan vahvaa poliittista tukea. Hallitusohjelman² mukaan kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli Suomen kehitysyhteistyön tavoitteiden toteuttamisessa. Ohjelmassa linjataan, että Suomen kehitysyhteistyön painopistettä siirretään pois kahdenvälisistä valtioiden välisistä maaohjelmista kotimaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön.

Nykyiset Suomen kehityspolitiikan linjaukset on määritelty kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa (VNS 4/2024 vp), joka annettiin heinäkuussa 2024. Selonteko täydentää edeltävässä kuussa julkaistua ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa (VNS 3/2024 vp) tarkemmilla kauppaja- ja kehityspolitiikan toimenpiteillä. Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko korostaa kansalaisyhteiskunnan ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen tärkeää roolia Suomen ulko- ja kehityspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. Selonteon mukaan Suomen kehitysyhteistyöllä edistetään kestävästä yhteiskunnallisesta kehityksestä edellytyksiä, joita ovat toimiva demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta, ja kansalaisjärjestöjen työn katsotaan olevan oleellinen osa tätä kokonaisuutta. Selonteossa todetaan, että kansalaisjärjestöt toimivat monissa eri maissa, ja ne pystyvät usein toimimaan myös hauraissa tilanteissa. Suomalaisten järjestöjen



Kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli Suomen kehitysyhteistyön tavoitteiden toteuttamisessa.

katsotaan voivan tukea kehittyvien maiden kansalaisjärjestöjen työtä ja näin vahvistavan aktiivista ja moniäänistä kansalaisyhteiskuntaa.

Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta korosti selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 15/2024 vp) suomalaisten kansalaisjärjestöjen tekemän kehitysyhteistyön merkittävää roolia Suomen kehityspolitiikassa. Valiokunta totesi järjestöjen paikallis- ja kenttätuntemuksen tuovan selvää lisäarvoa sektorille.

Linjausten perusteella voi todeta, että kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö on näkyvästi sisällytetty kehityspolitiikkaa ohjaviin asiakirjoihin. Viimeisen 8–10 vuoden aikana kansalaisjärjestöjen merkitys kehityspolitiikan osana on ohjausasiakirjoissa vahvistunut. Voimassa olevan hallitusohjelman kirjausten mukaisesti painotus siirtyy valtioiden kahdenvälisistä maaohjelmista kansalaisjärjestöjen kautta tapahtuvaan kehitysyhteistyöhön.

Uudet linjaukset ja toimintaympäristön muutos kaventavat mahdollisuutta monimuotoiseen toimintaan

Valtioneuvosto on linjauksissaan määritellyt kansalaisjärjestöjen ominaispiirteitä ja tätä kautta myös kansalaisjärjestöjen ja niiden tukemisen merkitystä.

Ulkoministeriö antoi Suomen kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen³ vuonna 2017. Sen mukaan kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan yksityisen ja julkisen sektorin ulkopuolista tilaa, jossa ihmiset voivat toteuttaa aktiivista kansalaisuuttaan osallistumalla yhteiseen toimintaan ja keskusteluihin. Kansalaisyhteiskuntien olemukseen kuuluu dynaamisuus, moniäänisyys, uuden luominen sekä yhteiskunnan rakenteiden ja toiminnan kriittinen tarkastelu. Kansalaisjärjestöt ovat lähtökohtaisesti valtiosta itsenäisiä ja autonomisia toimijoita, jotka määrittelevät itse toimintansa tavoitteet ja toimintatavat.

Myös valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä hallitusohjelmakaudella 2023–2027⁴ kuvaa kansalaisjärjestön toimijaksi, jonka toiminta on kansallisista hallituksista riippumatonta ja joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai asiaa. Periaatepäätös korostaa, että kansalaisjärjestöistä ei muodostu yhtenäistä kokonaisuutta, vaan ne ovat monimuotoisia ja monessa suhteessa hyvin erilaisia keskenään.

Itsenäiset järjestöt määrittävät itse toimintansa sisällön ja tavoitteet, mutta suomalaisen kehityspolitiikan painopisteet ja arvot koskevat kaikkia suomalaisia kehitysyhteistyötoimijoita. Ministeriö rahoittaa vain Suomen kehityspoliittisia tavoitteita edistävää kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötoimintaa ja ministeriön hallinnoimien avustusten hakeminen ohjaa järjestöjä toimimaan tiettyjen tavoitteiden ja ehtojen mukaan.



Kansalaisjärjestöt ovat monimuotoisia ja keskenään erilaisia.

Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon mukaisesti kehitysyhteistyössä painotetaan jatkossa enemmän kauppaa tukevaa kehitysyhteistyörahoitusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kehitysyhteistyö ehdollistetaan omien kansalaisten vastaanottamiselle ja kansainvälisen sääntöperusteisen järjestyksen tukemiselle. Suomi ei myöskään jaa kehitysapua hallinnoille tai toimijoille, jotka tukevat Venäjän hyökkäyssotaa.

Uusi painotus kaupan ja kehityksen yhteydestä sekä turvallisuuspoliittisten tavoitteiden painottuminen kansainvälisen toimintaympäristön muutoksessa kaventavat kansalaisjärjestöjen mahdollisuutta monimuotoiseen toimintaan. Tämä ei vastaa ohjausasiakirjojen korostamaa vapaan ja monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan periaatetta. Myös OECD:n kehitysapukomitean DACin vertaisarviointi Suomen kehitysyhteistyöstä nostaa esiin toimintaympäristön muutoksen ja riskin kansalaisjärjestötoiminnan moninaisuuden vähenemisestä⁵.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa ulkoministeriö toi esiin, että kaupan ja kehityksen välinen yhteys ei ole uusi asia, vaan se on jo pitkään ollut osa kehitysyhteistyötä koskevaa kansainvälistä keskustelua. Ministeriö toi myös esiin, että se on jo ennen Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon painotusta kannustanut järjestöjä laajaan yhteistyöhön erilaisten toimijoiden kanssa yksityinen sektori mukaan lukien. Ministeriö katsoo, että kaikkien toimijoiden keskinäistä yhteistyötä lisäämällä voidaan aikaansaada vaikuttavaa ja tuloksellista kehitysyhteistyötä.

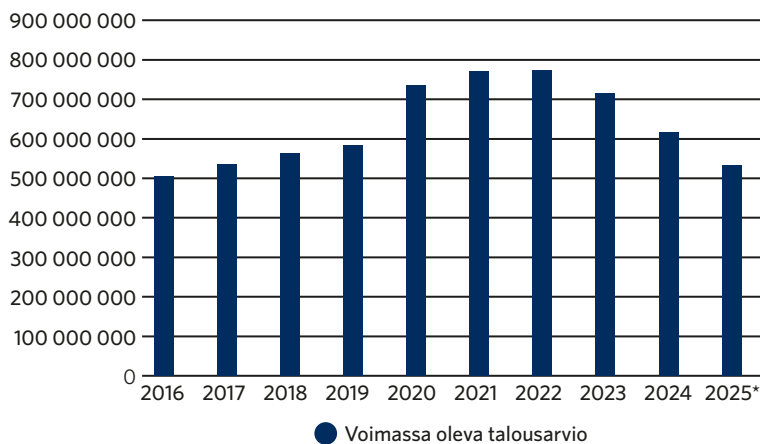
2.2 Tuki kansalaisjärjestöille on kasvanut linjausten mukaisesti

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle myönnetyn määrärahan jako on tehty ohjausasiakirjojen mukaisesti. Avustukset ohjautuvat pääosin suurille järjestöille.

Kansalaisjärjestöille myönnetyn tuen osuus on kasvanut selvästi

Tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle on budjetoitu talousarviossa ulkoministeriön pääluokkaan, varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahamomentille 24.30.66. Vuosina 2016–2025 eduskunta on myöntänyt varsinaiseen kehitysyhteistyöhön vuosittain 504–774 miljoonaa euroa (kuvio 1). Kehitysyhteistyön määrärahataso on vaihdellut paljon: vuodesta 2016 vuoteen 2022 määrärahat nousivat 53 %, mutta sen jälkeen pienenivät 31 % vuosina 2022–25.

Voimassa olevan talousarvion määräraha momentilla 24.30.66.



Kuvio 1: Varsinaisen kehitysyhteistyön momentille 24.30.66 myönnetty määräraha vuosien 2016–2025 talousarvioissa. (Vuoden 2025 tilanne 15.5.2025.)

Kehitysyhteistyön määrärahamomentti (24.30.66) sisältää käyttösuunnitelman siitä, miten momentin määrärahat kohdennetaan eri käyttötarkoituksiin. Vuoden 2024 talousarviossa kehitysyhteistyömomentin käyttösuunnitelman kohtia oli yhdeksän. Näistä määrärahoiltaan suurimmat olivat monenkeskinen kehitysyhteistyö (203 milj. €), maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö (136 milj. €) sekä kolmantena tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle ja kehitysyhteistyötiedotukselle (88 milj. €).

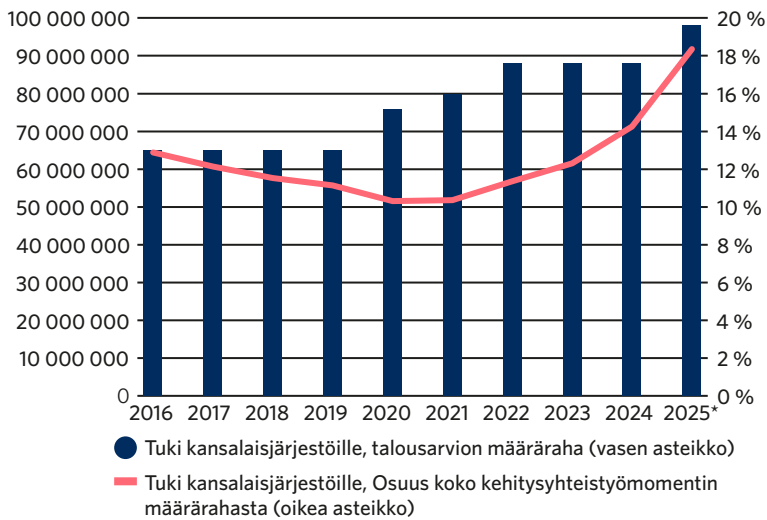
Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukemiseen, käyttösuunnitelmakohdalle 24.30.66.8., osoitettiin vuosien 2016–2025 talousarvioissa 65–98 miljoonaa euroa (kuvio 2). Vaikka koko kehitysyhteistyön määräraha on tällä vuosikymmenellä pienentynyt, kansalaisjärjestöille osoitettava määräraha on kasvanut: vuodelle 2025 myönnetty 98 miljoonan euron määräraha on noin 50 % suurempi kuin talousarvioissa vuosina 2016–2019 myönnetty 65 miljoonaa euroa.

Samalla kun kansalaisjärjestöille myönnetyn tuen määrä on kasvanut, myös sen osuus kehitysyhteistyömäärärahasta on kasvanut. Vuosina 2016–2023 kansalaisjärjestötuen osuus varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahasta oli 10–13 prosenttia, mutta vuonna 2025 jo 18 prosenttia. Osuuden nousu johtuu sekä kansalaisjärjestöille osoitetun tuen kasvusta että muiden kehitysyhteistyömäärärahojen pienentymisestä.

Kansalaisjärjestöille osoitetun tuen kasvu vastaa niitä painotuksia, joita edellä kuvatuissa kehitysyhteistyön politiikkalinjauksissa on esitetty: kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö on tunnustettu ja työn painoarvo kokonaisuudesta on kasvanut. Vastavasti kansalaisjärjestöille osoitettua tukea on nostettu ja sen osuus kehitysyhteistyömäärärahoista on kasvanut.



Kansalaisjärjestöille osoitettava määräraha on kasvanut.



Kuvio 2: Käyttösuunnitelmakohdan 24.30.66.8 määrärahat vuosina 2016–2025 (vasen akseli) sekä osuus varsinaisen kehitysyhteistyön momentin 24.30.66 määrarahasta (oikea akseli).

Noin 80 % kansalaisjärjestötuesta on kohdennettu ohjelmatukeen

Käyttösuunnitelmakohdalle osoitettu kansalaisjärjestötuki jakaantuu edelleen eri tukimuodoille. Näitä ovat ohjelmatus, tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO), hanketuki, globaalikasvatus- ja kehitysviestintähankkeiden tuki, toiminta-avustus YK-taustaisille suomalaisille järjestöille, EU:n rahoittamien hankkeiden kansallisen osuuden rahoittaminen sekä ennen vuotta 2019 myös tuki kunta-yhteistyölle.

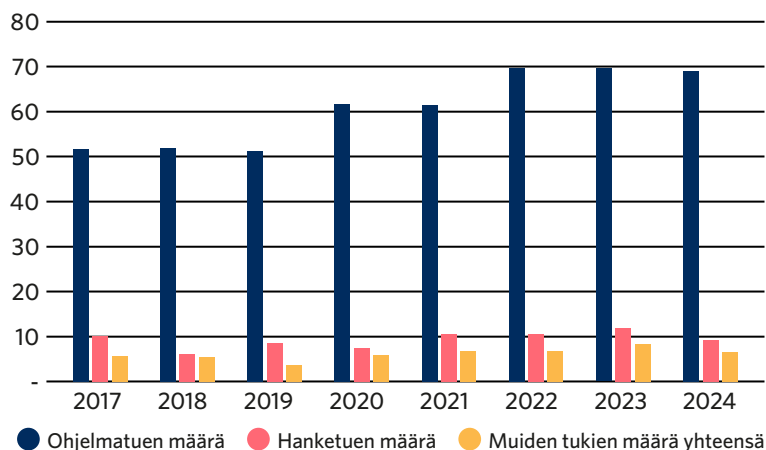
Tukimuodoista taloudellisesti selvästi merkittävin on ollut ohjelmatus, johon myönnettiin vuosina 2017–2024 noin 486 miljoonaa euroa eli noin 80 % kansalaisjärjestötuesta⁶. Ohjelmatus myönnetään suomalaisten kansalaisjärjestöjen monivuotisille kehitysyhteistyön ja humanitaarisen toiminnan ohjelmallisille kokonaisuuksille. Tukea voi saada toimija, jolla on valmius toimia kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi omien strategioidensa kautta. Toiminnalla tulee olla selkeästi määritellyt tulostavoitteet ja pitkän aikavälin kehitysvaikutus.

Ohjelmatus myönnetään pääsääntöisesti nelivuotiskausille.⁷ Esimerkiksi vuonna 2021 ulkoministeriö myönsi ohjelmatus 23 järjestölle yhteensä 276 miljoonaa euroa vuosille 2022–25. Tuen määrä järjestöä kohti oli keskimäärin 12,0 miljoonaa euroa, mutta suuruus vaihteli paljon: pienin järjestön saama tuki nelivuotiskaudelle oli 1,6 ja suurin 26,5 miljoonaa euroa.⁸ Ohjelmatus saajat ovat tyypillisesti suuria ja vakiintuneita järjestötoimijoita.

Taloudellisesti toiseksi merkittävin suomalaisille kansalaisjärjestöille suunnattu tuki on hanketuki. Hanketukea myönnettiin vuosina 2017–24 noin 75 miljoonaa euroa ja sen osuus kansalaisjärjestötuesta oli 12 %⁹. Hanketukea myönnetään kansalaisjärjestöille hankkeiden toteuttamiseen yhteistyössä paikallisten kumppaneiden kanssa. Tuetuilla hankkeilla on tarkoitus lisätä Suomen kehitysyhteistyön monimuotoisuutta ja vaikuttavuutta asiantuntija-aloillaan ja toimintatavoillaan. Hanketukea myönnetään pääsääntöisesti kahden vuoden välein järjestettävillä hakukierroksilla. Vuonna 2024 hanketukea myönnettiin vuosille 2025–2028 yhteensä noin 19,4 miljoonaa euroa, ja tuen määrä hanketta kohti vaihteli noin 93 000–800 000 euron välillä¹⁰.

Kolmanneksi suurin tukimuoto on kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) myönnetty tuki, vuosina 2017–24 yhteensä 32 miljoonaa euroa (5 %).¹¹ Tuettavien järjestöjen tulee olla hallituksista poliittisesti ja hallinnollisesti riippumattomia sekä voittoa tuottamattomia. Tukea myönnetään vaikuttamis-, kampanja- ja asiantuntijatyöhön ja palveluiden tuotantoon kehittyvissä maissa yhdessä muiden toimijoiden kanssa.¹² Muut tukimuodot – globaalikasvatus- ja kehitysviestintähankkeiden tuki (VGK), toiminta-avustus YK-taustaisille suomalaisille järjestöille sekä EU:n rahoittamien hankkeiden kansallisen osuuden rahoittaminen – ovat olleet taloudelliselta merkitykseltään vähäisempiä.

Kuten kuvioista 3 näkee, ohjelmatuen määrä on kasvanut selvästi, vuosien 2017–2024 välillä noin 17 miljoonaa euroa. Hanketuessa ja muissa tuessa kasvua ei juurikaan ole ollut. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön osoitettu suurempi määräraha on siis kanavoitu lähes kokonaan ohjelmatukeen.



Kuvio 3: Ohjelmatuen, hanketuen ja muiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettyjen tukien määrä vuosina 2017–2024.



Taloudellisesti toiseksi merkittävin tuki suomalaisille kansalaisjärjestöille on hanketuki.

Siitä, millä tavalla kansalaisjärjestöille myönnettävä tuki tulisi jakaa eri tukimuotoihin, on linjattu edellisen kerran vuoden 2016 kehityspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2016 vp). Selonteon mukaan kansalaisyhteiskuntatuen ”resursseja suunnataan siten, että pääpaino on ns. ohjelmatuessa, jota saavat ensi sijassa kokoneiden järjestöjen monivuotiset ohjelmat.” Edelleen selonteossa todetaan, että hanketuella tuetaan kohtuullista määrää kansalaisjärjestöhankkeita, ja että tukea myönnetään myös kehitysviestintä- ja globaalikasvatustyöhön Suomessa.¹³

Tämän yleisen linjauksen lisäksi määrärahan jakautumisesta eri tukimuodoille päätetään vuosittain osana ulkoministeriön ja tukea hallinnoivan kansalaisyhteiskuntayksikön (KEO-30) taloussuunnittelua. Tukimuotojen yksittäisten hakukierrosten kriteereistä sekä hakukierroksella käytettävästä määrärahasta ja valtuudesta päättää ministeri. Esimerkiksi toukokuussa 2024 ulkoministeriö tiedotti, että viestintä- ja globaalikasvatushankkeita (VGK) koskevaa rahoituskierrosta ei toteuteta.¹⁴

Kuten edellä on kuvattu, määrärahojen lisäys on kohdistettu lähes kokonaan ohjelmatukeen, ja ohjelmatuen määrä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2020. Tämä kehitys vastaa vuoden 2016 selonteon linjausta siitä, että tuki suunnataan pääosin ohjelmatukeen.

