

Ulkoasiainministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 8/2012 Humanitaarinen apu

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

1. Miten humanitaarisen avun määrärahan suunnittelua ja budjetointia on kehitetty?
2. Miten avustuspäätösten valmistelu- ja maksuprosessia on kehitetty?
3. Mitkä ovat valtionapuohjeistuksen oleelliset vaikutukset humanitaarisen avun ja politiikan yksikön avustuskäytäntöihin? (Lähinnä avun myöntämiseen ja sen käytön valvontaan liittyvät asiat)
4. Mitä muutoksia järjestöjen raportointia koskeviin avustusehtoihin on tehty ja miten niiden raportointi on tältä osin käytännössä parantunut?
5. Mihin toimenpiteisiin ulkoasiainministeriössä on ryhdytty hallintokulujen käsittelyn avoimuuden ja läpinäkyvyyden ja niiden raportoinnin parantamiseksi?
6. Miten ulkoasiainministeriö onnistunut humanitaarisen avun vaikuttamistyössään ja miten humanitaarisen avun ja politiikan yksikön resurssikysymykset on ratkaistu?
7. Missä määrin järjestöt ovat onnistuneet parantamaan humanitaarisen avun tuloksellisuusraportointiaan ulkoasiainministeriölle?
8. Miten humanitaarisen avun arviointi- ja evaluointitoimintaa ja niiden tulosten hyödyntämisen mekanismeja on viime vuosina kehitetty ja miten humanitaarisen avun ja politiikan yksikkö on osallistunut tähän kehitystyöhön?
9. Mitä vaikutuksia päätetyillä tehostamistoimilla on ollut Suomen humanitaarisen apuun ja miten ne näkyvät avun uusissa linjauksissa?
10. Miten luonnononnettomuuksien riskien minimointi on käytännössä integroitu Suomen kehitysyhteistyöhön ja miten asiaa seurataan?
11. Mitkä ovat humanitaarisen avun linjauksesta ja siihen liittyvän ministeriön rahoitusohjeistuksen toimivuudesta mahdollisesti laaditun ulkopuolisen arvioinnin tulokset?
12. Mitä oleellisia humanitaarisen avun tuloksellisuusriskejä on noussut esiin kertomuksen julkaisemisen jälkeen ja mitä vaikutuksia niillä on Suomen apuun?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä ulkoasiainministeriölle selvityspyyntö, johon saatiin ministeriön humanitaarisen avun ja politiikan yksikön (jäljempänä myös yksikkö) 13.11.2015 päivätty vastaus. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

Ulkoasiainministeriö on erikseen toimittanut tarkastusvirastolle 22.3.2013 päivätyn, kertomuksen päättössivulla edellytetyn selvityksen toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen kannanottoluvussa (Kohta: Avun käytön seuranta) esitetyn johdosta. Huomautukset koskivat erityisesti järjestöjen puutteellisen raportoinnin täydentämistä. Tarkastusvirasto pitää ministeriöltä saatua selvitystä riittävänä.

2 Jälkiseurannan havainnot

Miten humanitaarisen avun määrärahan suunnittelua ja budjetointia on kehitetty?

Tarkastuksessa suositeltiin, että humanitaarisen avun osuus kehitysyhteistyövaroista määriteltäisiin esimerkiksi päivitettävässä humanitaarisen avun linjauksessa ja että ulkoasiainministeriön tulee suunnitella ja budjetoida humanitaarisen avun määrärahat nykyistä realistisemmin.

Suomen humanitaarisen avun linjaus valmistui lokakuussa 2012. Sen mukaan ”Suomi sitoutuu kohdentamaan humanitaariseen apuun vuosittain noin 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista”, mutta ”määrärahoja voidaan perustelluista syistä allokoida enemmän.” Ministeriön selvityksen mukaan se on tulkinnut, että linjaus viittaa nimenomaisesti hallinnonalan talousarvion momentin 24.30.66 (varsinainen kehitysyhteistyö) käyttösuunnitelmakohdan 5 (humanitaarinen apu) määrärahoihin. Humanitaarisen avun käyttösuunnitelmakohdalle varsinaisessa talousarviossa budjetoidun määrärahan lisäksi humanitaariseen apuun on viime vuosina käytetty muilta käyttösuunnitelmakohdilta lisätalousarviomenettelyllä tai muilla tilijaottelun muutoksilla talousarviovuoden aikana siirrettyjä määrärahoja, joista suurin osa on ollut edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahaeriä. Siirtyviä eriä on kuluneen vuoden aikana saatu huomattavasti pienennettyä. Humanitaarisen avun ja politiikan yksikkö on pyrkinyt lisäämään budjetin vuoden sisäistä ennustettavuutta ja joustavuutta yksikön oman budjetin tasolla. Tavoitteena on, että yksikön sisäinen suunnittelu olisi helpompi toteuttaa ja myös hallinnollinen työ vähenisi. Yksikön budjetin suunnittelu on tarveperustaista ja ottaa huomioon myös Suomen strategiset tavoitteet osallistua Suomen tukemien keskeisten järjestöjen avunantajayhteistyöhön.

