

Ulkoministeriön tukea kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) koskeva linjaus; periaatteet ja painopisteet

1. Kansainvälinen kansalaisjärjestö (INGO)

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyörahoituksen näkökulmasta kansainvälinen kansalaisjärjestö on hallituksiin nähden poliittisesti ja hallinnollisesti riippumaton sekä voittoa tuottamaton järjestö. Sillä on jäseniä useamman kuin kahden avunantajamaan tai kehitysmaan kansallisista kansalaisjärjestöistä ja/tai henkilöjäseniä useammasta kuin kahdesta maasta. Kansainvälisellä kansalaisjärjestöllä on paikallista, alueellista ja/tai globaalia toimintaa useassa maassa. Sen hallinnossa tulee olla edustajia vähintään kolmesta maasta.

Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen toimintoja ovat mm. vaikuttamistyö, kampanjat, asiantuntijatyö kuten koulutus, neuvonta ja tutkimus sekä hanketoteutus ja palveluiden tuottaminen yhteistyössä kehitysmaiden kansallisten toimijoiden sekä muiden kansainvälisten järjestöjen ja toimijoiden kanssa.

Tuen käyttöä ohjaavat avunantajien kansainvälisessä yhteistyössä sopimat normit. OECD:n kehitysapu komitea (DAC, Development Assistance Committee) määrittelee kriteerit kehitysyhteistyökelpoisuudelle (ODA, Official Development Assistance). Organisaatioiden on täytettävä tietyt ehdot, jotta niille voitaisiin antaa yleistukea. OECD/DAC/WP-STAT työryhmä (Working Party on Statistics) käsittelee vuosittain DAC-direktiivien liitteenä olevan ODA-kelpoisten organisaatioiden luettelon, johon jäsenmaat voivat ehdottaa muutoksia. Luettelossa mainitaan kuitenkin vain järjestöt, joiden budjetti on vähintään 50 MUSD vuodessa.

Organisaatioiden yleisavustusten ODA -kelpoisuusvalinnassa sovelletaan seuraavaa DAC -määritelmää: Ensinnäkin, organisaation pää tavoitteena tulee olla kehitysmaiden taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen. Tätä kriteeriä tarkastellaan organisaation i) mandaatin, ii) aktiiviteettien ja iii) budjetin kautta.

2. INGO-yhteistyön tavoitteet, periaatteet ja kriteerit

Tavoitteet

Suomen harjoittaman INGO -yhteistyön tavoitteet ovat:

- Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden saavuttaminen
- Maa-, alue- ja järjestökohtaisten tavoitteiden saavuttaminen
- Kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntien ja demokratian vahvistaminen sekä kansalaisten mielipiteen ja tarpeiden huomioonottaminen kansallisessa ja kansainvälisessä päätöksenteossa.
- Yhteisvaikutuksen lisääminen eri toimijoiden välillä

Periaatteet

Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen hankkeita tuetaan silloin, kun niiden arvioidaan olevan tarkoituksenmukaisin kanava Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Toimintaa ohjaavat hallituksen kehityspoliittinen toimenpideohjelma sekä muut valtioneuvoston päätökset ja valtionavustuslaki (688/2001).

Ulkoasiainministeriön kannalta INGOt ovat kansainvälisen vuoropuhelun ja vaikuttamisen kumppani. Kansainvälisille kansalaisjärjestöille kohdennettu rahoitus täydentää Suomen ulko- ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa hallituksen linjausten mukaisesti.

Ulkoasiainministeriön ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen yhteistoiminnan perustana on politiikkatavoitteiden yhdenmukaisuus ja INGOjen kehitysohjelmien korkea laatu. Aktiivinen kumppanuus ministeriön ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen välillä on säännöllistä kehityspoliittista vuoropuhelua ja INGOjen asiantuntemuksen ja vaikuttamistyön hyödyntämistä.

INGO -tukea suunnataan pääasiassa sektoreille ja teemoihin, jotka on määritelty Suomen ulko- ja kehityspolitiikan painopisteiksi. Pitkäaikaisen yhteistyön maissa INGO -toiminnan periaatteena on täydentävyys muun toiminnan kanssa.

INGO -yhteistyöllä on maantieteellisen ja/tai temaattisen täydentävyyden tehtävä maissa, joissa se tarjoaa hallitusten välistä yhteistyötä paremmat toimintamahdollisuudet.

Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä voidaan hyödyntää alueellisessa, maittain kohdentamattomassa ja monenkeskisessä yhteistyössä.

Kriteerit

Tukea saavalla kansainvälisellä kansalaisjärjestöllä tulee olla vahva asiantuntemus, kokemus sekä hyvät yhteistyösuhteet kehitysmaihin. Yhteistyön edellytyksenä on, että INGO on ollut rekisteröitynä tai oikeustoimikelpoinen vähintään kahden vuoden ajan. Kansainvälisellä kansalaisjärjestöllä tulee olla osoitettavasti vakiintunutta, tuloksellista ja vaikuttavaa toimintaa sekä toimivat seurannan ja arvioinnin menetelmät. Eryteisesti kun harkitaan tukea samalle INGOLle toista tai useampaa kertaa, on aiemman toiminnan tuloksellisuuteen välttämätöntä kiinnittää huomiota.

INGOn toiminnan tulee olla taloudellisesti vakaalla pohjalla, varainhankinnan kattaa toiminnasta aiheutuvat kulut ja sen toiminnan jatkuvuuden tulee olla turvattu. Kansainvälisellä kansalaisjärjestöllä tulee olla useampi kuin yksi rahoittaja tai avunantajamaa.

INGOille myönnettävä tuki voi olla sekä kehitysmaihin kohdennettua hanketukea että yleistukea.