Toisaalta kehitysyhteistyötä ohjaavissa asiakirjoissa painotetaan suomalaisen kansalaisjärjestökentän merkitystä ja toimijuutta, ja tavoiteltavaa kansalaisjärjestökentän luonnetta kuvataan monimuotoiseksi. Määrärahat painottuvat kuitenkin selvästi ohjelmatukeen, jonka hakuehdot sekä hallinnolliset seuranta-, raportointi- ja arviointivaatimukset täyttävät lähinnä suuret järjestöt. Tämä ei täysin vastaa ohjaavien asiakirjojen linjauksia siitä, että tuen pitäisi vahvistaa moniäänistä kansalaisyhteiskuntaa.

Ulkoministeriö korosti lausunnossaan sitä, että kehitysyhteistyössä valtionavustusten perimmäinen tarkoitus on vastata kehittyvien maiden haasteisiin. Tämän vuoksi ohjaavia asiakirjoja tulee tulkita laajemmin kuin vain tuensaajia tai suomalaista yhteiskuntaa koskeviksi. Valtionavustus kehitysyhteistyöhön myönnetään lähtökohtaisesti valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin nojalla suomalaiselle hakijalle edelleen välitettäväksi kehittyvän maan kumppanille, jonka toiminta tai hanke toteuttaa valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta. Valtionavustuksen saajat vastaavat kokonaisuudessaan myös siitä osasta rahoitusta, joka edelleen välitetään usein vaativiin toimintaympäristöihin. Ulkoministeriö haluaa varmistaa, että vastaanottajamaissa toiminnan riskienhallinta on laadukasta eikä valtionavustuksen käyttöön liityy kestävämpiä riskejä myöskään paikalliskumppanin kannalta. Tuki-instrumentit on ministeriön mukaan suunniteltu siten, että niillä voidaan varmistaa sekä laadukas ja



Määrärahojen lisäys on kohdistettu lähes kokonaan ohjelmatukeen.

riskipitoisiin ympäristöihin sopiva kehitysyhteistyön toimeenpano, että erikokoisten ja eri lähtökohdista toimivien kansalaisjärjestöjen laaja mahdollisuus osallistua.

2.3 Kansalaisyhteiskuntayksikön tukemisen organisointi ulkoministeriössä ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukainen

Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kehitysyhteistyö kuuluu ulkoministeriön kehityspoliittiselle osastolle ja siellä edelleen kansalaisyhteiskuntayksikölle, KEO-30:lle¹⁵. Yksikön tehtäviin kuuluvat suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sekä kansainväliseen kansalaisyhteiskuntien kehitysyhteistyöhön liittyvät asiat. Samoin yksikön tehtäviin kuuluu valtionavustuslain (688/2001) alla toteutettava kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tukimuotojen hallinnointi. Yksikön vastuulla on valtionavustushakujen valmistelu sekä saapuneiden hakemusten käsittely ja päätöksenteko. Yksikkö on vastuussa kansalaisjärjestöille myönnettyjen avustusten seurannasta ja valvonnasta samoin kuin tulosten ja vaikutusten seurannasta ja arvioinnista.

Järjestöjen yleisarvio yksikön toiminnasta oli hyvä tai erittäin hyvä

Tarkastuksen osana tehtiin kehitysyhteistyötä tekeville kansalaisjärjestöille kysely, jossa selvitettiin järjestöjen näkemyksiä ulkoministeriön toiminnasta valtionapuviranomaisena. Järjestöiltä kysyttiin KEO-30:n myöntämien valtionavustusten hakemiseen, käyttöön, seurantaan ja arviointiin sekä raportointiin liittyviä kysymyksiä.

Järjestöjen yleisarvio KEO-30:n toiminnasta avustusten hallinnoijana oli hyvä. Vastanneista järjestöistä yhteensä 76 % piti KEO-30:n toimintaa avustusten hallinnoijana hyvänä (21 järjestöä) tai erittäin hyvänä (8 järjestöä). Seitsemän järjestöä ei osannut vastata kysymykseen, ja kaksi järjestöä (5 %) koki KEO-30:n toiminnan huonona. Yksikään järjestö ei kokenut toimintaa erittäin huonoksi.

Yleisesti ottaen järjestöt ovat olleet KEO-30:n toimintaan tyytyväisiä. Vastausten perusteella yksikkö on pääsääntöisesti hallinnoinut avustuksia ammattitaitoisesti. Kyselyn avovastauksissa toiminnan katsottiin olleen muun muassa asianmukaista, luotettavaa ja tarpeen vaatiessa joustavaa. Yksikön toimintaa kuvattiin mm. ystävälliseksi ja yksikön virkamiehiä oli ollut helppo lähestyä. Toiminnan lisäksi kiitosta sai yksikön asenneilmapiiri, jonka mainittiin olevan myönteinen kansalaisjärjestöjen moninaiseen kehitysyhteistyöhön. Ilmapiiiri oli ollut rakentavaa, ammattimaista, arvostavaa ja toiminnassa on näkynyt vahva kiinnostus kansalaisyhteiskuntaan.

Seuraavassa tuodaan esiin organisointiin liittyviä seikkoja, jotka ovat hankaloittaneet yksikön toimintaa kansalaisjärjestöten hallinnoinnissa ja järjestöjen toiminnan tukemisessa.

Järjestöjen mukaan henkilöstön vaihtuminen vaikeuttaa merkittävästi toimintaa

Keskeinen henkilö yhteistyössä ministeriön ja järjestön välillä on vastuuvirkahenkilö, jonka KEO-30 nimeää kullekin avustusta saaneelle järjestölle. Järjestökyselyn vastauksissa kerrottiin yhteistyön vastuuvirkahenkilön kanssa olleen pääsääntöisesti toimivaa, joissain vastauksissa jopa erittäin hyvää tai erinomaista.

Järjestökyselystä ja myös järjestöjen edustajien haastatteluista nousi selvästi esiin vastuuhenkilöiden vaihtuvuuden vaikutus järjestöjen toiminnalle. Eräs ohjelmataukea saanut, järjestökyselyn vastaaja mainitsi, että edeltävien viiden vuoden aikana järjestöllä on ollut kuusi eri vastuuvirkahenkilöä, joiden lisäksi vastuiden vaihtumisen välissä on ollut useita väliaikaisempia kontakteja yksikössä. Hän kuvaili vaihtuvuutta oman järjestönsä näkökulmasta: ”Yhteistyö on täytynyt siis luoda alusta ja uuden vastuuvirkahenkilön perehtyä järjestömmen toimintaan lukuisia kertoja. Tämä itsessään vie aikaa sekä järjestöltä että vastuuvirkahenkilöiltä ja johtaa helposti vaihtelevuuteen seurannan ja arvioinnin suosituksissa, palautteissa ja ohjeistuksissa, joihin järjestön on säännöllisesti mukaututtava”.

Huomattavaa kuitenkin on, että vaihdoksista huolimatta usea vastaaja korosti yhteistyön olleen melko toimivaa ja sujuvaa.

Lisäksi vastuuvirkahenkilön osaamisen ja kokemuksen tasossa kerrottiin olevan suurta vaihtelua, minkä vuoksi yhteistyön laatu oli vaihdellut huomattavasti.

KEO-30:n henkilöstön rotaatio ja määräaikaiset työsuhteet eivät tue järjestöjen työtä parhaalla mahdollisella tavalla

Henkilöstön vaihtuvuuden lisäksi järjestöt toivat tarkastushaastattelussa esiin huolen yksikön resurssien riittävydestä. Pitkään järjestötoiminnassa mukana olleet kuvasivat yksikön työntekijöiden määrän laskeneen huomattavasti (yli 20 henkilöstä 13 henkilöön). Vastaavasti asioiden hoitoon on tullut viiveitä, esimerkiksi raportointiin saatavan palautteen viivästymisiä.

Yksikössä oli toukokuun 2025 alussa 13 virkamiestä, joista 12 työskenteli valtionavustusten parissa. Yksikön työntekijät ovat diplomaatturataustaisia, hallintourataustaisia tai erityisasiantuntijaurataustaisia. Ulkoministeriön urakierto tarkoittaa sitä, että yksikön henkilöstö vaihtuu säännöllisesti. Tullessaan yksikköön hallinto- ja diplomaattitaukaiset henkilöt eivät välttämättä omaa substanssietoa



Avustusta saaneilla järjestöillä on oma vastuuvirkahenkilö ministeriössä.

tai kokemusta kehitysyhteistyöstä, kansalaisjärjestötoiminnasta tai valtionavustuksista.

Erotuksena hallinto- ja diplomaattiurataustaisista henkilöistä erityisvirkamiehet ovat kehityspolitiikan asiantuntijoita, joilla on erityisosaamista tietystä teemasta. Järjestöille asetetut laatuvaatimukset ovat kasvaneet muun muassa tuloksellisuuden osalta, mikä on kasvattanut myös yksikön henkilöstön osaamisvaatimuksia. KEO-30:n tekemässä työssä on korostunut tiettyyn teemaan erikoistuneiden erityisvirkamiesten osaaminen.

Se, että virkamies tuntee järjestöjen toimintaa pitemmällä aikavälillä, tukee yhteistyötä rahoittajan ja järjestön välillä. Ulkoministeriön henkilöstön rotaatio ja erityisasiantuntijataustaisten ihmisten vaihtuvuus eivät kuitenkaan ole tukeneet järjestöjen työtä parhaalla mahdollisella tavalla.

Edustustojen rooli suomalaisten kansalaisjärjestöjen työn tukemisessa painottuu yhteistyöhön KEO-30:n kanssa

Ulkoasiainhallinnon edustustoverkostossa oli vuoden 2025 alussa 89 toimipistettä, joissa hoidetaan sekä yleisiä poliittisia tehtäviä että viranomaistehtäviä. Painotukset tehtävien välillä vaihtelevat edustustojen sijaintimaan tarpeiden mukaan, ja kehitysyhteistyöhön liittyvät tehtävät ovat yksi tehtävä edustuston tehtävien joukossa.

Ulkoministeriön sisäisen ohjeistuksen mukaisesti KEO-30 voi tarpeen mukaan pyytää lausuntoja hakemuksista myös edustustoilta. Lisäksi edustustot voivat tarvittaessa tukea KEO-30:tä kansalaisjärjestöille myönnettyjen valtionavustusten seurannassa ja valvonnassa¹⁶.

Edellä mainitun ohjeistuksen lisäksi KEO-30 kertoi tarkastuksen haastattelussa tiedottavansa edustustoja maassa toimivista järjestöistä sekä tarjoavansa edustustoille tietoa ajankohtaisviestein. Yksikkö saa edustoilta raportteja kansalaisyhteiskunnan tilasta ja järjestöjen tapaamisista. Yhteistyötä tehdään myös hankeseurantamatkoihin ja väärinkäytöstapauksiin liittyen. KEO-30:n mukaan edustustojen resurssointi kansalaisjärjestökenttätöyöhön riippuu edustuston vahvuudesta. KEO-30:n mukaan yksikkö on saanut edustoilta tarvitsemansa avun.

Järjestökyselyyn vastanneista ohjelmataukea saaneista järjestöistä yli puolet (9 järjestöä, 60 %) oli tehnyt säännöllisesti yhteistyötä edustustojen kanssa. Yhteistyötä satunnaisesti oli tehnyt 40 % järjestöistä (kuusi järjestöä). Ohjelmataukea saaneiden järjestöjen kokemus erosi muuta tukea saaneiden järjestöjen kokemuksista. Muuta tukea saaneista 30 % (6 järjestöä) oli tehnyt yhteistyötä säännöllisesti ja 40 % (8 järjestöä) satunnaisesti. Vastanneista järjestöistä 30 %:lla ei ollut kokemusta yhteistyöstä.



Järjestöjen ja edustustojen yhteistyöllä ei ollut yhtenäistä toimintatapaa.

Vastauksissa tuli esiin se, että järjestöjen ja edustustojen yhteistyölle ei ollut yhtenäistä toimintatapaa. Yleisimpinä yhteistyön muotoina mainittiin tiedonvaihto, vierailut edustustoon seurantamatkoilla tai paikallisen kumppanin yhteistyö edustuston kanssa. Positiivisina esimerkkeinä nähtiin esimerkiksi edustuston aktiivinen osallistuminen järjestöjen kampanjoihin tai edustuston edustajan läsnäolo eri tapahtumissa.

Järjestöt kaipasivat edustustolta erityisesti aktiivista ja säännöllistä yhteydenpitoa järjestöihin. Lisäksi esitettiin, että lähetystöt voisivat koordinoida monitoimijayhteistyötä tuomalla maassa olevia toimijoita aktiivisesti yhteen yli sektori- ja toimijarajojen.

Vuonna 2023 suomalaisten kansalaisjärjestöjen ohjelmia ja hankkeita toimi 76 maassa. Koordinoitumpi ja systemaattisempi yhteistyö ruohonjuuritasolla toimivien sekä suomalaisten järjestöjen että heidän paikallisten kumppaneidensa kanssa voi parhaimmillaan tarjota edustustoille lisätietoa paikallisesta todellisuudesta. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan tämä yhteys vaikutti olevan vähäistä.



Kansalaisjärjestöjen ohjelmia ja hankkeita toimi 76 maassa.

KEO-30:n työssä korostui avustusten hallinnointi

Kehityspoliittisen osaston työjärjestyksen perusteella KEO-30:n tehtävissä voidaan nähdä olevan kaksi pääasiallista roolia: kehityspoliittinen asiantuntija ja avustusten hallinnoija. Tarkastuksen haastatteluissa yksikön edustajat toivat esiin, että yksikön työn ydin on kehityspoliitikassa ja työn tarkoitus on vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa. Tätä tukevat erilaiset tuki-instrumentit, joiden hallinnointi kuuluu yksikölle.

Yksikön työ kehityspoliitiikan asiantuntijana ja avustusten hallinnoijana nousi esiin myös muutamissa järjestökyselyn avovastauksissa. Esimerkiksi yksi vastaajista toi esiin, että KEO-30:n roolissa on korostunut tuen hallinnointi, ei niinkään temaattinen yhteistyö. Vastaajan mukaan yhteistyön painotus oli siirtynyt enemmän valtionavustuksen käytön tarkempaan seurantaan ja väärinkäytösten estämiseen, kun taas yhteinen oppiminen, jakaminen ja temaattinen yhteistyö olivat jääneet taka-alalle.

Tarkastuksessa jäi osin avoimeksi, millä tavalla yksikön työtä sekä sen taustalla olevaa järjestöjen kehityspoliittista asiantuntemusta hyödynnetään ulkoministeriössä. Muutamassa järjestökyselyn vastauksessa tuotiin myös näkemys KEO-30:n ja ulkoministeriön muiden yksiköiden välisestä vuorovaikutuksen puutteesta. Aihetta on sivuttu myös ulkoministeriön tilaustutkimuksessa¹⁷, joka käsittelee Suomen toimintaa kansalaisyhteiskuntien vahvistamiseksi. Tutkimus tuo esiin, että kansalaisyhteiskuntien tukeminen ei ole pelkästään ulkoministeriön tukea suomalaisille kansalaisjärjestöille, vaan Suomen tulisi kehittää strategisempaa ja poliittisempaa lähestymistapaa kansalaisyhteiskuntien tukemisessa.

Järjestöt kokivat ulkoministeriön myöntämien avustusten kokonaiskuvan olleen sekava

Kehitysyhteistyömäärärahat on kanavoitu useisiin eri instrumentteihin, ja kansalaisjärjestöt ovat saaneet tukea eri momenteilta. Vaikka tarkastus on rajattu koskemaan KEO-30:n hallinnoimia avustuksia, jotkut kyselyyn vastanneista järjestöistä kommentoivat ulkoministeriön rahoitusinstrumentteja kansalaisjärjestöille laajemminkin. Kolmen järjestön mukaan ulkoministeriön eri yksiköistä haettava rahoitus oli hajanaista ja rahoituksesta nähtiin olevan vaikea saada kokonaiskuvaa. Vastauksissa nostettiin myös esiin, että ulkoministeriö ei ollut viestinyt rahoitusmahdollisuuksista selvästi.

Tarkastuksen aikana ulkoministeriö on toimeenpannut hallitusohjelman tavoitteita toteuttavaa ulkoasiainhallinnon uudistusta (UH-uudistus). Uudistuksen osana ehdotettiin kehitysyhteistyön tukipalvelujen ja muun kuin kahdenvälisen kehitysyhteistyön hankehallinnon siirtämistä kehityspoliittiselle osastolle.¹⁸ Tavoitteena on ns. yhden luukun periaate, siten että järjestöille jaettavat avustukset olisivat keskitettyinä yhteen yksikköön. Uudistus on vaikuttanut KEO-30:n toimenkuvaan ja henkilöstöön 1.8.2024 alkaen, jolloin yksikköön siirtyi uusia rahoitusinstrumentteja ja osin myös henkilöstöä.

UH-uudistus vaikuttaa merkittäväällä tavalla KEO-30:n tehtäviin ja resursseihin. Koska uudistus oli tarkastusta tehtäessä vielä osittain kesken, tarkastuksessa ei ollut mahdollista arvioida uudistusta. Avustusten keskittäminen voi parantaa avustusten kokonaiskuvaa sekä yhtenäistää eri avustusten hallinnointia.



Ulkoasianhallinnon uudistus keskitti järjestöille jaettavat avustukset kansalaisyhteiskunta-yksikköön.

3 Onko ulkoministeriö tukenut riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä?

Kansalaisjärjestötuesta vastaava yksikkö, KEO-30 on hoitanut avustusten hallinnointiprosessia asianmukaisesti. Työntensiiviset hakukierrokset ovat kuitenkin raskaita ja hakemuskäsittelyn kokonaisharkinta ei ole kaikilta osin läpinäkyvää. Kansalaisjärjestöjen tekemän työn laajempi kehityspoliittinen merkitys ulkoministeriössä jäi osin epäselväksi.

3.1 Tuki kohdistuu harvemmillle kansalaisjärjestöille

Seuraavassa tarkastellaan ohjelma- ja hanketuen hakuehtoja sekä avustusta hakeneita ja saaneita järjestöjä.