Vuosien 2012–15 alkuperäisessä talousarviossa on humanitaariseen apuun (24.30.66.5) budjetoitu 9,3–9,6 % varsinaisen kehitysyhteistyön (24.30.66) määrärahoista. Vuosina 2012-14 humanitaariseen apuun on puolestaan käytetty 10,5–13,2 % varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahasta. Humanitaarisen avun määrärahoja käytetään siis edelleen selvästi enemmän kuin niitä on osoitettu eduskunnan vahvistamassa käyttösuunnitelmassa. Siten suositus suunnittelun ja budjetoinnin kehittämistä ei ole täysin toteutunut. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan selvitetty, missä määrin määrärahan käyttö suunniteltua enemmän (arvioitua suurempi käyttö) toteuttaa humanitaarisen avun linjausta, jonka mukaan ”määrärahoja voidaan perustelluista syistä käyttää enemmän.

Jälkiseurannan perusteella suositus humanitaarisen avun osuuden määrittelemisestä kehitysyhteistyömäärärahoista on toteutunut. Suositus humanitaarisen avun määrärahan suunnittelun ja budjetoinnin kehittämiseksi on pääosin toteutunut.

Miten avustuspäätösten valmistelu- ja maksuprosessia on kehitetty?

Tarkastuksessa suositettiin, että ministeriö analysoi kriittisesti avustusprosessia ohjaavat säännökset, määräykset ja ohjeet. Vaikka humanitaarisen avun valmistelu ja maksatus oli nopeutunut, saattoi prosessiin yhä sisältyä päällekkäisiä tai turhia työvaiheita.

Ministeriöstä saadun selvityksen mukaan humanitaarisen avun maksatuksia on edelleen nopeutettu. Ulkoasiainministeriön työjärjestystä on muutettu (24.6.2014/513) mm. siten, että äkillisissä tilanteissa päätöksentekijänä toimii humanitaarisen avun yksikön päällikkö, kuitenkin siten että ennen päätöstä päällikkö konsultoi ulkomaankauppa- ja kehitysministeriä. Konsultoinnin jälkeen taloushallinnosta vastaava yksikkö vie esitystä eteenpäin ja pyytää hyväksynnän osastopäälliköltä, joka tarkastaa toimen kehityspoliittisen tarkoituksenmukaisuuden. Tämä kaikki tapahtuu kehitysyhteistyön sähköisessä asianhallintajärjestelmässä (aha-kyt), jonka kehittämiseen yksikkö on osallistunut. Nopeutettu päätös toimii järjestöille viestinä siitä, että ne voivat käynnistää omat avustustoimensa välittömästi päätöksen allekirjoituksen jälkeen.

Kaksi kertaa vuodessa toteutettavassa humanitaarisen avun varainjaossa ministeri toimii edelleen päätöksentekijänä. Kun päätökset ovat valmiit, yksikkö tiedottaa tuen saajaa myönnöstä ja lähettää

YK-järjestölle sopimusluonnoksen hyväksyttäväksi ja suomalaiselle kansalaisjärjestölle kopion päätöksestä liitteineen tiedoksi ja edelleen käsiteltäväksi. Humanitaariseen apuun sovelletaan nykyisin nopeutettua maksuprosessia. Tämän mukaisesti humanitaarisen avun maksumääräykset lähetetään sähköpostilla suoraan Palkeille Rondo-järjestelmään laitettaviksi. Maksut tulevat yleensä järjestelmään saman päivän kuluessa, jolloin yksikkö voi laittaa maksun eräpäivän parin päivän päähän. Palkeiden maksuteknisistä syistä ei voi laittaa eräpäiväksi heti.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriö on pääosin toteuttanut suosituksen.

Mitkä ovat valtionapuohjeistuksen oleellisimmat vaikutukset humanitaarisen avun ja politiikan yksikön avustuskäytäntöihin? (Lähinnä avun myöntämiseen ja sen käytön valvontaan liittyvät asiat)

Tarkastuksen perusteella humanitaariseen apuun tulee soveltaa valtionavustuslakia, YK:n järjestöille myönnettäviin avustuksiin tosin vain rajoitetusti. Tarkastuksessa suositettiin laatimaan ministeriön talousohjesäännön edellyttämät ohjeet siitä, millaisia menettelytapoja valtionavustusmenojen käsitteilyssä on noudatettava ja miten ohjeiden soveltamista valvotaan.

Ministeriön selvityksen mukaan suomalaisiin kansalaisjärjestötoimijoihin on sovellettu täysin valtionavustuslakia syksystä 2013 saakka. Yksikkö on laatinut tuen käytön ohjeistuksen syksyllä 2013 ja ohjeistusta on päivitetty järjestöjen ja UM:n yhteisen käyttökokemuksen perusteella helmikuussa 2015 (Ulkoasiainministeriön myöntämää humanitaarista apua koskeva ohjeistus). Valtionavustuslaki on ohjeistuksen liitteenä. Suomalaiselle kansalaisjärjestölle myönnetystä avusta yksikkö tekee valtionavustuspäätöksen tarkoitusta varten luodulle lomakepohjalle. Saatuaan tiedon ministeriön päätöksestä järjestö allekirjoittaa valtionavustuslain ja tuen käytön ehtojen noudattamista koskevan sitoumuksen. YK-järjestöjen kanssa tehdään rahoituspäätös ja laaditaan sopimus. Ohjeistus sisältää suomalaisille kansalaisjärjestöille hakemus- ja raportointilomakkeet, jotka helpottavat arvioinnin ja seurannan sekä tuen käytön valvonnan yhdenmukaisuutta ja vertailtavuutta. Valvontaa kaikkien järjestöjen kanssa toteutetaan lisäksi yhteisten tapaamisten sekä kenttäkäyntien pohjalta. YK-järjestöjen sekä Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) avustustoimintaa valvotaan myös rahoittajaryhmien kokouksissa sekä osallistamalla järjestöjen johtokuntatyöskentelyyn.

Suomalaisia kumppanuusjärjestöjä on tällä hetkellä kuusi (tarkastuksen aikana kolme). Nämä järjestöt täyttävät ohjeistuksen edellyttämät kriteerit ja tuen ennakkoehtona olevan Euroopan komission humanitaarisen avun pääosaston (ECHO) kumppanuuden. Rahoituksen ennakoitavuutta on kehitetty siten, että järjestöt keskittävät haun ensisijaisesti vuoden alkuun. Tällä menettelyllä on pyritty myös vähentämään hallinnollista työtä yksikössä. Yksikkö käy kaikkien järjestöjen kanssa keskustelut ennen vuoden alun hakua. Yksikkö arvioi hakemukset operaatioittain ja myös seuranta tapahtuu operaatiopohjalta. ECHO:n kumppanuus on tuen ennakkoehto, mutta yksikkö tekee myös oman arvionsa, voiko järjestö saada humanitaarisen avun valtionavustusta vai ei. Viimeisempänä kumppanuusjärjestöksi on hyväksytty Plan Suomi keväällä 2015 ja sitä ennen World Vision Suomi ja Pelastakaa lapset Suomi. Pidempiaikaisia kumppaneita ovat Fida International, SPR ja KUA. Yksiköllä on lähiaikoina tekeillä ohjeistus tilanteisiin, joissa ECHO:n kumppanuus menetetään tai se jäädytetään.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriö on toteuttanut suosituksen valtionavustuslain soveltamisesta ja ohjeistuksen kehittämisestä.

Mitä muutoksia järjestöjen raportointia koskeviin avustusehtoihin on tehty ja miten niiden raportointi on tältä osin käytännössä parantunut?

Tarkastuksessa todettiin useita kehittämiskohtia siinä, miten avun saajat raportoivat ulkoasiainministeriölle saadusta avusta ja sen käytöstä. Kehittämiskohteet liittyivät mm. siihen, missä valuutassa avusta raportoidaan, miten vaihtokurssi todennetaan, miten raportointi vastaa apupäätöstä, miten yhteistyökumppanien käyttämästä avusta raportoidaan ja millä tavalla korkotuloa voidaan käyttää.