Suuret järjestöt täyttävät ohjelmatuen hakuehdot, hanketuen hakijoiden ja hakemusten määrä on laskenut selvästi

Kuten luvusta 2.2. ilmenee, kansalaisyhteiskuntatuki suunnataan pääosin ohjelmatukeen. Ohjelmatuen hakijoilta edellytetään merkittävää aiempaa kokemusta kehitysyhteistyöstä ja kehitysyhteistyöavustusten hallinnoinnista. Kahdella viimeisellä hakukierroksella toiminnan vakiintuneisuuden osoittamiseksi on vaadittu vähintään viiden vuoden toiminta kehitysyhteistyössä. Lisäksi vaaditaan parempaa kokemusta avustusten hallinnoinnista. Vuosien 2022–2025 ohjelmatuen hakukierroksessa hakijalla tuli olla kokemusta vähintään 600 000 euron kehitysyhteistyöavustusten hallinnoinnista.¹⁹ Vuoden 2025 alkuvuoden hakukierroksessa vaatimus oli tiukentunut siten, että hakijalla tuli olla kokemusta vuosien 2022–2024 ajalta vähintään 1,5 miljoonan euron kehitysyhteistyö- tai humanitaarisen avun avustusten hallinnoinnista.²⁰

Ohjelmatuen hakukierroksella 2017 vuosille 2018–2021 avustusta haki 22 järjestöä, ja heille jokaiselle myönnettiin ohjelmamuotoista valtionavustusta. Lisähakukierroksella 2019 vuosille 2020–2021 ulkoministeriö vastaanotti 17 hakemusta ja myös tällöin ohjelmatukea myönnettiin jokaiselle hakeneelle järjestölle.

Vuoden 2021 hakukierroksella vuosille 2022–2025 hakujärjestelmää uudistettiin. Kaksivaiheisen haun ensimmäisessä vaiheessa hakemuksen jätti 32 järjestöä, joista myönteisen päätöksen avustuskelpoisuudesta sai 31 järjestöä. Nämä 31 järjestöä olivat kelpoisia hakemaan ohjelmamuotoista valtionavustusta, ja niistä avustusta myönnettiin 23 järjestölle.

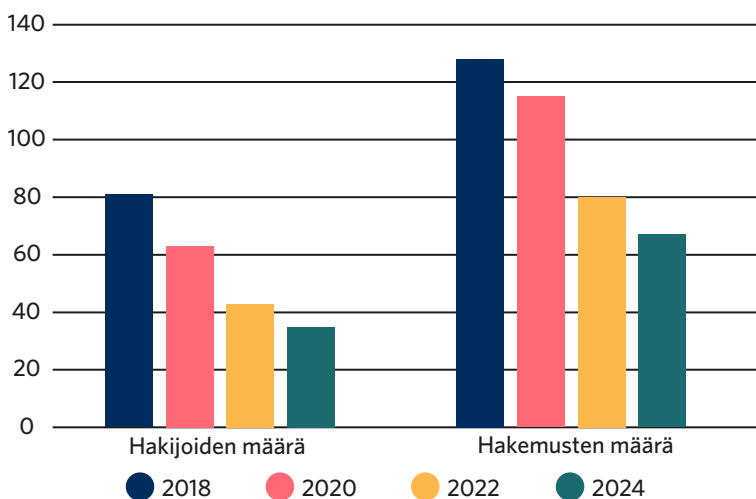
Vuonna 2025 auki olleessa ohjelmatuen haussa vuosille 2026–2029 hakijoita oli yhteensä 26. Hakijoista vain kolme haki ohjelmatukea uutena järjestönä. Kaikki kolme olivat järjestöjä, jotka parhaillaan saavat hanketukea.²¹

Ohjelmatuen tiukentuneet vaatimukset tarkoittavat käytännössä sitä, että hakuehdon täyttävät vain suuret, kehitysyhteistyötä jo pidempään vakiintuneesti tehneet kansalaisjärjestöt. Täten karsintaa tapahtuu jo siinä, mitkä järjestöt päätyvät hakemaan avustusta. Ohjelmatuen vaatimukset täyttävien suomalaisten järjestöjen määrä on pieni. Hakijajoukko on varsin vakiintunutta, ja KEO-30 tuntee ohjelmatukea hakevat järjestöt. Kilpailua järjestöjen välillä on vähemmän kuin seuraavassa tarkasteltavassa hanketuessa.

Hanketuessa vaatimukset hakijalle eivät ole niin korkeat kuin ohjelmatuessa. Hanketuen vuonna 2024 järjestetyllä hakukierroksella valtionavustusta voitiin myöntää hakijalle, joka haun avautuessa oli ollut rekisteröityneenä vähintään kaksi vuotta²². Kokemusta kehitysyhteistyöstä tai kehitysyhteistyöavustusten hallinnoinnista ei vaadittu. Kuten kuviosta 4 ilmenee, sekä hanketuen hakijoiden että hakemusten määrä on vuosina 2018–2024 vähentynyt selvästi.



Ohjelmatuen hakijoilta edellytetään merkittävää aiempaa kokemusta.



Kuvio 4: Hanketuen hakijoiden ja hakemusten määrä vuosina 2018–2024.

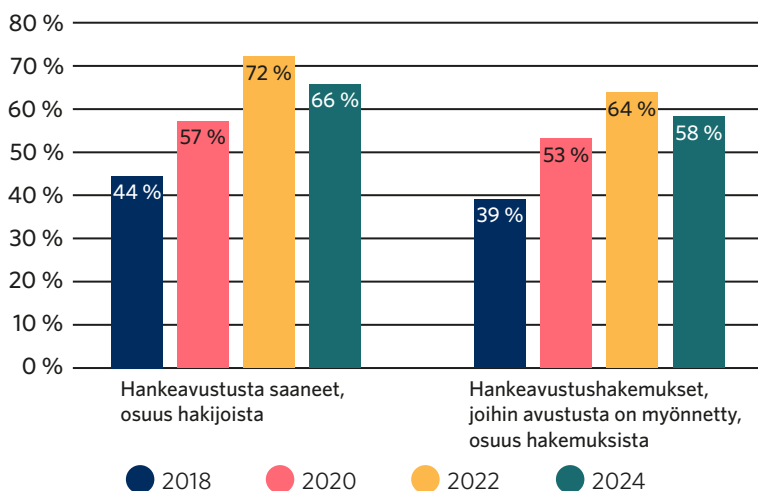
KEO-30 on pohtinut syitä hakijoiden määrän laskulle. Esimerkiksi vuoden 2022 hakukierroksella osasyynä hakemusten määrän laskuun nähtiin olevan se, että neljä aiemmin hanketuella kehitys yhteistyöhankeita toteuttanutta kansalaisjärjestöä oli siirtynyt ohjelmatuon piiriin²³. Tämä kertoo siitä, että yleinen kehityssuunta järjestöille on hakea ohjelmaturkijärjestöksi, kun ohjelman haku ehdot täyttyvät.

Lisäksi KEO-30:n mukaan hanketuen nelivuotiset myönnöt ovat mahdollistaneet pidemmät hankesyklit, jolloin joka toinen vuosi järjestettävälle yksittäisille hakukierroksille kohdistuu vähemmän hakemuksia. KEO-30 toteaa myös kehitys yhteistyön laatu kriteerien yleisesti ottaen tiukentuneen. Samanaikaisesti yksikkö kuva kehittäneensä toimintaansa, mikä osaltaan on vaikuttanut siihen, että yleisesti ottaen hakemukset ovat laadukkaita ja huomioivat kattavasti hakukierroksen vaatimukset.²⁴

Hakijoiden ja hakemusten vähetessä yhä suurempi osa hanketuen hakijoista on saanut avustusta (kuvio 5). Avustukset ovat myös osin keskittyneet muutamille järjestöille. Esimerkiksi vuoden 2024 hakukierroksella hyväksytyjä hakijoita oli 22 ja hyväksytyjä hakemuksia 38. Kymmenen hyväksytyä hakijaa oli sellaisia, joilla oli useampi kuin yksi hyväksytty hanke. Kahdella järjestöllä oli neljä hyväksyttyä hanketta ja samoin kahdella järjestöllä oli kolme hanketta²⁵.



Hanketuen avustukset ovat keskittyneet muutamille järjestöille.



Kuvio 5: Niiden hankeavustusta hakeneiden ja sellaisten avustushakemusten osuus, joille avustusta myönnettiin vuosina 2018–2024.

Hanketuen hakijoiden joukossa vuonna 2024 oli useita vakiintuneita hakijoita sekä myös jatkohankehakemuksia. KEO-30:n arvion mukaan hakemusten laatu hyvien ja huonojen välillä vaihteli

enemmän kuin aikaisemmin.²⁶ Avustushakemusten tuloksellisuusarvioinnissa käytetty ulkopuolinen palvelutarjoaja kiinnitti huomiota hakijoihin, jotka olivat tehneet useita hakemuksia. Saman hakijan eri hakemusten välillä oli raportin mukaan isojaakin laatueroja. Lisäksi raportti nosti esiin lupaavia uusia hakijoita, joiden valmis-telemat hakemukset eivät kuitenkaan olleet hyväksyttävällä tasolla.

Järjestöt pitivät jaottelua eri tuki-instrumentteihin tarkoituksenmukaisena

Tarkastuksen järjestökyselyssä kysyttiin myös järjestöjen näkemyksiä kansalaisjärjestöjen tukimuotojen tarkoituksenmukaisuudesta. Selvä enemmistö (30 järjestöä, 71 %) vastanneista 42 järjestöstä piti jaottelua eri tukimuotoihin tarkoituksenmukaisena kansalaisjärjestötoiminnalle. Yhdeksän järjestöä (21 %) ei osannut sanoa ja kolme järjestöä (7 %) näki jaottelun epätarkoituksenmukaisena.

Vastausten perusteella järjestöt olivat tyytyväisiä siihen, että ulkoministeriö on tukenut sekä suuria, ohjelmataukea saavia järjestöjä, että pienempiä järjestöjä, jotka ovat saaneet hanketukea tai VGK-tukea. Tämän katsottiin vahvistaneen järjestöjen tekemän kehitysyhteistyön monimuotoisuutta. Tärkeäksi nähtiin, että tuki ei rajoitu vain muutamille suurille kansalaisjärjestöille. Riittävän pienikokoisten hankkeiden nähtiin mahdollistavan sen, että monenlaisilla järjestöillä olisi aito mahdollisuus kehitysyhteistyöhön. Hankkeen suurentamisen nähtiin kaventavan toimijoiden määrää ja siten tuen kansalaisjärjestöluonnetta.

Järjestöt näkivät tämänhetkisen ohjelmatauen varsin hyvin toimivaksi. Useassa ohjelmataukea saaneen järjestön vastauksessa korostettiin tuen käytön joustavuutta. Ohjelmatauen kuvattiin mahdollistaneen pitkäaikaisen tuen ja suunnittelun sekä toiminnan muokkaamisen usein nopeastikin muuttuviin olosuhteisiin kohdemaissa. Erityiskiitosta sai kuluvalle ohjelmakaudella ensimmäistä kertaa oleva mahdollisuus käyttää kohdentamatonta tukea ohjelmakauden aikana joustavasti.²⁸

Vaikka selvä enemmistö vastaajista piti jakoa tukimuotoihin tarkoituksenmukaisena, avovastauksissa esitettiin myös huoli pienten järjestöjen mahdollisuuksista saada tukea kehitysyhteistyöhönsä. Hakuprosessin mainittiin olevan liian työläs kansalaisjärjestöille ja vaatimusten kerrottiin kasvaneen vuosi vuodelta. Erään vastaajan mukaan käytännössä vain enää kehitysyhteistyön ammattilaiset työstävät hakemuksia: ”Kansalaisjärjestötuki on alun pitäen nimenomaan mahdollistanut vapaaehtoisvoimin toimiville pienillekin järjestöille mahdollisuuden globaaliin vuorovaikutukseen ja hyvinvoinnin tasaimiseen omalta osaltaan. Nyt tämä on käynyt lähes mahdottomaksi pienemmille järjestöille, sillä resurssit eivät riitä vaatimustasoon”.



Järjestöt kokivat tärkeäksi, että tuki ei rajoitu vain muutamille suurille kansalaisjärjestöille.

Valtionavustuslain mukaista vaatimusta omarahoitusosuudeksi toivottiin mahdollisimman alhaiseksi, sillä varainhankinta on haasteellista erityisesti pienille järjestöille. Muut kehittämishdotukset sisälsivät mm. ehdotuksen hallinnollisesti kevyemmästä tukimuodosta, joka mahdollistaisi yhteistyön myös ei-ammattimaisten järjestöjen osalta paremmin ja valtakunnan laajuisesti, sillä järjestöjen mainittiin keskittyneen Helsinkiin. Vahvempaa kannustusta järjestöjen yhteishankkeisiin kuten esimerkiksi temaattisen tai alueellisen jaottelun perusteella ehdotettiin.

3.2 KEO-30 tiedottaa avustuksista riittävästi mutta neuvonta hakuprosessin aikana on vähäistä

Ulkoministeriön kansalaisjärjestöille myöntämät valtionavustukset perustuvat avoimille hakukierroksille. Tarkastuksessa tarkasteltiin vuonna 2024 ollutta hanketuen hakuprosessia, jossa valtionavustus oli haussa vuosina 2025–2028 toteutettaville hankkeille sekä ohjelmatuen hakukierrosta vuonna 2021, jossa haettiin valtionavustusta vuosille 2022–2025.

KEO-30:n tiedotus oli asianmukaista ja yhdenvertaista

Ulkoministeriö tiedotti avoimista valtionavustushauista ministeriön verkkosivuille luoduilla, eri rahoituskanavien omilla sivustoilla. Näiltä sivustoilta löytyi kaikki hakuun liittyvä tausta-aineisto. Hanketuki oli avoinna myös valtionapuviranomaisten yhteisessä järjestelmässä. Näin avustusmahdollisuuksista jaettiin avoimesti, tasapuolisesti ja selkeästi tietoa siten, että asiasta kiinnostuneilla kansalaisjärjestöillä oli mahdollisuus saada tietoa yhdenvertaisesti.

Ennen hakujen avautumista ministeriö julkaisi ennakkotiedon hakuprosessin aikataulusta ja alustavista arviointikriteereistä. Tämä ennakkotieto auttoi järjestöjä varautumaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tuleviin hakuprosesseihin. KEO-30 myös pysyi ilmoittamissaan aikatauluissa.

Järjestökyselyyn vastanneet pitivät KEO-30:n toimintaa avustusmahdollisuuksista tiedottamisesta pääsääntöisesti hyvänä. Vastaa- jista 75 prosenttia (30 järjestöä) arvioi KEO-30:n onnistuneen erittäin hyvin tai hyvin. Seitsemän vastaajaa (18 %) ei osannut sanoa ja kolme vastaajaa (8 %) arvioi tiedottamisen huonoksi. Vastaa- jaryhmittäin näkemyksissä oli jonkun verran eroja siten, että parhaat arviot antoivat ohjelmatukea saaneet järjestöt. Näistä 93 prosenttia (13 järjestöä 14:sta) piti tiedottamista erittäin hyvänä tai hyvänä.

Muuta tukea tai ei lainkaan tukea saaneiden vastaukset olivat hie-
man kielteisempiä. Silti yksikään niistä järjestöistä, joille tukea ei
ollut myönnetty, ei arvioinut tiedottamista huonoksi. Eräs tukea saa-
mattomista järjestöistä totesi avovastauksessaan, että tarpeellisen
tiedon saa ministeriön verkkosivuilta ja infotilaisuuksista.

Vaikka yksikön katsottiin tiedottavan avustumahdollisuuksista
hyvin ja tasapuolisesti ”sama tieto kaikilla samaan aikaan”, järjes-
tö- kyselyn avovastauksissa verkkosivutiedottamisen mainittiin olevan
passiivista ja lukuisiin linkkeihin perustuvaa.

KEO-30:n tiedottamisen tavan voi katsoa soveltuvan valtion-
avustuksia koskevan tiedottamisen välineeksi. Tiedotus on ollut
riittävää siihen, että avustusten mahdolliset hakijat saavat yhden-
vertaisesti tietoja avustushausta, ja siihen, mitä avustuksen hakijalta
ja saajalta edellytetään. Kaiken kaikkiaan KEO-30:n voi katsoa tie-
dottaneen haettavista valtionavustuksista asianmukaisesti.

Kirjalliset vastaukset verkkosivuilla eivät palvele järjestöjä parhaalla mahdollisella tavalla

Hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi KEO-30 ei an-
tanut neuvontaa tai jakanut tietoa yksittäiselle järjestölle avustuk-
sen hakuvaiheessa, vaan yksikkö vastasi kirjallisiin kysymyksiin
kootusti verkkosivuillaan. Kansalaisjärjestöhakijat saivat toimit-
taa hakukierroksia koskevia kysymyksiä yksikön sähköpostiosoit-
teeseen tiettyyn päivämäärään asti, ja KEO-30 vastasi määräaikaan
mennessä toimitettuihin kysymyksiin avustusmuodon verkkosivuil-
la. Vastauksille oli ilmeinen tarve: esimerkiksi hanketuen hakuun
saapuneet kysymykset ja vastaukset muodostivat 13-sivuisen asia-
kirjan. Ohjelmatuessa kysymyskierrokset järjestettiin hakukierroksen
molemmissa vaiheissa. Yhteensä yksikkö vastasi noin 200 ohjelma-
tukeen liittyvään kysymykseen²⁹.

Järjestökyselyn vastausten perusteella järjestöt ymmärsivät hyvin
sen, että ulkoministeriön tulee kohdella kaikkia hakijoita tasapuo-
lisella tavalla, eikä se voi neuvoa erikseen yksittäisiä hakijoita. Toi-
saalta vastauksista ilmeni myös se, että verkkosivuilla keskitetysti
julkaistut vastaukset eivät palvele järjestöjä parhaalla mahdollisella
tavalla. Erityisesti yksivaiheisessa haussa aikataulliset haasteet ja
järjestöjen erilainen valmius suunnitella hankkeita nousivat esiin:
kysymyksiä voi tulla myös tietyn päivämäärän jälkeen.

Lisäksi avovastauksissa tuotiin esiin, että välttämättä kysymykseen
ei suoraan vastata, vaan ulkoministeriön vastaus ohjaa lukemaan ja
tulkitsemaan itse annettuja ohjeita tai linjauksia. Vastauksissa koros-
tui hakijan vastuu: tulkintaan liittyvän avun sijaan KEO-30 korostaa
sitä, että on hakijan vastuulla toimia ohjeiden ja lakien mukaisesti.

Järjestökyselyssä valtaosa järjestöistä katsoi KEO-30:n hallinnoimien avustushakujen ohjeistuksen ja hakulomakkeiden olleen melko selkeitä (30/42 järjestöä, 71 %). Kuitenkin viisi järjestöä (12 %) mielsi ohjeet ja lomakkeet melko vaikeaselkoisiksi. Seitsemän järjestöä (17 %) ei osannut sanoa.

Mahdollisimman kattavan ja selkeän ohjeistuksen jakaminen varhaisessa vaiheessa nähtiin kyselyssä tärkeäksi järjestöjen tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Tulkinnanvaraisten tai puutteellisten ohjeiden katsottiin johtavan runsaaseen määrään lisäkysymyksiä. Esimerkiksi järjestökyselyn vastausaikana loppuvuodesta 2024 ennakkotieto ohjelmaturien avautumisesta oli voimassa, mutta tiedot olivat vielä epävarmoja. Eräs ohjelmatukijärjestön edustaja antoi esimerkin: ”UM korostaa hallitusohjelman kirjauksia kehitys yhteistyön ehdollistamisesta, mutta ei kerro, tarkoittaako tämä esimerkiksi sitä, ettei ohjelmataukea voida myöntää tiettyihin maihin.”

Fingo tukee järjestöjä hakuprosessissa avustushaun ollessa auki

KEO-30 kertoi pyrkineensä varmistamaan kootuilla nettisivuvastauksilla sen, että mahdollisimman laaja yleisö saisi yhdenmukaisesti tietoa avustumahdollisuuksista. Lisäksi yksikkö korosti, että vaikka se ei tarjoa hakukierroksella konkreettista järjestökohtaista tukea kriteerien julkaisemisen jälkeen, hakukierrosten ulkopuolella yksikkö on järjestöjen käytettävissä.

Järjestökyselyn ja tarkastushaastatteluiden perusteella osa järjestöistä kuitenkin kaipasi konkreettista, järjestökohtaista neuvontaa ja tukea nimenomaisesti hakukierrosten aikana. Tällaista neuvontaa kansalaisjärjestöille tarjoaa suomalaisten kehitysjärjestöjen kattojärjestö Fingo, jolla on noin 250 jäsenjärjestöä. Eräässä järjestökyselyn vastauksessa Fingon mainittiin toimivan ”jonkinlaisena välittäjänä UM:n ja kansalaisjärjestökentän välillä”. Fingo myös tiedotti avautuvista hauista: järjestökyselyn perusteella osa sekä ohjelmataukea että muuta tukea saaneista järjestöistä kertoi saaneensa tietoa avautuvista hauista Fingon kautta.

Fingo järjestää koulutuksia, jotka ovat jäsenjärjestöjen lisäksi avoimia muillekin. Järjestökohtaista neuvontaa voi pitää näiden koulutusten jatkona. Tarkastuksen haastattelussa järjestö luonnehti neuvontaansa ikään kuin palvelevaksi puhelimeksi järjestöille, minkä tavoitteena on tukea järjestöjä mahdollisimman laadukkaaseen toimintaan. Erityisesti ulkoministeriön hanketukihakuun liittyen Fingo tarjoaa järjestöille hankeneuvontaa, ja palveluihin kuuluu myös hankehakemuksen kommentointi. Hankekommentointien tarkkuus vaihtelee. Tavallisesti Fingo kommentoi melkein valmista hakemusta, jonka jälkeen se keskustelee järjestön kanssa pari tuntia siitä, miten hakemusta voisi kehittää. Ohjelmatukijärjestöjä ei ole suljettu



Osa järjestöistä kaipasi tukea hakukierrosten aikana.

pois hankeneuvonnasta, mutta ne eivät käytä neuvontaa niin paljon. Sen sijaan Fingo koordinoi ohjelmatukijärjestöjen muodostamaa laatu- ja vaikuttavuustyöryhmää, jonka tavoitteena on oppiminen ja kokemusten jakaminen ohjelmatukijärjestöjen kesken laadun ja tuloksellisuuden vahvistamiseksi.

Fingo myös järjestää yhteistyössä KEO-30:n kanssa keskustelutilaisuuksia ennen avustushakua ja niiden jälkeen. Esimerkiksi ennen hanketuen vuoden 2024 hakukierrosta KEO-30 järjesti Fingon avustuksella kaksi keskustelutilaisuutta järjestöille. Lisäksi hakukierroksen päätösten jälkeen järjestettiin yhteistyössä Fingon kanssa palautekeskustelutilaisuus rahoitusta hakeneille järjestöille.

Fingolla on Suomessa poikkeuksellinen rooli kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kattojärjestönä sekä kansallisena toimijana, joka vahvistaa ja tukee jäsenjärjestöjensä työtä. Fingon työ on järjestön itsenäistä toimintaa, mutta se liittyy myös valtionapuviranomaisen toimintaan. Tällöin Fingon tarjoama tuki erityisesti pienille järjestöille kohdistuu valtionavustuksiin, mutta järjestön tekemää työtä ei rajoita neuvonnan tasapuolisuus järjestöjä kohtaan. Perusteltua kuitenkin on olettaa, että Fingon toiminnan perusteella hankehakuihin jätetään laadukkaampia hakemuksia. Samalla Fingon asema on ristiriitainen, sillä Fingo paitsi antaa neuvontaa ja ohjeita, on se myös itse yksi ohjelmatukea saavista järjestöistä.

Kuten edellä todettiin, sekä ohjelma- että hanketuen hauissa järjestöt ovat esittäneet paljon kysymyksiä, joihin ministeriö on vastannut kootusti. Hakuvaiheen neuvonnalle ja tuelle on siis ollut selkeä tarve. Koska ministeriö ei anna hakuaikana järjestökohtaista neuvontaa, erityistä huomiota tulisi kiinnittää ohjeiden ja lomakkeiden selkeyteen.

Järjestöjen kokemukset haeavustuksia.fi -järjestelmästä olivat pääosin positiivisia

Valtionavustusten käsittely oli vuoteen 2024 saakka ulkoministeriön AHA-ulkoasiainhallinnon asianhallinta -nimisessä tietojärjestelmässä. Tuolloin otettiin käyttöön valtionhallinnon yhteinen, Valtiokonttorin hallinnoima VA-digi-verkkopalvelu, joka kokoaa kaikki valtionapuviranomaisten järjestämät valtionavustushaut sekä niihin liittyvän asioinnin yhteen paikkaan.

Vuonna 2024 järjestetty hanketukihaku oli KEO-30:n hallinnomista hauista ensimmäinen, jossa hakeminen tapahtui valtionhallinnon yhteisessä haeavustuksia.fi -verkkopalvelussa. Uutta järjestelmää käyttäneiden järjestöjen kokemukset olivat pääosin positiivisia: käyttö koettiin helppona aiempaan verrattuna. Osa järjestökyselyyn vastanneista ilmoitti, että heillä ei ollut vielä kokemuksia järjestelmästä, mutta vastaajat odottivat käyttäjätavallisempää ja toimivampaa kokonaisuutta kuin ulkoministeriön sähköinen asiointipalvelu.



Valtionhallinnon yhteinen verkkopalvelu oli käytössä vuonna 2024 järjestetyssä hanketukihauissa.

3.3 Raskas hakukierros heijastaa kansalaisjärjestöille asetettuja moninaisia tavoitteita

KEO-30 on asianmukaisesti hoitanut avustusten haku- ja myöntöprosesseja. Toisaalta hakukierrokset ovat raskaita, ja myöntöprosessiin kuuluva kokonaisharkinta on osin läpinäkymätön. Ohjelma- ja hanketuen hakijoiden ja hakemusten arvioinnin tukena on käytetty ulkopuolisen toimittajan palveluja.

KEO-30:ssa on selvä käytäntö ja ohjeistus hakemusten arvioimiseen

Ohjelma- ja hanketuen määräraha myönnetään talousarvion momentin 24.30.66 käyttösuunnitelmakohdalle 8. Momentin selvitysosan mukaan kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitavalla avulla vahvistetaan kehittyvien maiden elinvoimaista, moniarvoisuuteen ja oikeusperustaisuuteen pohjautuvaa ja aktiivista kansalaisuutta edistävää yhteiskuntaa. Tukea myönnetään toimintaan, joka täyttää asetetut laatukriteerit ja edistää Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Ulkoministeriön myöntämät avustukset ovat harkinnanvaraisia eli ministeriö päättää harkintansa mukaisesti, mihin ja kuinka paljon avustuksia myönnetään. Harkinnanvarainen valtionavustus myönnetään hakemuksen perusteella. Hakemusten arvioinnin perusteet on eritelty ministeriön verkkosivulla julkaistussa hakuilmoituksessa.

Osana hakemusten käsittelyä KEO-30 tekee harkinnan, joka sisältää hakemusten arvioinnin suhteessa hakuilmoituksessa asetettuihin kriteereihin. Hakemusten ja arvioinnin perusteella ulkoministeriö päättää, keille hakijoille avustusta myönnetään. Tarkastuksessa tarkastettiin hanketuen hakukierroksen 2024 ja ohjelmatuen hakukierroksen 2021 hakemusten myöntöprosessi.

Ulkoministeriö on laatinut sisäisen prosessikuvauksen³⁰ valtionavustushakemusten käsittelystä ja päätöksenteosta. Lisäksi kummatkin avustusmuodosta on tehty oma tiekarttansa, jossa kuvataan hakukierroksen eteneminen työvaiheiden, tehtävien, aikataulun ja vastuuhenkilöiden osalta. Kuvaukset avustushakemusten käsittelystä ovat selkeät ja koko prosessin kattavat.

Hanketuen haku järjestettiin yksivaiheisena. Haun arviointi ja päätökset tehtiin ensimmäistä kertaa valtionhallinnon yhteisessä, viranomaisille tarkoitettussa hallinnoivastuksia.fi -järjestelmässä. KEO-30 arvioi määräaikaan mennessä saapuneet hakemukset hakuilmoituksessa ilmoitettujen yhdeksän vähimmäisvaatimuksen perusteella. Tämä valtionavustuskelpoisuuden arviointi sisälsi toimijoiden



Harkinnanvarainen valtionavustus myönnetään hakemuksen perusteella.

ja hakemusten kelpoisuusarvioinnin suhteessa hakuilmoituksessa ilmoitettuihin kriteereihin. Kaikki 67 saapunutta hakemusta täyttivät vähimmäisvaatimukset ja etenivät laadullisten kriteerien arviointiin.

Ohjelmatuessa hakukierros oli kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa KEO-30 arvioi hakijan avustuskelpoisuutta hakuilmoituksessa ilmoitetun 15 arviointikriteerin ja vaaditun aineiston pohjalta. Vain ne järjestöt, jotka ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin avustuskelpoisiksi, saivat toisessa vaiheessa hakea valtionavustusta. 32 hakijasta 31 arvioitiin avustuskelpoiseksi, ja yksikkö arvioi heidän hakemuksensa laadullisten kriteerien perusteella.

Hanketuen ja ohjelmatuen avustusten tavoitteet ja tarkemmat myöntökriteerit vaihtelivat avustusmuodoittain, mutta molemmissa tukimuodoissa oli lukuisia laadullisia kriteereitä: ohjelmatuessa kaksitoista ja hanketuessa yhdeksän.

Yksikkö pisteytti hakemukset arviointikriteerien perusteella. Pisteytystä varten kummallekin avustusmuodolle ja hakukierrokselle oli tehty arviointityökalu, josta ilmeni eri osa-alueiden pisteytys ja kriteerit pisteiden jakamiselle. Arvioinnista vastasi yksittäinen virkahenkilö. Ohjelmatuessa yhdenvertaisen arvioinnin varmistamiseksi arviointia tehtiin pienryhmissä, joissa jokainen ryhmän jäsen luki kaikki oman ryhmänsä hakemukset. Tuloksia käytiin läpi myös yksikön kokouksissa. Hanketuessa arviointityön tukena oli työparityöskentely, jonka lisäksi mukana olivat hanketukitiimit ja yksikön yhteiset kokoukset.

Kuten edellä luvussa 2.3 on mainittu, KEO-30:n henkilöstö on vaihtunut paljon viime vuosien aikana. Henkilöstövaihdoista huolimatta yksikkö on pystynyt toteuttamaan työntensiiviset hakuprosessit niille suunnitelluissa aikatauluissa. Selkeä käytäntö ja ohjeistus on osaltaan tukenut myöntöprosessin tehokasta toteutusta.

Ulkoministeriö on käyttänyt ulkopuolisia konsultteja hakijoiden ja hakemusten arvioimisessa

KEO-30 käytti ohjelmatuen hakijoiden ja hakemusten arvioinnin tukena kahden ulkopuolisen toimittajan palveluja. Haun ensimmäisessä vaiheessa, ulkoministeriön puitesopimuksen perusteella, ulkopuolinen toimija arvioi hakijoiden avustuskelpoisuutta hakijan hallinnolliseen ja taloushallinnolliseen kapasiteettiin sekä riskienhallintaan liittyen. Toisessa vaiheessa sama toimija tarkasteli hakemusten riskienhallintaa. Lisäksi pienhankintakilpailutuksen voittanut konsulttiyhtiö analysoi hakemusten muutosteorioiden ja tulosmatriisit.

Myös hanketuen avustushakemusten tuloksellisuusarvioinnissa käytettiin ulkopuolista palveluntarjoajaa.³¹ Arviointi tehtiin hakemusten liitteenä olevien tulosmatriisien sekä hakulomakkeen tuloksellisuutta koskevien kohtien pohjalta.



Tukimuodoissa oli lukuisia laadullisia kriteereitä.

Ulkoministeriön ohjeistuksen mukaan sisällöllisessä arvioinnissa voidaan tarvittaessa hyödyntää myös ulkoisia konsulttipalveluja. Ohjeistuksen mukaan vastuu käsittelystä ja päätöksenteosta säilyy tällöinkin avustuksia hallinnoivalla yksiköllä ja sen viranhaltijoilla. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö avustusten valmistelun tukena oli ohjeistuksen mukaista. Aineistosta ei ilmene, miksi juuri tiettyjen osien arvioinnin ulkoistaminen katsottiin tarpeelliseksi ja miten nämä ulkoistetut osiot liittyvät kokonaisuuteen.

Esiin nousivat erityisesti konsultin toimintaedellytykset onnistuneeseen arviointiin: yksittäisen osion tai osioiden irrottaminen erilleen muusta hakemuksesta ei välttämättä anna riittävää kokonaiskuvaa ulkopuolisen palvelutarjoajan kustannustehokkaan arvioinnin pohjaksi. Esimerkiksi hanketuen arvioinnissa tukipalveluina käytettyjen konsulttien mukaan toimeksiannon haaste oli, että rajaus pelkästään tulomatriisiin, hankkeen kuvaukseen ja lähtötason arviointiin ei anna riittävää kuvaa koko hankkeesta³².

Ulkopuolisten tukipalveluiden käyttö yhdistettynä aiemmin mainittuun Fingon rooliin neuvonnassa voi katsoa olevan epäkohta valtionapuviranomaisen perustehtäviin kuuluvassa työssä. Hakemusten arviointi ja avustusten myöntäminen on olennainen osa valtionapuviranomaisen toimintaa, mikä toistuu jokaisella hakukierroksella.

Ulkoasiainhallinnon uudistus on keskittänyt valtionavustukset yhteen yksikköön. Ulkoministeriön haastatteluissa nousi esiin erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin yksiköllä on käytettävissään riittävä juridinen ja taloudellinen osaaminen. Yksikön edustajat toivat esiin sen, että työnjako ulkoministeriön yksiköiden välillä ei ole selkeä, ja tuki ministeriön sisällä koetaan rajalliseksi. Erityisesti valtionavustusten juridisiin kysymyksiin liittyviä tukipalveluita ei ole saatavilla riittävästi eikä saatu tuki vastaa konkretiaa, jota järjestöt kaipaavat. Toisaalta muista yksiköistä arvioitiin, että yhteistyö yksiköiden välillä on toimivaa.

Tukipalvelujen hankkimista konsulttiyhtiöiltä käsitellään myös luvussa 5.

Kokonaisharkinta ei ole kaikilta osin läpinäkyvää

Vähimmäisvaatimusten ja laadullisten kriteerien arvioinnin rinnalla KEO-30 käytti hakemusten arvioinnissa kokonaisharkintaa. Kokonaisharkinta oli kuvattu hakuilmoituksissa, ja molemmissa hauissa kokonaisharkinta koostui lukuisista aihealueista. Kokonaisharkintaa ilmoitettiin käytettävän suhteessa yksittäisiin hakemuksiin, tuettavien ohjelmien ja hankkeiden kokonaisuuteen sekä käytössä olevaan määrärahaan.



Hakemusten arviointi ja avustusten myöntäminen on olennainen osa valtionapuviranomaisen toimintaa.

Osana kokonaisharkintaa yksikkö pyysi hakemuksista lausunnot ulkoministeriön toimialasta vastaavalta neuvonantajalta sekä alueosastolta, jonka pyydettiin koordinoivan lausunto edustustojen kanssa. Lausunnonantajille esitetyt kysymykset keskittyivät esitetyn ohjelman tai hankkeen lisäarvoon suhteessa kehityspoliittisiin tavoitteisiin, maakonteksteihin, maaohjelmiin sekä Suomen muuhun kehitysyhteistyöhön. Lausuntopyyntöä voi katsoa olevan kattava lisä hakemusten käsittelyyn, vaikka saapuneet lausunnot eivät aina sisältäneet hakemuskohtaista tietoa. Lausuntoja ei myöskään tullut tasapuolisesti kaikkialta.

Haastatteluissa KEO-30:n edustajat pitivät kokonaisharkintaa tärkeänä kriteerinä ja työvälineenä: ”Tarkoituksenmukaista ei olisi ottaa vain pisteiltään parhaita hakemuksia, jolloin arviointi olisi liian matemaattinen harjoitus”. Yksikön mukaan kokonaisharkinta antaa liikkumavaraa siihen, jos esimerkiksi yhdellä järjestöllä on monta hyvää hakemusta tai jokin maa painottuu hakemuksissa. Kokonaisharkinnalla voidaan myös tehdä ero tasaväkisten hankkeiden välille.

Ulkoministeriön sisäisen ohjeistuksen mukaan hakemuskohtaisen arvioinnin jälkeen toteutetaan hakemusten vertailu. Tarkastuksessa käytettävissä olleen aineiston perusteella ei ollut mahdollista todentaa sitä, millä perusteella hakemusten keskinäinen vertailu oli tehty. Kokonaisharkinnan pohjalta tehty lopullinen, kaikkia hakemuksia koskeva avustuspäätös ei ollut läpinäkyvää. Yksittäisten järjestöjen avustuspäätösten osalta kokonaisharkinta sen sijaan oli perusteltu hakuilmoituksen mukaisesti.