Ministeriöltä saadun selvityksen mukaan humanitaarisen avun yksikön vastuulla olevat sopimukset on päivitetty ja YK-järjestöjen (mukaan lukien ICRC:n yleistuki) sopimuksiin on tehty tarkastuksen jälkeen muun muassa seuraavia tarkennuksia:

- Avustus muutetaan euroiksi ja todennetaan käyttäen YK:n käyttämää valuuttakurssia avun saantipäivän kurssin mukaan. Käytetystä valuuttakurssista raportoidaan.
- Avustuksen saaja raportoi Suomelle sen normaalien raportointikäytäntöjen mukaan, mutta Suomi voi pyytää myös lisätietoa Suomen avun käytöstä.
- Avustukseen liittyvät korkotulot käytetään kokonaan avustukseen liittyvään toimintaan. Korkotuloista ja niiden käytöstä raportoidaan.
- Käyttämättä jäänyt avustus palautetaan ministeriölle tai, ministeriön kanssa sovittavalla tavalla, käytetään viraston muuhun vastaavaan toimintaan.
- Avustuksen saajan hallinto- ja muut organisaation toiminnalle kohdistamat kustannukset eivät saa ylittää ... % tai Avustuksella voidaan kattaa ... % hätäapuprojektin välillisistä tukipalveluista avustettavan järjestön hallintoelinten hyväksymien asiaa koskevien linjausten mukaisesti.

Ministeriön selvityksen mukaan suomalaisten järjestöjen raportointiajankohta määritellään valtionavustuspäätöksessä siten, että valtionavustuksen käyttöaika on 12 kuukautta hakemuksen päiväyksestä ja että valtionavun käytöstä tulee raportoida kuusi kuukautta avun käytön jälkeen, humanitaarista apua koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Kaikki avustukset raportoidaan euroissa käyttäen UM:n laatimaa raportointikaavaketta ja talousraportointipohjaa, jotka on laadittu vastaamaan hakukaavakkeessa ja budjetoitipohjassa esitettyihin kysymyksiin. Järjestöjen tulee liittää raporttiin mukaan kirjeenvaihto operaation toteutusaikana tapahtuneista käyttötarkoituksen muutoksista. Kirjallinen lupa muutokseen edellytetään haettavan ministeriöltä etukäteen aina kun operaation keskeiset tavoitteet, toiminnot, kumppani, kohderyhmä tai henkilöstön määrä muuttuvat tai jotka aiheuttavat vähintään 15 % muutoksen pääbudjettiriveihin.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuksen suositus järjestöille asetettujen raportointiehtojen ja raportoinnin kehittämiseksi on toteutettu.

Mihin toimenpiteisiin ulkoasiainministeriössä on ryhdytty hallintokulujen käsittelyn avoimuuden ja läpinäkyvyyden ja niiden raportoinnin parantamiseksi?

Tarkastuksessa todettiin, että hallintokulujen raportoinnissa ei ole yhtenäistä käytäntöä, ja suositettiin muun muassa, että hallintokulujen käsittelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään. Hallintokulujen veloittamisen tulisi perustua aina ministeriön ja järjestön väliseen sopimukseen. Ministeriön tulisi myös selvittää avunantajayhteisön kanssa mahdollisuudet hallintokulujen nykyistä yhdenmukaisempaan ja kattavampaan raportointiin.

Ministeriöstä saadun selvityksen mukaan YK-sopimuksissa ja myös ICRC:n yleistuen kohdalla hallintokulujen taso määritellään sopimuksissa: "Avustuksen saajan hallinto- ja muut toiminnalle kohdistetut välittömät kustannukset eivät saa ylittää ... %" tai "Avustuksella voidaan kattaa ... % hätäapuprojektin välillisistä tukipalveluista avustettavan järjestön hallintoelinten hyväksymien asiaa koskevien linjausten mukaisesti."

Suomalaisten toimijoiden hallintokulut voivat ohjeistuksen mukaan olla maksimissaan 7 % (ns. flat rate -käytäntö). Hallintokuluja voi laskuttaa vain silloin kun operaatio sisältää järjestön omaa toimintaa (ei suorissa rahansiirroissa).

Jälkiseurannan perusteella suositus hallintokulujen läpinäkyvyyden parantamisesta ja kattavammasta raportoinnista on toteutunut osittain.

Miten ulkoasiainministeriö on onnistunut humanitaarisen avun vaikuttamistyössään ja miten humanitaarisen avun ja politiikan yksikön resurssikysymykset on ratkaistu?