Arvioinnin jälkeen ministeriö teki valtionavustuspäätökset. Ulkoministeriössä on käytössä kaksivaiheinen päätösmenettely. Ministeriön työjärjestyksen mukaisesti ulkomaankauppa- ja kehitysministeri tekee rahoituspäätökset suomalaisille kansalaisjärjestöille. Hakukierroskohtaisesti käytäntönä on ollut, että ministeri joko tekee myös yksittäiset valtionavustuspäätökset tai valtuuttaa KEO-30:n yksikönpäällikön tekemään valtionavustuspäätökset. Ohjelmatuessa ministeri teki rahoituspäätöksen lisäksi yksittäiset valtionavustuspäätökset, kun taas hanketuessa ministeri valtuutti yksikönpäällikön tekemään valtionavustuspäätökset. Tämän jälkeen päätökset annettiin tiedoksi hakijoille. Päätöksessä perustelut esitettiin kriteerikohtaisesti. Pyydettyä hakijalle toimitettiin hakemuksesta saadut lausunnot sekä esitysmuistio, joka sisälsi hakemuksen pisteytyksen.

Järjestökyselyssä kysyttiin, onko järjestö saanut riittävästi palautetta hylkäämisen syistä. Erityisesti muuta kuin ohjelmatukea saaneet järjestöt vastasivat kysymykseen. Eräs vastaaja totesi, että kokonaisharkinta päätöksenteossa jättää aina kysymyksiä siitä, miten lopullinen päätös on tehty. Järjestöt nostivat esiin myös pisteytyksen. Hanketukea saanut hakija toi esiin, että pisteytys ja sanallinen



Kokonaisharkinta on tärkeä kriteeri ja työväline kansalaisyhteiskuntaryksikölle.

arvio eivät vastanneet toisiaan. Toisen vastaajan mukaan hyväksytyjä ja kielteisiä päätöksiä vertaillen pistemäärät arvioinnissa olivat melko samat molempien osalta. Kolmannen mukaan pisteille ei ollut annettu sanallista selitystä.

Hakuja ohjaavat Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet ovat suuri ja osin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, jota viimeaikaiset politiikkamuutokset ovat muokanneet. Vastaavasti kriteerit hauille olivat moninaiset ja haut sisälsivät useita ohjaavia dokumentteja. Lukuisat kriteerit heijastavat kehitysyhteistyön tavoitteiden moninaisuutta. Kokonaisharkinnan voi mieltää toimivan moniarvoisen ja -äänisen kansalaisyhteiskunnan puolesta. Toisaalta kokonaisharkinnan käyttö hakukierroksilla antaa myös mahdollisuuden painottaa kulloiseenkin politiikkaan sopivia aktiviteetteja.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laajempi kehityspoliittinen merkitys jäi epäselväksi

Työintensiivinen avustushakukierros ei ulkoministeriössä työllistä pelkästään KEO-30:tä, vaan prosessiin osallistuvat myös muut yksiköt. Osallistumisen tarkoituksena on varmistaa rahoitettavien toimintojen strateginen, koherentti ja kehityspolitiikkaan laajasti liittyvä ote. Edellä kuvattujen lausuntojen lisäksi, ministeriön sisäisen ohjeistuksen mukaisesti, hakukierrosten hakemukset käsiteltiin KEO-30:n esityksestä ulkoministeriön kehitysyhteistyön laaturyhmässä. Ulkoministeriön työjärjestyksen³³ 14 §:n mukaan laaturyhmä käsittelee kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien suunnitelmat ennen ratkaisuesityksen tekemistä. Laaturyhmän tavoitteena on varmistaa toimien yhdenmukaisuus voimassa olevan kehityspolitiikan kanssa sekä se, että toimet täyttävät ministeriön laatuvaatimukset. Laaturyhmä antaa suosituksensa tai muun palautteen suunnitelmille. Molemmissa hauissa laaturyhmältä saatu palaute oli kevyttä ja yleistasoista.

Tarkastuksen perusteella syntyi näkemys, että KEO-30:n hallinnoiman työn liittyminen laajempaan kehityspolitiikkaan ulkoministeriössä jäi osin epäselväksi. Sekä yksikön että järjestöjen toiminnassa vaikutti korostuvan avustusten hakemiseen, perustelemiseen, hallinnointiin ja avustusten käytön raportointiin liittyvä työ. Sen sijaan kansalaisjärjestöjen tukemisen yhteys kehityspolitiikkaan ja myös laajemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikutti ohuelta.

Ulkoministeriö toi antamassaan lausunnossa esiin, että yhteistyössä järjestöjen kanssa kansalaisyhteiskuntayksikkö keskittyi kansalaisyhteiskunnan tilan vahvistamiseen ja kansalaisyhteiskunta-toimijoiden tukemiseen liittyviin kysymyksiin. Järjestöjen työ ulottuu kuitenkin laajasti eri puolille ministeriötä: järjestöt tekevät yhteistyötä kehityspoliittisen osaston eri yksiköiden lisäksi myös muiden osastojen kanssa.

4 Onko ulkoministeriöllä luotettavaa arviointitietoa toiminnan tuloksista ja onko tietoa hyödynnetty?

Ulkoministeriö on luonut rahoittamalleen toiminnalle kattavat seuranta-, arviointi- ja raportointimekanismit. Seurantaan, arviointiin ja raportointiin käytetään paljon resursseja ja tietoa tuotetaan paljon. Tiedon hallinta, jäsentäminen ja hyödyntäminen on nykyisillä menettelyillä vaikeaa.

4.1 Ulkoministeriö seuraa rahoittamaansa kehitysyhteistyötä tiiviisti, järjestöjen raportoinnin taso vaihtelee

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön annettavien avustusten tuloksellisuuden seuranta ja arviointia edellytetään useissa eri normeissa. Talousarviolain 16 §:n ja -asetuksen 55 §:n mukaan virastojen tulee järjestää toiminnan tuloksellisuuden seuranta siten, että sillä tuotetaan ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Hallituksen vuosikertomuksessa ja kirjanpitoyksikköjen toimintakertomuksissa raportoitavista tuloksellisuustiedoista säädetään puolestaan talousarviolain 17 ja 17 a §:ssä sekä talousarvioasetuksen 63 ja 65 §:ssä. Valtionavustulaissa säädetään siitä, että valtionapuviranomaisen on ”sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta” (36 §).

Lisäksi ulkoministeriössä on annettu erikseen sisäinen määräys siitä, miten kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön arviointia tulee tehdä.³⁴ Kansalaisjärjestöjärjestötuen käytön ehdoissa puolestaan määrätään, miten avustuksen saajan tulee seurata ja arvioida tuloksellisuuttaan sekä raportoida siitä.

Ulkoministeriö on käyttänyt useita tapoja avustamiensa hankkeiden ja ohjelmien toteutumisen seurantaan. Olennaisimpia näistä ovat tukiehdoissa vaadittu raportointi, avustuksensaajien teettämät arviointit, vuosipalaverit järjestöjen kanssa sekä seuranta käynnit. Näiden lisäksi ministeriö teettää laajempia kehitysyhteistyöhön kohdistuvia arviointeja, joista jotkut ovat käsitelleet myös kansalaisjärjestöille myönnettäviä tukia.



Avustusta saaneiden hankkeiden ja ohjelmien toteutumisen seurannassa on ollut useita tapoja.

Seuraavassa tarkastellaan ensin tuen saajilta edellytettyä tuloksellisuuden seuranta- ja raportointia, ja sen jälkeen muita ulkoministeriön tapoja tuloksellisuuden seurantaan. Tuen käytön lain- ja asianmukaisuutta sekä ministeriön sisäistä valvontaa käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Tuen saajilta edellytetään systemaattista ja kattavaa raportointia tuloksista

Ohjelmatuessa ulkoministeriö on asettanut kattavat seuranta-, arviointi- ja raportointivaatimukset avustusten saajille. Haku- ja myöntöasiakirjoissa asetetaan vaatimuksia sekä avustuksensaajan kyvyille seurata ja arvioida tuloksia että seuranta- ja arviointitiedon tuottamiselle ja raportoinnille. Vaatimuksia voi pitää riittävinä verrattuna valtionavustuslaissa edellytettyyn tuloksellisuuden seurantaan.

Ohjelmatuen osalta ministeriö edellyttää haku- ja päätösasiakirjoissa selvästi, että järjestöillä tulee olla kyky tuottaa seuranta- ja arviointitietoa. Järjestöillä tulee esimerkiksi olla ”vahva kapasiteetti seurata ja arvioida omaa toimintaansa sekä raportoida ohjelmatyössä saavutetuista kehitysyhteistyön tuloksista”³⁵. Hakijan tulee myös osoittaa sillä olevan ”kehitysyhteistyön tulosohjaus ja raportointitoimintamalli sekä monitorointi- ja arviointitoimintamalli”.³⁶ Toisen hakuvaiheen ilmoituksen³⁷ mukaan hakijalla tulee olla kyky toimittaa tilastollista tietoa.

Vaatimukset tulosten raportoinnille esitetään tuen käytön ehdoissa.³⁸ Pääasialliset raportointitavat ovat vuosiraportti ja sen liitteenä esitettävä tulosraportti sekä kerran ohjelmakaudessa tehtävä ulkoinen evaluointi.

Vuosiraportissa on otettava huomioon ohjelmassa raportointivuoden aikana tehdyt muutokset ja niiden vaikutus ohjelman toimeenpanoon. Ohjelmakauden päättyessä avustuksensaaja käsittelee vuosiraportissaan kuluneen vuoden lisäksi koko rahoituskauden tuloksia, ja se toimii koko kauden loppuraporttina.³⁹ Vuosiraportit tehdään strukturoidulla lomakkeella, jossa avustuksensaaja esittää tiedot ohjelman toteutumisesta ja varainkäytöstä. Pääkohdat tulosten esittämiselle ovat välittömien hyödynsaajien tunnistaminen, ohjelman tuki kansalaisyhteiskunnan vahvistumiselle, ohjelman tarkoituksenmukaisuus suhteessa kehityspoliittisiin tavoitteisiin, kehitysviestinnällisten tavoitteiden toteutuminen sekä ohjelman tulosohjausjärjestelmä.⁴⁰

Vuosiraportin liitteenä jätetään ohjelman tulosraportti. Tulosraportissa järjestöt voivat raportoida toimintansa tuloksia vapaamuotoisemmin, ”oman ohjelmansa muutosteorian ja tulosajattelun näkökulmasta”.⁴¹



Ohjelmatukea saaneilta järjestöiltä edellytetään kykyä tuottaa seuranta- ja arviointitietoa.

Kolmas tulosten lähde on ohjelmatasoinen ulkoinen evaluointi. Tukiohjeen mukaan kunkin avustuksensaajan tulee sisällyttää myöntökauden aikana ohjelmaan yksi ohjelmatasoinen evaluointi, joka tulisi tehdä OECD:n kehitysapukomitean evaluoinnista annettujen ohjeiden mukaan.⁴² Ohjelmien keskeiset evaluointiraportit tulee toimittaa ulkoministeriölle, joka voi harkintansa mukaan julkaista ne verkkosivuillaan.

Myös hanketuessa tuen saajien tulee raportoida ulkoministeriölle vuosittain lomakepohjaisella raportilla. Tuloksellisuuden näkökulmasta raportin keskeiset kohdat ovat hankkeen tavoitteiden saavuttaminen ja tulokset valituilla mittareilla, siten että toteutumaa verrataan hankesuunnitelmaan. Kauden viimeisessä raportissa tulee arvioida koko avustuskauden tuloksia ja vaikuttavuutta.

Hanketuen tulosten seurannan, arvioinnin ja raportoinnin vaatimukset ovat siis ohjelmatukea suppeammat. Tätä voi pitää perusteltuna, koska hankkeisiin myönnettävät tuet ovat selvästi ohjelmatukea pienemmät.

Ennen kuin ulkoministeriö hyväksyy raportit, se voi pyytää avustuksensaajaa korjaamaan tai täydentämään tietoja. Lisäksi ministeriö voi antaa järjestöille kirjallista palautetta niiden vuosi- ja tulosraporteista. Ohjelmatukijärjestöjen kanssa käydään myös vuosittaiset tuloskeskustelut.

Vuodesta 2025 eteenpäin avustusraportointi tapahtuu valtionavustusten keskitetyssä digitaalisessa hakupalvelussa (VA-digissä). Järjestelmä ei ole vielä valmis ja raportointia suunnitellaan parhailaan ulkoministeriössä. Tulevassakin raportoinnissa pääpaino tulee olemaan tulos- ja talousraportoinnissa.⁴³

Ohjelma- ja hanketukiraportointi oli riittävää, mutta raporttien taso ja tarkkuus vaihteli

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko ohjelma- ja hanketukea saaneet järjestöt raportoineet tuloksellisuudesta ulkoministeriön ohjeiden mukaisesti. Otoksena oli kymmenen järjestöä, joista kuusi oli saanut ohjelmatukea ja neljä hanketukea. Ohjelmatukijärjestöt valittiin kaudella 2018–21 tukea saaneista, jotta käytettävissä oli koko ohjelma-kauden loppuraportti. Hanketuen osalta valittiin neljän järjestön vuosiraportit vuosilta 2021–2023, eri hanketukikausilta.

Kaikki järjestöt olivat vastanneet raportointilomakkeen kysymyksiin yhden raportin yhtä kohtaa lukuun ottamatta. Kaikkien otoksessa olleiden raporttien sisältö myös vastasi kysymyksiin, tosin eri tasoisesti ja eri tarkkuudella. Havaintoina nousi esiin muutamia seikkoja tulosraportoinnin riittävydestä.

Ensinnäkin useissa ohjelmatuen vuosiraporteissa kuvaus oli melko yleisellä tasolla. Kansalaisyhteiskunnan vahvistumista tai ohjelman vaikutusta kansalaisyhteiskunnan suotuisen tilan luomiseen



Vuodesta 2025 eteenpäin avustusraportointi tapahtuu valtionavustusten keskitetyssä digitaalisessa hakupalvelussa.

saatettiin kuvata lähinnä sen perusteella, mitä ohjelmassa on aiotu tai yritetty tehdä. Pääasiallinen syy yleistasoisuudelle oli, että toiminta saattoi olla huomattavan laajaa, mutta tulokset piti esittää hyvin tiiviisti lomakepohjassa. Tuettujen ohjelmien laajuutta kuvaa, että niitä toteutetaan tyypillisesti useassa maassa – yhdessä tapausesimerkissä maita oli 26. Lisäksi raportoitavat teemat ovat laajoja, kuten kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, eriarvoisuuden vähentäminen, tasa-arvon toteutuminen tai naisten asema. Ohjelmat voivat tavoittaa ohjelmakauden aikana suoraan tai epäsuorasti jopa satoja tuhansia tai yli miljoona hyödynsaajaa. Ulkoministeriö toi esiin kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että raportointilomaketta käytetään ohjelmatuesta saatavan yleistiedon syntetisointiin. Tavoitteena on saada keskeisin tieto kaikista ohjelmista, minkä pohjalta 23 järjestön työn syntetisointi voidaan systemaattisesti tehdä.

Toisaalta lomakkeissa saatettiin esittää ohjelmista erittäin tarkkoja indikaattoritietoja, joiden luotettavuutta ei ollut mahdollista arvioida lomakkeiden perusteella. Esimerkiksi yhden raportin mukaan ohjelma tavoitti vuonna 2023 kymmenessä maassa yhteensä 636 933 ihmistä, joista lapsia oli 376 075, ja näistä tyttöjä 197 397. Toisessa raportissa todettiin, että ohjelma myötävaikutti työolosuhteiden paranemiseen 2 362 työpaikalla ja kattoi yli 235 500 työntekijää. Yhdessä raportissa kommentoitiin suoraan indikaattoridatan epävarmuutta: ”Ohjelman tulosohjauksen keskeinen kehittämiskohde on indikaattoridatan laatu, joka vaihtelee kumppanikohtaisesti rajoittaen mahdollisuuksia hyödyntää tietoa kattavalla tavalla --”.

Huomionarvoista oli myös, että osa ohjelmatukijärjestöistä raportoi nimenomaan ohjelmansa perusteella, mutta osa laajemmin, organisaatioperusteisesti. Ohjelmatuen osuus järjestöjen rahoituspohjasta vaihteli paljon, noin 10 prosentista miltei 100 prosenttiin. Osassa ohjelmatukiraportteja siis kuvattiin organisaation toimintaa yleisesti, eikä vain tuetun ohjelman osalta.

Raporteissa kuvattiin myös ohjelman tulosohtausta, tehtyjä evaaluaatioita sekä järjestön muita arviointimetojeja. Kuvausten perusteella järjestöjen arviointijärjestelmät vaikuttivat pitkälle kehittyneiltä ja arviointiosaaminen monipuoliselta. Myös raporteissa esitetty järjestöjen riskienhallinta näyttäytyi monipuolisena ja kattavana.

Hanketuen osalta arvioitiin neljän tukea saaneen järjestön raportointia. Myös näissä raporteissa oli vastattu lomakkeiden kysymyksiin. Ennen raporttien hyväksymistä ulkoministeriö oli kuitenkin kommentoinut useita raportteja ja edellyttänyt järjestöjä korjaamaan lomakkeiden puutteita. Puutteet koskivat erityisesti taloustietoja.

Raporteissa kerrottiin hankkeiden tuloksista useassa kohdassa: hankkeen tärkeimmistä tuloksista vuoden ajalta, hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, suunniteltujen välittömien tavoitteiden toteutumisesta sekä hankkeessa syntyneistä tuotoksista.



Ohjelmatukijärjestöjen arviointijärjestelmät vaikuttivat pitkälle kehittyneiltä ja arviointiosaaminen monipuoliselta.

Tuotoksista kerrottiin usein numeerisesti, esimerkiksi osallistujien tai tapahtumien määrinä, ja tältä osin tuotosten vertailu suunniteltuun oli mahdollista. Välittömien tavoitteiden saavuttamista kuvattiin sanallisesti ja perusteltiin tarkemmalla tasolla hankesuunnitelman indikaattoreilla. Raportointi tavoitteiden toteutumisesta oli melko hyvää. Osa tavoitteista oli asetettu siten, että niiden toteutumisen mittaaminen on vaikeata, esimerkiksi organisaation kapasiteetin vahvistaminen tai ihmisten valmiuksien parantaminen. Näissä tapauksissa raporttien mittarit ja kuvaukset saattoivat kertoa enemmän hankkeen toiminnasta ja tekemisestä kuin tavoitteen saavuttamisesta.

Raporteissa voi pitää hyvänä sitä, että niissä oli kerrottu myös mahdollisista epäonnistumisista tai tuloksellisuuden puutteista, esimerkiksi siitä, että raportointikaudelle osunut Covid 19-pandemia esti tai hidasti koulutusten järjestämistä. Seuranta- ja arviointitulosten hyödyntämistä oli kuitenkin raportoitu niukasti tai ei lainkaan. Kestävyyss- ja poistumissuunnitelmakohta oli raportoitu yhtä raporttia lukuun ottamatta ylätasoisesti ja epäkonkreettisesti.

Kaiken kaikkiaan hanke- että ohjelmatukiraportoinnissa järjestöt olivat raportoineet lomakkeessa vaadituista ja sisällöllisesti olenaisista asioista. Otoksen perusteella raportointi antaa tuetusta toiminnasta avoimen kuvan: raporteissa tuodaan esiin myös toiminnan heikkoja kohtia ja kehittämiskohteita. Sisällöllisesti raportit olivat erilaisia ja eritasoisia ja eri tarkkuustasolla esitettyjä, mutta raportoinnin sisältö voidaan katsoa riittäväksi.

Järjestöjen näkemys seuranta- ja raportointikäytännöistä oli pääosin myönteinen

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä selvitettiin järjestöjen näkemystä tuen käytön seurannan, arvioinnin ja raportoinnin käytännöistä. Ohjelmatukijärjestöt olivat avovastausten perusteella pääsääntöisesti tyytyväisiä raportointikäytäntöihin sekä ulkoministeriön antamaan palautteeseen vuosiraporteista. Kiittävää palautetta esitettiin muun muassa seuraavista asioista: Seurannan ja arvioinnin käytännöt ovat olleet ohjelmatuki-instrumentin luonteeseen soveltuvat. Tulosraportti on voitu esittää siinä muodossa, joka on järjestölle luontevin. Vuoden 2024 raportointiohjeet vähensivät lomakkeiden ja liitteiden päällekkäisyyttä. Yhteydenpito järjestöjen kanssa ohjelmatuen suunnitelmien ja raporttien osalta on ollut onnistunutta, kuten myös yhteiset keskustelut, palautteen jakaminen ja läpikäynti.

Raportointi- ja palautejärjestelmässä kritiikkiä kohdistettiin eniten palautteen antamisen aikatauluun. Kolme järjestöä toi esiin, että palautetta olisi hyvä saada ennen vuosikeskusteluja ja seuraavan vuoden suunnittelun alkamista, jolloin vuosiraportista annettuja palautteita voitaisiin hyödyntää paremmin järjestöjen toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Yksi ohjelmatukijärjestö totesi myös, että vuosiraportoinnista ei ollut saatu riittävän rakentavaa



Raportointi antaa tuetusta toiminnasta avoimen kuvan.

palautetta. Yksi järjestö puolestaan nosti esiin, että KEO-30:n suuri henkilöstön vaihtuvuus ja ”minimaalinen resurssointi” aiheuttavat pitkällä aikajänteellä sen, että eri virkahenkilöiltä saadaan vaihtelevia suosituksia, ministeriön toiminnassa on viiveitä ja seuranta-käyntien sopiminen on vaikeaa.

Joissain vastauksissa raportointia mainittiin olevan liikaa, erityisesti raportointikäytäntöjen kerrottiin olevan pienelle järjestölle kuormittavia. Vuosiraporttiin annettavan kirjallisen palautteen yhdenmukaistamista pidettiin hyvänä, erityisesti tilanteissa, joissa ministeriön henkilöstö vaihtuu. Taloushallinnon seuranta nähtiin välttämättömänä, mutta toisaalta sen katsottiin helposti saavan liian suuren painoarvon tulosten arvioimisen kustannuksella. Muutamis- ja vastauksissa järjestöt nostivat esiin, että seurannassa väärinkäytösten estäminen on saanut suuren painoarvon, ja se ilmentää luottamuksen puutetta järjestöihin ja niiden kumppaneihin. Yksi vastaaja suhteutti väärinkäytösten estämisen ja raportointivaatimusten suhdetta seuraavalla tavalla: ”Seuranta ja arviointia on todella paljon, koska pelätään rahojen väärinkäyttöä. Minkäänlaista luottamusta ei ole esim. vakiintuneihin partnereihin, vaan kaikilta vaaditaan ihan samanlaiset paperit, vakuutukset yms. -- . Yhdenkään sentin väärinkäyttö katsotaan isompana riskinä kuin työntekijän parin kuukauden lisätyö raportointiin.”

Myös hanketukea saaneiden järjestöjen (n=14) mukaan raportointikäytännöt olivat pääosin toimivia. Joissain kyselyvastauksissa toivottiin kuitenkin resurssien tehokkaampaa käyttöä esimerkiksi pienempien järjestöjen seurannan ja arvioinnin yhdistämisellä. Lisäksi tuloksellisuuden raportoinnin hyviä käytäntöjä toivottiin levitettävän myös muille järjestötoimijoille.

4.2 Laaja-alaisista arvioinneista vain muutama on kohdistunut suoraan kansalaisjärjestöjen työhön

Osa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötuen seurannan ja arvioinnin kokonaisuutta on ulkoministeriön kehitysyhteistyön evaluointi, jota ohjataan vuonna 2015 annetulla kehitysyhteistyön evaluoinnin normilla.⁴⁴ Normin mukaisella evaluoinnilla tarkoitetaan hankkeen, ohjelman tai politiikan toteutuksen, tulosten ja vaikutusten systemaattista ja riippumatonta arviointia. Evaluoinnit teetetään ulkoasiainhallinnon ulkopuolisilla asiantuntijoilla, ja ne tulee tehdä OECD:n kehitysapukomitean (DAC) ja Euroopan unionin kehitysyhteistyöevaluoinneille hyväksytyjen standardien mukaisesti. Normissa määrätään kehitysevaluointien vastuista ja työnjaosta



Erityisesti pienet järjestöt kokivat raportointikäytännöt raskaina.

ulkoministeriössä, evaluointien periaatteista ja kattavuudesta, evaluointien suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä evaluointien raportoinnista, tulosten julkaisusta ja tulosten seurannasta.

Normissa evaluoinnit jaetaan keskitettyihin ja hajautettuihin. Keskitetyillä evaluaatioilla tarkoitetaan laajempia, strategisen tason evaluaatioita, joista vastaa ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11). Evaluoitavat kohteet perustuvat yksikön tekemään evaluaatiosuunnitelmaan. Evaluointisuunnitelma toimii rullaavasti siten, että se on sitova seuraavan vuoden evaluointien osalta, kun taas sitä seuraavien kahden vuoden aiheet ovat vasta suunnitteluasteella ja niihin saattaa tulla vielä muutoksia yksikön tekemän konsultaatiokierroksen aikana. Hajautetuilla evaluaatioilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia hanke-, ohjelma- ja projektitason evaluaatioita, joiden toimeksiannosta ja tilauksesta vastaa kyseisestä hankkeesta tai ohjelmasta vastaava yksikkö. Hajautetut evaluaatiot ovat paljon suppeampia kuin keskitetyt evaluoinnit.

Evaluaationormin mukaan evaluoinneilla pyritään kattamaan koko kehityspolitiikan ja -yhteistyön toimintakenttä. Ajatuksena on, että kaikki kehitysyhteistyörahoitus evaluoidaan jossain vaiheessa elinkaarensa aikana joko sellaisenaan tai osana laajempaa kokonaisuutta. Normissa määritellään myös eri instrumentteihin liittyviä evaluaatiotapoja. Kansalaisjärjestöille myönnettävän tuen evaluaatioilla tarkoitetaan evaluointeja, joissa kansalaisjärjestötukia arvioidaan kehityspolitiikan instrumentteina.

Ulkoministeriö on julkaissut verkkosivuillaan yhteensä 46 laajaa evaluaatiota vuosina 2016–24, keskimäärin noin neljä vuodessa.⁴⁵ Hajautettuja evaluaatioita taas on julkaistu vuosina 2018–2024 yhteensä 44, keskimäärin siis noin kuusi vuodessa.⁴⁶

Yhteensä yhdeksästäkymmenestä evaluaatiosta muutamia on kohdistunut suoraan kansalaisjärjestöille myönnettävään tukeen. Vuosina 2016–17 ulkoministeriö julkaisi kolme kehitysevaluointiyksikön teettämää kattavaa politiikkatason evaluointiraporttia ohjelmataukea saaneiden 22 järjestön toiminnasta. Vuonna 2020 julkaistiin evaluaatiot Viestinnän ja globaalikasvatuksen (VGK) tuesta sekä tuettujen kansainvälisten kansalaisjärjestöjen ihmisoikeusvaikuttamistoiminnasta (ns. INGO-tuki). Vuonna 2023 puolestaan arvioitiin ulkoministeriön kehitysviestintää, eli evaluaatio kohdistui osin myös kansalaisjärjestöille annettavaan tukeen.

Kaikkiaan kansalaisjärjestöille myönnettävään tukeen on siis suunnattu evaluaatioita melko harvakseltaan. Toisaalta on huomattava, että laajoissa evaluoinneissa kansalaisjärjestötuki on aina mukana yhtenä kehityspoliittisena instrumenttina muiden joukossa.

Toisena syynä evaluaatioiden melko vähäiseen määrään voi pitää sitä, että ohjelmatauen ehtojen mukaan järjestöjen tulisi myös itse teettää ulkopuolinen evaluointi kerran ohjelmakaudessa.



Evaluoinnit jaetaan keskitettyihin ja hajautettuihin.



Vain muutama evaluaatio on kohdistunut suoraan kansalaisjärjestöille myönnettävään tukeen.

Ulkoministeriö julkaisi huhtikuussa 2025 verkkosivuillaan järjestöjen ohjelmatuen 33 evaluointiraporttia ohjelmakausilta 2014–2017, 2018–2021 ja 2022–2025.

Evaluaatioiden lisäksi ulkoministeriö laatii kehityspolitiikan tuloksista useamman vuoden ajalta kehityspolitiikan tulosraportin. Viimeisin tulosraportti julkaistiin vuonna 2022 ja sitä edellinen vuonna 2018.⁴⁷ Vuoden 2022 raportissa käsitellään kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön tuloksia vuosilta 2019–2021, ja samalla kerrotaan myös kansalaisjärjestöjen toiminnasta näiden vuosiraporttien ja arviointien perusteella. Tulosraportissa todetaan muun muassa, että järjestöt ovat onnistuneet vahvistamaan tulosohejaustaan sekä seuranta-, arviointi- ja oppimismekanismiaan. Raportin mukaan jatkossa järjestöjen tulisi vielä vahvistaa ohjelman tai hankkeen välittömän vaikutuspiirin ulkopuolelle ulottuvan ja pidemmän aikavälin vaikuttavuuden arviointia.⁴⁸

4.3 Ulkoministeriö luottaa järjestöjen toimittamaan seuranta- ja arviointitietoon

Ulkoministeriö on siis asettanut tukikohtaisia, luvussa 4.1 kuvattuja vaatimuksia avustusten käytön seurannalle, arvioinnille ja raportoinnille. Järjestöt seuraavat ja arvioivat toimintaansa ja raportoivat siitä omien suunnitelmiansa sekä riski- ja tulosmatriisiensa pohjalta. Ohjelmista ja hankkeista esitettävä tuloksellisuustieto on pääosin järjestöjen itsensä tuottamaa.

Ulkoministeriö vastaanottaa vuosi- ja tulosraportit, pyytää korjaamaan havaitsemiaan virheitä tai puutteita ja hyväksyy raportit. Vuosiraporttien yhteydessä annettavia taloustietoja varmennetaan tilintarkastajan tai paikallisen tilintarkastajan havaintoraporteilla. Vuosittain raportoitavan tuloksellisuustiedon osalta ministeriöllä ei ole kattavia tai systemaattisia tapoja varmentaa tiedon sisältöä tai sen luotettavuutta. Lausunnossaan ulkoministeriö korostaa, että avustuksen saajalla on vastuu siitä, että toimitetut tiedot ovat oikeita ja riittäviä, ja että ministeriö pitää avustuksen saajan vastuuta keskeisenä, kun se käy läpi toimitetun aineiston ja tarkastelee aineistoa avustukselle asetettuja ehtoja ja raportoinnista annettuja ohjeita vasten. Vuosittaisen raportoinnin lisäksi ohjelmatuki-järjestöiltä edellytetään ulkopuolisen toimijan tekemää evaluaatiota kerran ohjelmakaudessa. Evaluaattorin suositellaan käytettävän OECD:n kehitysapukomiteassa sovittuja evaluointiperiaatteita sekä evaluointikriteerejä. Ohjelmaevaluointiraportit tulee toimittaa ulkoministeriölle, joka voi harkintansa mukaan julkaista ne verkkosivuillaan. Kuten edellä todettiin, ulkoministeriö julkaisi 33 evaluointiraporttia verkkosivuillaan huhtikuussa 2025.⁴⁹

Seurantakäyntien raportointiin on kattavat pohjat, mutta raportointi on epäyhtenäistä

Vuosiraportoinnin lisäksi ministeriön seurannan välineitä ovat seurantakäynnit avustuskohteisiin. Ministeriö ei ole tehnyt seurantakäyntejä kattavasti tai tasaisesti. Vuonna 2023 tuen käyttömaita oli 76, mutta vuosina 2017–23 tuen käyttökohteisiin tehtiin vain 19 seurantakäyntiä eli keskimäärin noin kolme vuodessa. Huomionarvoista kuitenkin on, että ajanjaksoon liittyy koronapandemia, jolloin seurantakäynnit eivät olleet mahdollisia.

Ulkoministeriö on laatinut seurantakäynneille asiakirjapohjat, joiden avulla tuen käyttökohdetta voidaan havainnoida ja siitä raportoida. Asiakirjapohjia ovat raportti- ja ohjelmapohja, talousraporttipohja sekä tarkastustaulukkopohja. Asiakirjapohjat ovat vuodelta 2012, mutta seurantakäyntiohjeistusta uudistettiin kansalaisyhteiskuntayksikössä tarkastuksen aikana.⁵⁰

Tarkastustaulukkopohja on tarkoitettu seurantakäyntien sisällölliseksi rungoksi. Taulukkopohjassa esitetään kattavasti tuloksellisuuteen liittyviä teemoja, muun muassa suunnitelmien toteutuminen, aikataulussa pysyminen, määrälliset ja laadulliset tavoitteet, läpileikkaavien teemojen huomioiminen, hankkeen ongelmat ja haasteet sekä kestävyys. Edelleen pohjassa raportoidaan järjestöön liittyviä tietoja muun muassa hankehallinnosta, kirjanpitojärjestelmästä, budjetin seurannasta, rahaliikenteestä ja hankintamenettelyistä sekä tilintarkastuskäytännöistä.

Seurantamatkojen raporttipohjaa puolestaan käytetään raportointiin siitä, mitä seurantamatkalla havaitaan. Pohja sisältää kymmenen kysymystä, joista tuloksiin liittyviä ovat muun muassa seuraavat: mitkä ovat tulokset tähän mennessä, mitä on saavutettu, onko edetty kohti tavoitteita ja onko edetty suunnitelman mukaisesti.

Tarkastuksessa käytiin läpi 19 seurantakäyntiraporttia. Raportit eivät pääosin noudattaneet raportointipohjaa rakenteellisesti tai sisällöllisesti. Raporteissa kuitenkin käsitellään osin seurantakäyntien raportointipohjassa esitettyjä kysymyksiä sekä seurantataulukon teemoja. Kaiken kaikkiaan seurantamatkaraportit olivat laadultaan hyvin vaihtelevia.

Tarkasteltujen raporttien perusteella ulkoministeriön tekemät seurantakäynnit avustuksen käyttökohteisiin näyttäytyvät pikemminkin tutustumiskäynteinä kuin varsinaisina hankkeiden edistymisen seurantakäynteinä. Otoksen seurantakäyntiraportit eivät sinällään palvele hankkeiden tai ohjelmien tuloksellisuustiedon varmentajina. Seurantakäyntien raporttien yhdenmukainen tieto toisi hyvän lisän toiminnan seurantaan.



Seurantamatkaraportit olivat laadultaan hyvin vaihtelevia.

Seurantakäynneistä ei raportoida järjestöille, mutta niitä pidetään hyvänä käytäntönä

Järjestöt kokivat järjestökyselyn perusteella ministeriön seuranta-käynnit hyödyllisinä. Hyödyllisyyttä tuottaa se, että vastuuvirkamies ymmärtää paremmin toiminnan kontekstin ja pääsee näkemään järjestön työtä maatasolla. Järjestöt katsoivat tämän lisäävän ymmärrystä järjestön toiminnasta ja mahdollistavan dialogin syventymisen järjestön ja ministeriön välillä.

Seurantakäyntien haasteina mainittiin, että käyntien suunnittelu ja aikataulutus KEO-30:n vastuuvirkahenkilöiden kanssa on ollut vaikeaa. Seurantakäynneistä kaivattiin myös kirjallista palautetta, jota sekä järjestö että kumppani voisi hyödyntää omassa työssään. Lisäksi seurantamatkoja toivottiin myös tehtävän systemaattisemmin ja useammin.

Järjestökyselyssä järjestöt toivat esiin, että kenttämatkat ovat olennainen osa KEO-30:n tuloksellisuuden varmennusta. Muutamassa vastauksessa tehtiin ero seurantakäynnin ja sellaisen ns. yleistasoisen matkan välillä, jossa ei tehty varmennusta esimerkiksi taloushallinnon osalta. Yksi vastaajista mainitsi seurantakäyntejä suunnittelun, mutta ne ovat peruuntuneet muun muassa henkilövaihdosten takia. Yhdessä vastauksessa kerrottiin edustuston asiantuntijoiden käyneen seurantamatkalla hankekohteessa. Tällöin henkilöt olivat sektoriasiantuntijoita, joten seuranta kohdistui lähinnä substanssiin hallinnon sijaan.

Osa järjestöistä oli järjestökyselyn mukaan saanut suullista palautetta seurantamatkasta, mikä koettiin hyvänä käytäntönä. Järjestöt toivovat kuitenkin kirjallista palautetta seurantamatkoista vahvistukseksi ja palautteeksi omalle toiminnalle.

4.4 Seurannan ja arvioinnin tuottamaa tietoa ei hyödynnetä täysimääräisesti

Avustusehtojen ja ohjeiden mukainen raportointi tuottaa paljon tietoa. Tuotetun tiedon määrää konkretisoi, että ohjelmatuen saajat raportoivat ministeriölle vuosittain arviolta tuhansia sivuja vuosija tulosraportteja liitteineen. Raportointi vaatii paljon resursseja avunsaajajärjestöiltä, näiden kumppanijärjestöiltä ja ulkoministeriöltä raporttien vastaanottajana ja käsittelijänä. Resurssien tehokkaan käytön vuoksi olisi tärkeätä, että raportoitu tieto voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti.