Tarkastuksessa todettiin, että Suomen toiminta kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmässä on ollut asiantuntevaa ja aktiivista. Suomi on yhdessä muiden avunantajamaiden kanssa toiminut sen puolesta, että humanitaarisen avun kysymyksiä käsiteltäisiin YK-järjestöjen johtokunnissa enemmän. Suomen pitää erityisesti pyrkiä vaikuttamaan järjestöihin, joille se antaa paljon apua, ja että avun keskittämistä puoltaa se, että riittävän suuri apuosuus näyttää olevan vaikuttamisen keskeinen edellytys. Vaikuttamistyön mahdollistamiseksi humanitaarisen avun yksikön henkilöstöresurssit ja asiantuntijuus oli perusteltua turvata.

Ministeriön selvityksen mukaan ulkoministeriö on vuodesta 2014 alkaen laatinut vaikuttamissuunnitelmat ohjaamaan monenkeskisiin järjestöihin kohdistamaansa vaikuttamistyötä. Suunnitelmissa määritellään vuosittain painotettavat vaikuttamistavoitteet. Vaikuttamissuunnitelmien toteutumisesta raportoidaan vuosittain ja ensimmäiset raportit laadittiin vuoden 2015 alussa vuodesta 2014. Humanitaarisen avun ja politiikan yksikkö vastaa sen hoitovastuulla olevien järjestöjen (OCHA, UNISDR, UNHCR, UNRWA, WFP ja ICRC) vaikuttamissuunnitelmista. Tavoitteiden kirjallisen asettamisen ja identifiointin sekä niistä raportoinnin avulla tavoitteiden saavuttamisen mittaaminen on aikaisempaa helpompaa. Siitä huolimatta on haasteellista lopulta todentaa, mikä on juuri Suomen vaikuttamistyön tulosta ja mikä taas ehkä koko rahoittajayhteisön vaikuttamisen tulos järjestöjen toimintatapoihin. Vaikuttamissuunnitelmat ja niiden kautta tehtävä seuranta luo kuitenkin hyvät puitteet vaikuttamistyölle ja fokusoi Suomen ajamia tavoitteita. Myös kansainvälisten avustusjärjestöjen kiinnostus Suomea kohtaan on merkki vaikuttamistyön tuloksista.

Humanitaarisen avun ja politiikan yksikössä työskentelee yksikön päällikön, yksikön päällikön sijaisen sekä yksikön sihteerin/assistentin lisäksi kolme virkamiestä. Yksikössä on humanitaarisen avun neuvonantaja. Lisäksi yksiköllä on ollut käytettävissä työvoimakokeilijoita ja korkeakouluharjoittelijoita. Yksikkö on oman arvionsa mukaan pystynyt tällä vahvuudella hoitamaan sille kuuluvat tehtävät tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, keskittyen vaikuttamissuunnitelmien tavoitteiden ajamiseen. Kehitysyhteistyövarojen leikkaukset aiheuttavat leikkauspaineen myös ulkoasiainministeriön henkilöstövahvuuteen.

Jälkiseurannan perusteella ulkoasiainministeriön vaikuttamistyötä humanitaarista apua harjoittavissa monenkeskisissä järjestöissä on terävöitetty ottamalla käyttöön vaikuttamissuunnitelmat.

Missä määrin järjestöt ovat onnistuneet parantamaan humanitaarisen avun tuloksellisuusraportointiaan ulkoasiainministeriölle? Miten humanitaarisen avun arviointi- ja evaluointitoimintaa ja niiden tulosten hyödyntämisen mekanismeja on viime vuosina kehitetty ja miten humanitaarisen avun ja politiikan yksikkö on osallistunut tähän kehitystyöhön?

Tarkastuksen mukaan järjestöjen oman tuloksellisuusraportoinnin merkitys avunantajien valvonnan välineenä on viime vuosina kasvanut. Tulosohjauksen menetelmien kehittymisen myötä ulkoasiainministeriön tulee edellyttää järjestöiltä tässä suhteessa entistä laadukkaampaa raportointia. Tarkastuksessa todettiin myös laajemmin, että humanitaarisen avun arviointitoimintaa on tarpeen edelleen kehittää ja niiden tulosten hyödyntämistä parantaa. Tulosten arvioinnin sijasta painopistettä on tarpeen siirtää toiminnan vaikutusten arviointiin ja arvioinnissa tulee kiinnittää enemmän huomiota avun lopullisiin saajiin. Tärkeätä olisi luoda järjestelmälaajuisia evaluointeja varten mekanismi, jonka avulla järjestöjen johtokunnat voisivat nykyistä systemaattisemmin edistää ja seurata evaluointien suositusten toimeenpanoa. Suomi voisi toimia aloitteentekijänä asiassa.

Ministeriöstä saadun selvityksen mukaan yksikkö seuraa aktiivisesti suomalaisten kansalaisjärjestöjen avustustoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Asia on esillä keskusteluissa ja yhteisissä tapaamisissa UM:n ja järjestöjen välillä. Helmikuussa 2015 päivitetyn ohjeistuksen yhteydessä laadittiin myös hakukaavaketta vastaava raportointilomake, jonka toivotaan entisestään ohjaavan kansalaisjärjestöjen työtä ja lisäävän järjestöjen tuloksellisuus- ja vaikuttavuusraportointia ulkoasiainministeriölle.

Yksikön resurssihaasteista huolimatta järjestöjen hankkeisiin kohdistuvia seurantamatkoja on kyetty jonkin verran lisäämään. Niistä laaditaan raportti, joka sisältää suosituksia järjestölle (erityisesti suomalaiset toimijat). Suositukset ja matkan havainnot käydään tarvittaessa läpi myös järjestötapaamisissa. Suomalaisen kansalaisjärjestöjen edellytetään operaatioissaan toteuttavan monitorointi- ja evaluointitoimintoja ja raportoivan niiden havainnoista ja niiden johdosta mahdollisesti tehtävistä toiminnan muutoksista ministeriöön säännöllisen raportointinsa yhteydessä tai käyttötarkoituksen muutosten kautta. Yksikkö antaa palautetta tai mahdollisesti pyytää lisäselvityksiä käydessään läpi kansalaisjärjestöjen raportointia. Suomalaisen kansalaisjärjestöjen työ tullaan sisällyttämään UM:n ohjelmatu- en evaluointiin. Evaluointi toteutetaan UM:n kehitysyhteistyön evaluoinneista vastaavan yksikön (EVA-11) johdolla.

YK-järjestöjen osalta Suomi korostaa vaikuttamissuunnitelmiaan järjestöjen tuloksiin perustuvan ohjauksen (results based management) edelleen kehittämistä ja työn läpinäkyvyyden edistämistä. Työn tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat jatkuvia eri YK-järjestöjen hallintoelinten kokouksissa ja erilaisissa tapaamisissa esiin nostettavia teemoja. YK-järjestöissä Suomi seuraa toimintoja maatasolla (mm. kenttäkäynnit ja evaluoinnit), Lisäksi seurataan tuloksista raportointia ja evaluointiraporttien suositusten toimeenpanoa. Osana vaikuttamissuunnitelmiaan Suomi seuraa järjestöjen politiikkatason evaluointeja ja korostaa koko evaluointitoiminnan merkitystä ja sen kehittämistä.

Ministeriö korostaa selvityksessään, että humanitaarisessa toiminnassa on tärkeää hyödynsaajien osallistuminen ja pääsy niin suunnitteluun, toteutukseen kuin seurantaan (accountability to affected populations). Suomi kiinnittää myös erityistä huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon, haavoittuviin ryhmiin (erityisesti vammaiset ihmiset) ja suojeluun liittyviin kysymyksiin humanitaarisessa toiminnassa.

Jälkiseurannan perusteella humanitaarisen avun ja politiikan yksikön toimet humanitaarisen avun tuloksellisuusraportoinnin sekä arviointi- ja evaluointitoiminnan hyödyntämiseksi ja kehittämiseksi ovat olleet tarkastuksen kannanottojen suuntaisia.

Mitä vaikutuksia päätetyillä kansainvälisillä tehostamistoimilla on ollut Suomen humanitaariseen apuun ja miten ne näkyvät avun uusissa linjauksissa?

Tarkastuksen mukaan YK:n humanitaarisen avun koordinoituyksikön aloitteesta vuonna 2011 tehdyt päätökset humanitaarisen avun tehostamisesta ovat tervetulleita ja että ulkoasiainministeriön tulee arvioida päätösten mahdollisia vaikutuksia Suomen apuun ja tarvittaessa ottaa ne huomioon humanitaarisen avun uusissa linjauksissa.