KEO-30 tekee ulkoministeriölle toimitetuista hanke- ja ohjelmatukiraporteista vuosittain synteetit, jotka esitellään ulkoministeriön vuosittaisilla tulospäivillä ja ohjelmatukijärjestökokouksessa. Synteesiraporteissa tehdään huomioita hanke- ja ohjelmatuen tuloksellisuudesta ja sen toteutumisesta. Raporteissa kootaan esimerkiksi tuloksellisuutta vahvistaneita tai heikentäneitä tekijöitä sekä



Raportointi vaatii paljon resursseja.

keskeisiä oppeja ja kehittämisen kohteita. Raporteista ja tarkastuksista tehdyt huomiot ja johtopäätökset käydään myös läpi keskusteluissa järjestöjen kanssa.

Kansalaisjärjestöyksiköstä saadun tiedon mukaan vuosiraporteista saatavaa tietoa hyödynnetään myös ns. temaattisessa työssä, esimerkiksi ilmastotyössä, naisten oikeuksia koskevassa työssä ja temaattisissa muistioissa, joilla ulkoministeriön sisäisesti informoidaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti keskeisistä asioista. Vuosiraportoinnista saatavaa tietoa hyödynnetään myös osana ohjelmien evaluointiaineistoa.⁵¹

Järjestökyselyn mukaan suurin osa järjestöistä ei tiennyt, miten ulkoministeriössä hyödynnetään heidän toimittamaansa tietoa. Vastajien arvion mukaan tietoa on hyödynnetty eniten ulkoministeriön kehitysyhteistyön julkisessa tulosviestinnässä. Järjestö on esimerkiksi aktiivisesti vastannut pyyntöihin tarkentaa tai tarjota lisätietoja liittyen tulosesimerkkeihin tai kehityspolitiikan tuloskarttaan ja indikaattoreihin. Järjestöjen jakama seuranta- ja arviointitieto on samalla tukenut ulkoministeriön tilannekuvaa ja analyysiä kohdemaiden tilanteesta. Kehitettävää järjestöjen mielestä on muun muassa yhteistyössä maaohjelmien kanssa.

Järjestöt hyödyntävät myös itse avustusraportointia varten keräämäänsä seuranta- ja arviointitietoa. Esimerkkejä hyödyntämistavoista ovat oman työn arviointi ja kehittäminen, yhteistyö yhteistyökumppaneiden kanssa, raportointi muille sidosryhmille, käyttö koulutuksessa sekä tiedotus yleisölle ja verkostoissa. Samoin koottua tietoa kerrottiin hyödynnettävän varainhankinnan välineenä, vaikuttamistyössä sekä globaalikasvatuksen sisältöinä. Erityisesti kerrottiin hyödynnettävän ohjelmatuen tuloksia. Yksi vastanneista kuvasi ohjelmatukeen liittyvän raportoinnin merkitystä järjestölle: ”Ulkoministeriön rahoittama ohjelma on järjestömme tärkein kehitysyhteistyön kokonaisuus ja hyödynnämme seuranta- ja arviointitietoa oman toimintamme kehittämiseen, mm. monitorointi- ja seurantaprosessien, tulohajauksen sekä hankkeiden sisällölliseen kehittämiseen, ml. hankkeet, jotka eivät ole osa ulkoministeriön rahoittamaa ohjelmaa.”

Kattavalla seurannalla ja arvioinnilla tuotetaan paljon arvokasta tietoa avustusten käytön tuloksellisuudesta. Tarkastushaastattelun mukaan ulkoministeriö on parhaillaan kehittämässä julkista, kaikille avointa tekoälytyökalua, jonka on tarkoitus mahdollistaa arviointitiedon hyödyntäminen paremmin kuin tämänhetkisin välineillä. Tarkastushaastattelussa ministeriön edustaja toi myös esiin, että tulevaisuudessa tulisi erityisesti miettiä, miten eri tahoilta saapuvien raporttien tietoa vedetään yhteen. Raportoinnin kehittäminen oppimisperustaisemmaksi auttaisi kansalaisjärjestöjen työstä muodostuvan tiedon saamisen käyttöön monitasoisesti ja -tahoisesti.



Järjestöt hyödyntävät myös itse avustusraportointia varten keräämäänsä seuranta- ja arviointitietoa.

5 Onko avustusten hallinnointi ja valvonta ollut säädösten ja ohjeiden mukaista?

Tarkastuksessa ei tullut esiin olennaisia säännösten vastaisia menettelytapoja avustusten hallinnoinnissa ja valvonnassa. Riippumattomuuden varmistamiseen on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota, kun käytetään ulkopuolisia asiantuntijoita valtionapuviranomaisen työn tukena.

5.1 Avustusten hallinnoinnissa havaittiin yksittäisiä kehittämistarpeita

Avustusten käsittelyyn osallistuvien konsulttien riippumattomuudesta tulee varmistua

Tarkastuksessa selvitettiin ostopalvelujen käyttöä osana avustusten myöntämiseen liittyvää prosessia. Vuonna 2021 toteutetun ohjelmatuen (2022–2025) hakijoiden ja hakemusten arvioinnissa käytettiin tilintarkastus- ja konsultointiyhtiöiden palveluja.

Hakuprosessin ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin hakijoiden avustuskelpoisuutta. Tilintarkastusyhtiön kanssa tehdyssä toimeksiantosopimuksessa sovittiin hakijoiden arvioimisesta ja sen perusteella tehtävästä hakijoiden luokittelusta kolmeen tasokategoriaan. Arviointityö kohdistui yleishallinnon organisoinnin asianmukaisuuteen, taloushallinnon ammattimaisuuteen, talouden tasapainoisuuteen sekä toimintaa tukevaan varainhankintaan ja asianmukaisiin riskienhallinnan rakenteisiin ja ohjeistuksiin.

Hakuprosessin toinen vaihe liittyi avustushakemusten ja niiden liitteiden arviointiin. Konsulttityhtiöltä hankittiin hakemuksiin liitettyjen muutosteorioiden ja tulosmatriisien analysointia ja laadullista arviointia. Tilintarkastusyhtiöltä puolestaan hankittiin hakemuksiin liitettyjen riskimatriisien ja muiden riskienhallinnan asiakirjojen analysointia ja niiden vahvuuksien ja heikkouksien arviointia.

Alkuvuonna 2022 toteutetussa vuosien 2023–2025 hanketuen hakemusten arvioinnissa ei käytetty ulkoistettuja palveluja. Tilintarkastusyhteisöltä hankittiin huhtikuussa 2022 kaksi hakuprosessiin liittyvää työpajaa, joiden tarkoituksena oli riskien hallinnan tuen ja koulutuksen keinoin tukea ulkoministeriön virkamiehiä käsittelemään hanketukihakemuksia.

Vuonna 2024 toteutetun vuosien 2025–2028 hanketuen avustushakemusten tuloksellisuusarvioinnissa käytettiin konsulttityhtiötä, jonka tehtävänä oli arvioida ja arvottaa hankkeiden tuloksellisuutta hakemusten liitteenä olevien tulosmatriisien sekä hakulomakkeen tuloksellisuutta koskevien tietojen pohjalta.

Tarkastuksessa todettiin, että ministeriö ei ollut dokumentoidusti selvittänyt ulkopuolisina asiantuntijoina toimivien palveluntarjoajien riippumattomuutta. Kun valtionapuviranomainen käyttää valtionavustusten valmistelussa apunaan ulkopuolisia arvioitsijoita, myös heidän riippumattomuutensa on hyvien käytäntöjen mukaan suositeltavaa varmistaa.⁵²

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjelmatuen avustuksen saajissa oli ainakin yksi järjestö, joka oli avustushakemuksen arvioineen tilintarkastusyhtiön tilintarkastusasiakas. Tilintarkastusyhtiö oli osallistunut edellä kuvatulla tavalla avustushakemuksen arviointiin, ja sen jälkeen toteuttanut järjestöön kohdistuneen tarkastuksen ulkoministeriön tilauksesta. Lisäksi tilintarkastusyhtiön tilintarkastaja oli antanut järjestön lakisääteisten tilintarkastuskertomusten lisäksi vuosiraportoinnin yhteydessä avustuksen saajalta edellytetyt tarkastusraportit. Tältä osin tilintarkastusyhtiön kaksoisroolia valtionapuviranomaisen palvelutoimittajana sekä avustuksen saajan ns. lakisääteisenä tilintarkastajana voidaan pitää poikkeuksellisenä. Ulkoministeriöllä ei ollut ohjeistusta tai prosessia, jolla tilintarkastusyhtiön henkilöstön mahdollista riippumattomuutta toimia viranomaisen valtuuttamana eri tehtävissä olisi kattavasti arvioitu ja dokumentoitu.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan käytäntö, jossa samaa ulkoistettua toimijaa käytetään sekä avustushakemusten arviointiin että avustusten valvontaan voi aiheuttaa riskin toimijan riippumattomuudelle ja valvonnan uskottavuudelle.

Avustusprosessin valmistelutyön ulkoistaminen edellyttää erityistä harkintaa

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä voidaan tarkastella myös julkisen vallan käytön näkökulmasta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valtionavustuslain 16.2 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan valtionavustustalain 16.1 §:n mukaisia tarkastuksia. Valtionapuviranomainen voi 16.3 §:n mukaan käyttää tarkastuksessa ulkopuolista erityisasiantuntijaa, esimerkiksi investointi- ja hankeavustusten yhteydessä vaadittavien teknisten ominaisuuksien arvioinnissa.



Ministeriö ei ollut dokumentoidusti selvittänyt ulkopuolisina asiantuntijoina toimivien palveluntarjoajien riippumattomuutta.

Valtionavustuslaissa (688/2001) ja sen esitöissä ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen on rajattu tarkastuksiin. Laissa tai sen esitöissä ei ole mainittu tilannetta, jossa jokin valtioapuviranomaisen valtuuttama ulkopuolinen taho käsittelee hakemuksia tai hakijoita kokonaisuutena. Valtionavustusprosessiin liittyvien teknisluonteisten ja avustavien tehtävien siirtämistä muiden kuin viranomaisten tehtäväksi voidaan pitää hyväksyttävänä ilman, että asiasta säädetään erikseen valtionavustuslaissa. Toisaalta vaikeammin arvioitavaa on, voidaanko valtionavustushakemusten käsittelyä ja arviointia tai muita ainakin jossakin määrin itsenäistä harkintavaltaa sisältäviä tehtäviä siirtää muun kuin viranomaisen tehtäväksi, ja tällaisten tehtävien siirtäminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/883/2018) katsottiin, että valtionavustuksiin liittyvien hallintopäätösten valmisteluun eli tuensajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtui Business Finland -nimisessä osakeyhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai valtionapuviranomaisen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin osakeyhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, olivat julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ulkoministeriön ohjelmatuen valtionapukelpoisuuden sekä avustushakemusten arviointiprosesseissa tilintarkastus- ja konsulttiyhtiöiden tehtävänä on ollut käsitellä, arvioida ja luokitella hakijoita ja hakemuksia kokonaisuutena. Hanketuen käsittelyssä konsulttiyhtiön tehtävänä on lisäksi ollut arvioida avustusten tuloksellisuutta suhteessa toisiinsa ja asettaa hakemuksia paremmuusjärjestykseen. Ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemällä työllä on asiallisesti tarkasteltuna voinut olla vaikutusta kehitysyhteistyöavustusten myöntämiseen. Erityisesti tilintarkastusyhtiön roolia valtionavustusten valmistelussa on pidettävä poikkeuksellisenä ottaen huomioon yhtiön rooli valtionavustusten käytön valvonnassa.

Myönnettyihin avustuksiin kohdistuu runsaasti muutoshakemuksia

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota ohjelma- ja hankeavustuksiin liittyvien muutoshakemusten määrään. Kehitysyhteistyöavustuksissa avustuksensaaja hakee muutoshakemuksella ministeriöltä lupaa muutoksiin koskien esimerkiksi avustuksen käytön ajankohtaa tai käyttöä eri menolajeihin. Menettely perustuu valtionavustuslain 4:14 §:ssä säädettyyn avustuksensaajan tiedonantovelvoitteeseen avustuksen käyttötarkoituksen toteutumista tai käyttöä koskevista muutoksista, ja siitä ohjeistetaan tarkemmin ulkoministeriön valtionavustusten yleishdoissa sekä rahoitusinstrumenttikohtaisissa rahoitusehdoissa.



Tilintarkastusyhtiön rooli valtionavustusten valmistelussa oli poikkeuksellinen.

Avustusehtojen mukaan muutoshakemusta edellytetään esimerkiksi silloin, kun rahoitetun toiminnan keskeiset tavoitteet tai toiminnot muuttuvat, avustetun toiminnan kululajeissa tapahtuu vähäistä suurempi muutos, avustuksen käyttöaika pidennetään tai avustussaaajan yhteisömuoto muuttuu. Muutoksia ei saada toimeenpanna ennen kuin ministeriö on hyväksynyt muutokset päätöksellään.

Tarkastuksessa havaittiin, että osa läpikäydyistä muutoshakemuksista oli tehty ilman, että muutoshakemukselle olisi ollut rahoitusehdoissa kuvattua tarvetta. Osa muutoshakemuksista on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ollut tosiasiallisesti ilmoituksia verraten pienistä toiminnallisista muutoksista tai selvästi vähäisistä avustuksen käyttöön liittyvistä muutoksista. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tällaisia ilmoituksia käsitellään muutoshakemuksina ulkoministeriön tietojärjestelmässä tietojärjestelmään ja käytettyyn lomakkeistoon liittyvien rajoitteiden vuoksi.

Muutoshakemusmenettelyä voidaan pitää hallinnollisesti raskaana ja epätarkoituksenmukaisena toimintamallina niissä tilanteissa, joissa avustuksen saaja haluaa informoida valtionapuviranomaista sellaisista seikoista, jotka eivät tosiasiallisesti edellytä muutoshakemusta. Ulkoministeriön olisi suositeltavaa harkita valtionavustusprosessia uudistettavaksi siten, että muutoshakemusprosessin kautta käsiteltäisiin vain avustusehtojen perusteella käsiteltäviä edellytettävät asiat. Avustuksen saajien kanssa käytävään tiedonvaihtoon tulisi olla tarkoitukseen paremmin soveltuvia kanavia.

Vapaaehtoistyön esittäminen avustusten omarahoitusosuutena ei ollut kirjanpitosäännösten mukaista

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota ulkoministeriön avustusehdoissa ohjeistettuun käytäntöön, jonka mukaan avustuksen saajien on merkittävä kirjanpitoonsa omarahoitusosuuteen sisältyneen vapaaehtoistyö.

Kehitysyhteistyöavustuksissa avustuksen saajilta edellytetään pääosin vähintään 7,5–15 %:n omarahoitusosuutta, josta rahoitusinstrumentista riippuen osa voidaan kattaa myös vapaaehtoistyöllä tai palvelu- ja tavaralahjoituksilla. Vuosille 2022–2025 myönnetyn ohjelmatuen sekä vuosille 2023–2026 myönnetyn hanketuen avustusehdoissa on todettu, että omarahoitusosuuteen sisällytettävä vapaaehtoistyö ja saadut tavara- ja palvelulahjoitukset tulee kirjata hankkeen kirjanpitoon, jolloin ne kirjataan sekä tuotoksi että kuluksi.

Kirjanpitolain (1336/1997) 2:1 §:n mukaan kirjanpitovelvollisen on merkittävä kirjanpitoonsa liiketapahtumina menot, tulot, rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. Kirjanpitolain 2 luvun 3 §:n mukaan menon kirjaamisperusteena on tuotannon tekijän



Osa muutoshakemuksista on ollut tosiasiallisesti ilmoituksia.

vastaanottaminen ja tulon kirjaamisperusteena suoritteiden luovuttaminen. Lain mukaan meno ja tulo saadaan kirjata perustuen myös veloitukseen tai maksuun. Vastikkeettomasti saatujen hyödykkeiden vastaanottaminen ei tule merkityksi kirjanpitoon, koska niillä ei ole KPL 4:5 §:ssä tarkoitettua hankintamenoa.

Vapaaehtoistyöhön ei pääsääntöisesti liity kirjanpitolaissa tarkoitettua liiketapahtumaa, eikä ministeriön avustusehtojen mukainen vapaaehtoistyö täytä kaikkia kirjanpitolaissa säädettyjä kirjaamisperusteita. Avustusehtoihin sisällytetty vapaaehtoistyön kirjaamisvaatimusta voidaan pitää ongelmallisena hyvän kirjanpitotavan näkökulmasta, ja vapaaehtoistyön seuranta olisi perusteltua järjestää toisin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan avustusehdoissa voidaan edellyttää annettavan tietoa vastikkeettomasti vastaanotetuista suoritteista ja hyödykkeistä esimerkiksi osana avustuksensaajan toimintakertomusta.

Vuosille 2025–2028 myönnettyjen kehitysyhteistyöhankeavustusten käsittely on toteutettu Valtiokonttorin valtionapuviranomaisille tuottamassa hallinnoiavustuksia.fi -verkkopalvelussa. Tämän avustuksen ehdoista on poistettu maininta velvollisuudesta viedä vapaaehtoistyön arvo kirjanpitoon.

5.2 Kehitysyhteistyöavustusten valvonta nojaa ulkoa ostettuihin tarkastuksiin

Valvonnan dokumentointiin kiinnitettiin tarkastuksessa huomiota

Tarkastuksessa selvitettiin, onko valtionapuviranomainen toteuttanut valtionavustusten valvontaa säännösten mukaisesti. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Valtionavustusten valvonnan menettelyistä ohjeistetaan tarkemmin ulkoministeriön ohjeessa kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettyjen avustusten ja muun julkisen tuen seurannasta ja valvontatehtävistä. Ohjeistuksessa käsitellään yleisluonteisten valtionavustusten käytön valvontaan liittyvien periaatteiden lisäksi konkreettisia toimenpiteitä muun muassa avustuksen saajien toimittamien vuosiraporttien sekä tilintarkastajien raporttien käsittelyyn ja ulkoministeriön toimeksiannosta tehtävien tarkastusten suunnitteluun ja toteutukseen. Keskeinen valvontatoimenpide on avustuksensaajan laatiman avustuksen käyttöä koskevan vuosiraportin tarkastus ulkoministeriössä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota avustustensaajien vuosiraportteihin kohdistettuihin valvontatoimenpiteisiin ja niiden dokumentointiin. Tarkastuksen perusteella valtionapuviranomainen ei ole ottanut käyttöön ulkoministeriön ohjeisiin sisältyviä tarkistuslistoja osaksi vuosiraporttien tarkastusta. Ohjeissa ohjeistetaan esimerkiksi tilintarkastajan raportin läpikäyntiä. Vuosiraporttien tarkastusta koskevaan dokumentaation perusteella voidaan arvioida, että tarkistuslistan edellyttämiä toimenpiteitä on suoritettu valtionapuviranomaisen toimesta, mutta niitä ei ole systemaattisesti dokumentoitu.