Ministeriön selvityksen mukaan vuonna 2011 päätetyt humanitaarisen avun tehostamistoimet (IASC Transformative Agenda) pitävät sisällään toimia humanitaarisen avun entistä paremman johtajuuden, parantuneen tilivelvollisuuden (accountability) ja paremman koordinaation kehittämiseksi. Kaikilla uudistamistoimilla on vaikutusta Suomen myöntämään humanitaariseen apuun, sillä humanitaarinen apu kanavoidaan YK-toimijoiden tai suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, joilta kaikilta edellytetään koordinaatioon osallistumista. Suomi seuraa humanitaarisen avun reformiprosessia ja se on yksi Suomen tärkeimmistä vaikuttamistavoitteista YK-järjestöissä. Asia otetaan esiin niin kahdenvälisissä tapaamisissa, kenttämatoilla kuin johtokuntatyöskentelyssä. Reformiprosessi näkyy Suomen humanitaarisen avun linjauksessa ja ulkoasiainministeriön myöntämää humanitaarista apua koskevassa ohjeistuksessa.

Jälkiseurannan perusteella humanitaarisen avun tehostamista koskevat päätökset on otettu huomioon Suomen humanitaarisen avun linjauksessa ja ulkoasiainministeriön myöntämää humanitaarista apua koskevassa ohjeistuksessa.

Miten luonnononnettomuuksien riskien minimointi on käytännössä integroitu Suomen kehitysyhteistyöhön ja miten asiaa seurataan?

Tarkastuksessa todettiin, että ulkoasiainministeriössä oli jo päätetty integroida luonnononnettomuuksien riskien minimointi Suomen kehitysyhteistyöhön. Vertaismaiden kokemukset kuitenkin osoittavat, että tavoitteessa ei ole onnistuttu toivotulla tavalla. Tämän vuoksi ministeriön tuli kiinnittää erityistä huomiota päätöksen käytännön toimeenpanoon ja sen seurantaan.

Ministeriön selvityksen mukaan katastrofiriskien vähentämisen (Disaster risk reduction, DRR) integrointi Suomen kehitysyhteistyöhön on edelleen haaste. Humanitaarisen avun ohjeistuksen mukaan katastrofivalmius on yksi Suomen humanitaarisella avulla tuettavista sektoreista. Tämä kattaa humanitaarisen avun yhteydessä tai välittömästi hätäapuvaiheen jälkeen pelastus- ja avustustoimintaan varautumiseen ja kriisien ja katastrofien hallintaan liittyviä humanitaarista apua täydentäviä toimenpiteitä riskien ennalta ennaltaehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä ihmisten selviytymiskyvyn ja organisaatioiden toimintavalmiuksien parantamiseksi.

Suomen humanitaarisen avun linjauksessa painotetaan, että katastrofiriskien vähentämiseen lyhytaikainen humanitaarinen apu ei ole toimivin keino, vaan tarvitaan pitkäjänteistä kehitysyhteistyöpanosta. Valmisteilla olevassa hallituksen uudessa kehityspoliittisessa linjauksessa tullaan myös kiinnittämään huomiota ennaltaehkäisevään toimintaan. DRR on osa laajempaa kehitysyhteistyötä ja ns. läpileikkaava teema ja vain rajallisesti humanitaarisen avun ja politiikan yksikön asia. Yksikkö kannattaa jatkossakin, että DRR -kysymykset integroitaisiin laajemmin kehitysyhteistyöhön.

Jälkiseurannan perusteella työ katastrofiriskien vähentämisen integroimiseksi Suomen kehitysyhteistyöhön on vielä kesken. Asian eteenpäin viemisen kannalta on hyvä, että hallituksen seuraavassa kehityspoliittisessa linjauksessa on tarkoitus kiinnittää huomiota myös ennaltaehkäisevään toimintaan.

Humanitaarisen avun linjauksesta ja siihen liittyvän ministeriön rahoitusohjeistuksen toimivuudesta mahdollisesti laaditun ulkopuolisen arvioinnin tulokset?

Jälkiseurantaa varten ministeriöltä pyydettiin selvitystä myös siitä, onko tarkastuksen aikana valmisteilla olleesta humanitaarisen avun linjauksesta (2012) ja siihen liittyvästä rahoitusohjeistuksesta tehty arviointeja ja mitkä ovat tämän arvioinnin tulokset. Ministeriön selvityksen mukaan humanitaarisen avun ohjeistus otettiin käyttöön syksyllä 2013, jonka jälkeen sitä on päivitetty sekä järjestöjen että UM:n kokemusten pohjalta. Päivitetty ohjeistus on tullut voimaan helmikuussa 2015. Päivitetyn ohjeistuksen käyttöönotosta on kulunut vain vähän aikaa eikä ulkopuolista arviota siten ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi suorittaa vielä tässä vaiheessa. Koska linjauksen mukaan Suomi sitoutuu tuottamaan ulkopuolisen arvion tämän ja siihen liittyvän rahoitusohjeistuksen toimivuudesta vuoteen 2015 mennessä". Ministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö on sisällyttänyt humanitaarisen avun linjauksen evaluoinnin työohjelmaansa vuonna 2016. Humanitaarisen avun yksikkö toivoo että, samalla voitaisiin tarkastella myös ministeriön myöntämää humanitaarista apua koskevaa ohjeistusta.

Mitä oleellisia humanitaarisen avun tuloksellisuusriskejä on mahdollisesti noussut esiin kertomuksen julkaisemisen jälkeen ja mitä vaikutuksia niillä on Suomen apuun?

Ministeriön selvityksen mukaan yleisellä tasolla maailmalaajuisesti humanitaariset tarpeet ovat ennätyskorkealla. YK:n yhteenlaskettu rahoitusvetoomus on 19,54 miljardia US dollaria ja siitä on tähän mennessä vuotta katettu 47 %. Kaikkiin humanitaarisiin tarpeisiin ei kyetä vastaamaan. Humanitaarisen avun kentällä suuri haaste on tällä hetkellä myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden noudattaminen. Kansainvälistä humanitaarista oikeutta rikotaan eikä sen periaatteita kunnioiteta. Avun luokse pääsystä on haasteita ja avustustyöntekijät ovat yhä useammin vaarassa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen humanitaarisen avun hallinnoinnissa oli kehittämistarvetta ulkoasiainministeriön sisäisissä prosesseissa, avun ohjeistuksessa, avustusten käyttöä sääntelevissä sopimuksissa ja avustusten käytön seurannassa. Suomen myöntämä humanitaarinen apu on integroitu osa humanitaarisen avun kokonaisjärjestelmää ja voi olla tuloksellista vain, mikäli koko järjestelmä toimii tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Humanitaarisen avustustoiminnan arviointityötä tulee kohdistaa erityisesti toiminnan vaikutuksiin. Humanitaarisen avun, ennaltaehkäisyyn ja erilaisten kehitystoimien välisen yhteyden lujittamisella edistetään avun tuloksellisuutta ja kestäväen kehityksen saavuttamista. Pidemmällä aikavälillä tulee pyrkiä sellaiseen vaikutuksen kestävyteen, joka poistaa avun tarpeen jatkuvan toistumisen.

Tarkastusviraston arvio jälkiseurannan perusteella on, että Suomen humanitaarisen avun hallinnointi on kehittynyt selvästi tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Ulkoasiainministeriön myöntämään humanitaariseen apuun on alettu soveltaa valtionavustuslakia, apua ja sen varainkäyttöä koskeva ohjeistus on otettu käyttöön, humanitaarisen avun määrärahan suunnittelua ja budjetointia on kehitetty ja avun maksatuksia on kiireellisissä tapauksissa edelleen nopeutettu.

Useimmilla muilla tarkastuksen kohteena olleilla alueilla kehitys on myös ollut pääosin myönteistä, joskin vaikeammin verifioitavissa. Ministeriön vaikuttamistyön tavoitteellisuutta monenkeskisissä järjestöissä on parannettu ottamalla käyttöön vaikuttamissuunnitelmat, joiden toteutumisesta raportoidaan vuosittain. Suunnitelmissa korostetaan järjestöjen tulosperusteisen johtamisen edelleen kehittämistä sekä toiminnan läpinäkyvyyden ja evaluoinnin merkitystä. Suomen tärkeimpiin vaikuttamistavoitteisiin YK-järjestöissä kuuluu lisäksi humanitaarisen avun reformiprosessin edistäminen. Humanitaarinen apu on säännöllisen arviointi- ja evaluointitoiminnan kohteena. Toiminnan kehittämisen kannalta positiivista on, että evaluointikäytäntöjä jatkuvasti kehitetään ja että niiden tulosten hyödyntämiseen kiinnitetään enenevässä määrin huomiota. Suomen kansalaisjärjestöjen työ ja Suomen humanitaarisen avun linjaus ovat ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön evaluoinneista vastaavan yksikön työn kohteina lähitulevaisuudessa.

Katastrofiriskien vähentämisen integrointi Suomen kehitysyhteistyöhön on edelleen työn alla oleva asia, jonka edistymistä tarkastusviraston on syytä jatkossakin seurata. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarpeellista jatkaa.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja

Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Berndt Lindman