Tarkastuksen perusteella tilintarkastajien vuosiraporteista antamien tarkastusraporttien ja niissä esiteltävien havaintojen läpikäymisen tulisi olla nykyistä järjestelmällisempää. Avustuksen käytön kannalta merkittävien tilintarkastajan havaintojen osalta tulee varmistua siitä, että valtionapuviranomainen ja avustuksen saaja ryhtyvät riittäviin toimenpiteisiin. Valtionapuviranomaisen johtopäätökset ja toimenpiteet, joihin tilintarkastajien raportointi antaa aihetta, tulisi dokumentoida järjestelmällisesti.

Kansalaisyhteiskuntayksiköllä ei ole kirjallista tarkastussuunnitelmaa

Ohjelma- ja hankeavustuksiin ei ollut tehty valtionavustuslain 4 luvun 16 §:ssä tarkoitettuja avustusten saajien talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia ulkoministeriön virkamiesten toimesta, vaan tarkastustoiminta on perustunut ostopalveluiden käyttöön. Tarkastuksessa huomioituna ajanjaksona ulkoministeriö oli teettänyt yhden yhdistykseen kohdistuneen erityistarkastuksen 2020 ja 2022 Sambiassa sekä Ghanassa toteutettavien hankkeiden väärinkäytösten selvittämiseksi. Lisäksi ohjelmatuen saajiin on kohdistettu review-tyyppisiä tarkastuksia.

Tarkastuksessa todettiin, että KEO-30 ei ole laatinut avustusten käyttöön liittyvää tarkastussuunnitelmaa. Valvonnan suunnitelmalisuuden varmistamiseksi valtionapuviranomaisen on suositeltavaa laatia vuosittain tarkastusten tavoitteet ja kohteet määrittelevä tarkastussuunnitelma. Tarkastussuunnitelman laatimista voidaan pitää hyvänä käytäntönä, jolla valtionapuviranomainen voi ohjata tarkastuskohteiden valintaa painottaen olennaisuutta ja tunnistettuja riskejä ottaen huomioon avustusten käytön seurannassa tehdyt havainnot.⁵³



Tarkastustoiminta on perustunut ostopalveluiden käyttöön.

Ohjelmatuen tarkastusten sisältöä tulisi täsmentää

Tarkastuksessa selvitettiin avustushakemusten arviointiin osallistuneen tilintarkastusyhtiön tekemien valtionavustusten käyttöön liittyvien tarkastusten sisältöä. Vuosien 2022–2025 ohjelmatuen avustushakemusvaiheen jälkeen tilintarkastusyhtiö oli tehnyt myönteisen avustuspäätöksen saaneisiin järjestöihin review-tarkastuksen. Tilintarkastusyhtiö toteutti 23 järjestön review-tarkastuksen sekä viiden järjestön kenttäkäynnin, joista veloitettiin yhteensä noin 0,5 miljoonaa euroa. Näille 23 järjestölle on myönnetty valtionavustuksia yhteensä noin 276 miljoonaa euroa vuosille 2022–2025.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota review-tarkastuksia koskevaan toimeksiantoon ja sen perusteella annettujen raporttien sisältöön. Tilintarkastusyhtiön tekemissä review-tarkasteluissa on selvitetty mm. avustuksen saajien edellytyksiä hoitaa avustuspäätöksen mukaisia velvoitteita, ja tarkastukseen on kuulunut mm. hallintoon, päätöksentekoon, riskienhallintaan, taloudelliseen raportointiin sekä tilintarkastukseen kohdistuvia review-tasoisia toimenpiteitä. Tilintarkastusyhtiön antamissa raporteissa on kolmeportaisella asteikolla arvioitu tehtyihin havaintoihin liittyviä riskejä ja annettu niihin liittyviä kirjallisia suosituksia.

Toimeksiannon sisältöä koskevassa toimeksiantokirjeessä ei kuitenkaan viitata kansainvälisiin tilintarkastusalan standardeihin, eettisiin sääntöihin, laadunvalvontastandardeihin tai tilintarkastusta koskeviin säännöksiin, minkä vuoksi tarkastuksessa jäi epäselväksi, millaisin laatuvaatimuksin review-tarkastukset on suoritettu. Toimeksiantokirjeen ja raportoinnin perusteella review-tarkastukset eivät ilmaise kohtuullista tai rajoitettua varmuutta siitä, onko tarkastuksen kohteena ollut toiminta täyttänyt ulkoministeriön asettamat vaatimukset.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ulkoministeriön antamassa toimeksiannossa review-tarkastuksista ei viitata varmennusstandardeihin. Toimeksiannon saaneen tilintarkastusyhtiön tekemät review-tarkastukset sisältävät yhtäältä piirteitä kehittämistarkoituksessa tehdystä ohjauksesta ja toisaalta varmentavasta tarkastuksesta. Review-tarkastusten asemaa osana ulkoministeriön kehitysyhteistyöavustusten valvontajärjestelmää olisi perusteltua täsmentää ministeriön ohjeissa. Annettaessa tarkastustoimeksiantoja ulkopuolisille on suositeltavaa varmistua siitä, että luonteeltaan varmentavat tarkastustoimeksiannot suoritetaan niitä koskevien standardien mukaisesti.



Review-tarkastukset eivät ilmaise varmuutta siitä, onko toiminta täyttänyt ulkoministeriön asettamat vaatimukset.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten hyvät edellytykset ulkoministeriö on luonut suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle osana Suomen kehityspolitiikkaa.

Tarkastuksen tuloksia voivat hyödyntää eduskunta, valtioneuvosto ja ulkoministeriö: eduskunta varmistuakseen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön merkittävydestä ja tuen tuloksellisuudesta, valtioneuvosto ja ulkoministeriö kehitysyhteistyön linjausten ja määrärahojen valmistelussa, ja ulkoministeriö valtionavustusten käytön ohjauksessa ja valvonnassa, järjestöjen tukemisessa sekä ulkoasianhallinnon uudistuksen toimeenpanossa.

Tarkastuksen kohdeasia ja tarkastuskohteet

Tarkastuksen kohdeasiana oli tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle. Tuki maksetaan talousarvion varsinaisen kehitysyhteistyön momentilta 24.30.66, ja sen käyttösuunnitelman kohdalta 8. Tarkastuskohteena oli ulkoministeriö. Ulkoministeriössä kansalaisjärjestöjä koskevan tuen toimeenpanosta vastaa kansalaisyhteiskuntayksikkö (KEO-30).

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto ulkoministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa oli neljä kysymystä, joista kolme tuloksellisuustarkastuksen ja yksi laillisuustarkastuksen kysymys. Tarkastuskysymykset olivat:

1. Onko ministeriö luonut kansalaisyhteiskuntaa tukevalle kehitysyhteistyölle hyvät toimintaedellytykset?
2. Onko kansalaisyhteiskuntayksikkö tukenut riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä?
3. Onko yksiköllä luotettavaa arviointitietoa toiminnan tuloksista ja onko tietoa hyödynnetty?
4. Onko avustusten käyttö ja hallinnointi ollut säädösten ja ohjeiden mukaista?

Tarkastuksen ensimmäisessä kysymyksessä arvioitiin kansalaisjärjestötuelle asetettuja tavoitteita, määrärahasoaa ja -jakoa sekä toiminnan organisointia ulkoministeriössä. Toinen tarkastuskysymys kohdistui kansalaisyhteiskuntayksikön toimintaan tuen hallinnoijana

sekä siihen, miten hyvin yksikön toiminta tukee kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä. Kysymyksessä selvitettiin erityisesti tuen jakoa eri tukimuotoihin sekä yksikön toimintaa avustuksista tiedottamisessa, ohjauksessa ja avustushakemusten käsittelyssä. Kolmas tarkastuskysymys käsitteli sitä, millä tavalla ulkoministeriö on hankkinut tietoa kansalaisjärjestöille myönnetyn tuen ja järjestöjen toiminnan tuloksista ja onko tietoa hyödynnetty. Neljännessä tarkastuskysymyksessä selvitettiin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myönnettyjen valtionavustusten hallinnoinnin ja käytön laillisuutta ja asianmukaisuutta.

Tarkastuksen kriteerit johdettiin Suomen kehityspolitiikan keskeisistä asiakirjoista, talousarviosta, talousarviolaista ja -asetuksesta, hallintolaista sekä tukiasiakirjoista. Keskeisinä kriteereinä olivat:

- Kansalaisyhteiskuntatyön tavoitteet on asetettu siten, että tavoitteet ovat uskottavia ja johdonmukaisia annettuun määrärahatasoon nähden.
- Kansalaisjärjestöille myönnettävä tuki muodostaa kokonaisuuden, joka vastaa parhaalla mahdollisella tavalla esitettyihin tarpeisiin ja kokonaisuudelle asetettuihin tavoitteisiin.
- Työn organisointi tukee annettuja tehtäviä, työnjako on selkeä, tehtävät on mahdollista suorittaa tehokkaasti.
- Avustusmahdollisuuksista on jaettu avoimesti ja tehokkaasti tietoa siten, että kansalaisjärjestöt ovat voineet hakea avustusta. Avustusten hakeminen on tehty mahdollisimman sujuvaksi ja avoimeksi.
- Avustushakemusten käsittelyssä on käytetty hauille asetettuja tavoitteita sekä hakukierroskohtaisia tavoitteita ja kriteerejä.
- Ulkoministeriö on järjestänyt ja toteuttanut tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurannan ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden tarpeita varten.
- Hankittu seuranta- ja arviointitieto on luotettavaa. Seuranta- ja arviointitietoa on hyödynnetty päätöksenteossa.
- Avustukset on käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on myönnetty, ja avustuksen käytöstä on annettu oikeat ja riittävät tiedot.
- Avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä on noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin ulkoministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä. Ulkoministeriö teki kuitenkin tarkastuksen kohdeasiasta täsmentäviä huomioita, jotka otettiin huomioon tarkastuksen suunnitelmassa.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen olennaiset aineistot olivat:

- kehityspolitiikkaa linjaavat asiakirjat
- talousarviot ja niiden toteutumalaskelmat
- tukien kohdentumista koskevat tiedot
- avustusten hakemista, hakemuskäsittelyä, avustusten myöntämistä ja käyttöä sekä käytön seuranta- ja valvontaa koskevat ohjeet ja kuvaukset

- järjestöjen toimittamat seuranta-asiakirjat
- kansalaisjärjestöille tehty kysely, johon vastasi 43 järjestöä. Anonyymi kysely lähetettiin sähköpostitse yhteensä 233 järjestölle, jotka oli listattu ulkoministeriön ja Fingon verkkosivuilla, ja joiden yhteystiedot olivat saatavilla julkisista lähteistä.
- ulkoministeriön sekä kansalaisjärjestöjen edustajien haastattelut sekä Suomessa että tarkastusmatkalla Tansaniassa (1.-13.3.2025). Haastatteluja tehtiin yhteensä 26 ja niissä oli 53 haastateltavaa. Joitakin henkilöitä haastateltiin useamman kerran.

Analyysimenetelmänä käytettiin pääosin laadullista sisällönanalyysia sekä määrällistä kuvailua.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 20.8.2024 ja päätettiin 11.8.2025. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut toteutettiin syyskuun 2025 ja huhtikuun 2025 välillä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo, ylitarkastaja Elina Hakkarainen, johtava tilintarkastaja Riku Stengård sekä johtava asiantuntija Juuso Heikkilä (henkilökierto). Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen suunnitelmasta poikettiin kahdella tavalla. Tarkastuskysymys 2:n yhtä osakysymystä (Onko yksikkö hallinnut toimintaan liittyviä riskejä riittäväällä tavalla?) ei tarkastettu. Toiseksi tarkastuksen ulkopuolelle jäi tarkastuskysymykseen 4 kuuluva avustusten käytön tarkastus. Tarkastuksessa ei selvitetty eikä siten anneta kannanottoa siitä, onko tarkastuskertomuksessa mainitut valtionavustukset käytetty säännösten ja avustusehtojen mukaisesti. Molemmat rajaukset johtuivat tarkastuksen resurssi- ja aikataulusyistä.

Viitteet

- 1 Osallistava ja osaava Suomi -sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.
- 2 Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- 3 Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2017. Ulkoasiainministeriö.
- 4 Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä. Oikeusministeriö Helsinki 2024. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2024:20.
- 5 OECD Development Co-operation Peer Reviews: Finland 2024.
- 6 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten, käyttösuunnitelmakehitys 8 tukimuodoittain v. 2017–2024.
- 7 Ohjelmien instrumenttikuvaukset KEO-30. 24.9.2024.
- 8 Ohjelmien hakukierros 2021, myönnöt vuosille 2022–2025. Ulkoministeriö 25.11.2021.
- 9 Ks. viite 6.
- 10 Verkkosivu: Ulkoministeriö: Ajankohtaista. Kehitysyhteistyörahoitusta suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeisiin - Ulkoministeriö. https://um.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/kehitysyhteistyörahoitusta-suomalaisten-kansalaisjarjestojen-hankkeisiin/35732. Viitattu 8.5.2025.
- 11 Ks. viite 6.
- 12 Verkkosivu: Ulkoministeriö: Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö. <https://um.fi/kehitysyhteistyörahoitus-kansainvalisille-kansalaisjarjestoille>. Viitattu 25.3.2025.
- 13 Suomen kehityspolitiikka. Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus - kohti kestävä kehitystä. Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016. VNS 1/2016 vp.
- 14 Verkkosivu: Ulkoministeriö: Tuki kansalaisjärjestöjen viestintään ja globaalikasvatukseen. <https://um.fi/tuki-kansalaisjarjestojen-viestintaan-ja-globaalikasvatukseen>. Viitattu 25.3.2025.
- 15 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten, kehityspoliittisen osaston työjärjestys, 2 §.
- 16 Prosessi: Valtionavustukset hakujen kautta. Työvaihe IV: Seuranta, arviointi ja valvonta. Päivitetty 20.5.2021. Ulkoministeriö.
- 17 Finland's action to strengthen civil societies and advance their enabling environment. Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2022:7.
- 18 Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi. Ulkoministeriön julkaisuja 2023:21. Ulkoministeriö Helsinki 2023.
- 19 Hakuilmoitus. KEO-30 28.10.2020.
- 20 Ennakkotieto ohjelmien hakukierroksesta vuosille 2026–2029.
- 21 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten.
- 22 Ennakkotieto suomalaisille kansalaisjärjestöille avoimesta hanketuen hausta vuosille 2025–2028. Ulkoministeriö.
- 23 Hanketuen hakukierroksen 2022 muistio. KEO-30.

- 24 Emt.
- 25 Hanketuen hakukierros 2024 - Yhteenveto rahoitettavista järjestöistä ja hankkeista. Ulkoministeriö.
- 26 Hanketuen hakukierroksen palautetilaisuus 26.9.2024. Fingo, UM/KEO-30 esitys.
- 27 Tuloksellisuuden arviointi hanketuen hakukierroksella vuosille 2025–2028. Raportti 23.4.2024.
- 28 Hakuilmoitus KEO-30 / 17.3.2021 (korjattu 9.4.2021 liitelistan numerointi).
- 29 Ohjelmatuen hakukierros 2021 (2022–2025). Hakukierros. Muistio 15.10.2021. KEO-30, UHA2021-002686.
- 30 Prosessi: Valtionavustukset hakujen kautta. Työvaihe III: Käsittely ja ratkaiseminen. Päivitetty 30.4.2021. Ulkoministeriö.
- 31 Emt.
- 32 Ks. viite 25.
- 33 Ulkoministeriön asetus ulkoministeriön työjärjestyksestä 550/2008.
- 34 Ulkoministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normi. Normi 1/2015. Sisäinen määräys 21.01.2015.
- 35 Ohjelmatuen instrumenttikuvaukset KEO-30. 24.9.2024.
- 36 Ohjelmatuen haun 1. vaihe, hakukelpoisuus 2021. KEO-30. 27.08.2020.
- 37 Hakuilmoitus: Ohjelmamuotoisen kehitysyhteistyön valtionavustushaun toinen vaihe on käynnissä 17.3.2021 - 7.5.2021 myönteisen avustuskelpoisuus päätöksen saaneiden osalta. KEO-30. 17.03.2021.
- 38 General conditions for the use of discretionary government grants awarded by the Ministry for Foreign Affairs and complementary conditions for programme support together with the ethical code of conduct. KEO-30. 15.02.2022.
- 39 Verkkosivu: Ulkoministeriö: Ohjelmatuki kansalaisjärjestöille. <https://um.fi/ohjelmatuki-kansalaisjarjestoille#Ohjelmatuen%20ohjeet>; Ohjelmatuen ohjeistus (päivitetty 06/2024). Viitattu 21.3.2025.
- 40 Ohjelmatuen ohjeistus (päivitetty 06/2024). Ulkoministeriö.
- 41 Ohjelman vuosittainen tulosraportti. KEO-30. 27.03.2024.
- 42 DAC-tilastointiohjeistus ohjelmatukea saaville järjestöille. Kehityspoliittinen osasto. Ulkoministeriö.
- 43 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten.
- 44 Ulkoministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normi. Normi 1/2015.
- 45 Verkkosivu: Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön evaluointiraportit: Laajat evaluoinnit. <https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat>. Viitattu 19.2.2025.
- 46 Emt. ja verkkosivu: Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön evaluointiraportit: Hanke- ja ohjelmakohtaiset evaluoinnit. <https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-hanke-ja-ohjelmakohtaiset-evaluoinnit>. Viitattu 6.5.2025.
- 47 Kehityspolitiikan tulosraportti 2018. Ulkoministeriö. Kehityspolitiikan tulosraportti 2022. Ulkoministeriö.
- 48 Emt.
- 49 Ks. viite 46.
- 50 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten.
- 51 Lähteenä käytetty ulkoministeriön tiedoksianto tarkastusta varten.
- 52 Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen: Opas valtionapuviranomaisten tueksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:93.
- 53 Emt.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)