- Yleistukea voidaan myöntää vain sellaisille kansainvälisille kansalaisjärjestöille, jotka on hyväksytty OECD:n kehitysapukomitean (DAC) ODA-kriteeristön ehdot täyttäväksi (vrt. luku 1.). Jos tuettava organisaatio ei ole jo ODA -listalla, mutta täyttää muuten ODA -kriteerit, tulee organisaatiota esittää lisättäväksi listalle WP-STAT:n kesäkuun vuosittaisessa kokouksessa.
- Mikäli organisaatio ei täytä ODA -kelpoisuus-kriteerejä, tulee varmistua tuettavan toiminnan ODA -kelpoisuuden täyttymisestä korvamerkitsemällä tuki hanketasolla ODA -kelpoisiin toimintoihin.
- Mikäli organisaatio täyttää ODA -kriteerit, mutta sen vuosittainen budjetti jää alle 50 MUSD:n, tulee ODA -kelpoisuus varmistaa konsultoiden yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksikköä.

Valtioneuvoston päätöksissä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja hakemuksessa määritelty tuen tarve on ratkaisevaa. Siksi kansainvälisen kansalaisjärjestön tuen määrälle ei aseteta minimi- tai maksimirajoituksia taikka tuen kokonaiskeston liittyviä rajoituksia. Koska INGO -toiminnalla on useampia rahoittajia, valtionavustuslain vaatimus, ettei myönnettävä avustus saisi kattaa kokonaan toiminnan kustannuksia, täytyy muiden rahoittajien osuuksien ja rahoituslähteiden avulla.

3. INGO-tuen hallinnointi ministeriössä

Kansainvälisille kansalaisjärjestöille suunnatun tuen hallinnointi perustuu ulkoasiainministeriön työjärjestykseen. Työjärjestys määrittelee osastojen tehtävät, jonka mukaisesti INGO -yhteistyötä tehdään ministeriön osastoilla ja yksiköissä.

INGOjen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja niiden tukeen liittyvä kehitys- ja kehitysyhteistyöpoliittinen ohjaus sekä yleinen kehitystyö on kehityspoliittisella osastolla. Kukin osasto vastaa omien temaattisten ja maantieteellisten alueidensa kehitystyöstä sekä harjoittamansa INGO -yhteistyön hallinnosta.

Kansalaisjärjestöyksikkö seuraa INGO -tukien kokonaisuutta, tavoitteena maksimoida kehityspolitiikan täydentävyys ja minimoida tuen fragmentaatiota. Se voi harkintansa mukaan välittää varteenotettavien järjestöjen tunnusteluja niille yksiköille, jotka hoitavat asianomaista maantieteellistä tai temaattista aluetta. Näillä yksiköillä ei ole velvollisuutta hakemusten käsittelyyn tai niihin vastaamiseen, vaan hakemukset on mahdollista harkinnan mukaan palauttaa KEO-30:een.

Yksikkö, joka tahtoo myöntää INGO -tukea, vastaa asianomaisten järjestöjen kanssa käytävästä viestinvaihdosta, mahdollisten tukipäätösten valmistelusta tavoitteidensa puitteissa ja tuen seurannasta. Yksiköt myös informoivat kansalaisjärjestöyksikköä INGO -tukensa suunnittelusta ja toteutuksesta. Kansalaisjärjestöyksikkö

kutsuu koolle puolivuositain järjestettävät INGO -koordinaatiokokoukset, ylläpitää sähköistä INGO -työkalupakkia ja neuvoo tarvittaessa INGOihin liittyvissä kysymyksissä.

INGO -tukea saavat esittää seuraavat yksiköt:

- Poliittinen osasto: Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö, YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö, Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö
- Kehityspoliittinen osasto: Kansalaisjärjestöyksikkö, Toimialapolitiikan yksikkö, Kansainvälisen ympäristöpolitiikan yksikkö
- Afrikan ja Lähi-idän osasto: Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan yksikkö, Itä- ja Länsi-Afrikan yksikkö, Eteläisen Afrikan yksikkö
- Amerikan ja Aasian osasto: Aasian ja Oseanian yksikkö, Latinalaisen Amerikan ja Karibian yksikkö
- Eurooppa-osasto: Länsi-Balkanin yksikkö
- Itäosasto: Itä-Euroopan ja Keski-Aasian yksikkö
- Kauppapoliittinen osasto: Kaikki yksiköt
- Viestintä- ja kulttuuriosasto: Kehitysviestinnän yksikkö

Hakemusten käsittely

Ulkoministeriö ei lähtökohtaisesti järjestä yhtä avointa hakua INGO -tuille. Järjestöjä, joita tukemalla arvioidaan pystyttävän täydentämään muuta kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tähtäävää politiikkaa, kehoitetaan hakemaan tukea asianomaiselta yksiköltä.

Järjestöjen tunnustelut tapahtuvat ympärivuotisesti. Lähtökohtaisesti ministeriön eri yksiköt tuovat INGO -tukien esitykset päätöksentekoon kuitenkin vuosittain keväällä seuraavan aikataulun mukaan:

Tammi-helmikuu: Hakemusten vastaanotto

Maaliskuu: Kansalaisjärjestöyksikön koolle kutsuma INGO -koordinaatiokokous, jossa yksiköt jakavat suunnitelmansa INGO -tukensa osalta.

Huhtikuu: Yksiköt valmistelevat esityksensä

Toukokuu: Toukokuun toisella viikolla kaikki yksiköt tuovat omat INGO -esityksensä laaturyhmään, joka järjestää tarvittaessa erillisen kokouksen tähän tarkoitukseen.

Kesäkuu: Yksiköt vievät päätösesitykset pikimmiten ministerille, jotta hän voi tehdä päätökset kootusti.

Käytävissä olevien määrärahavaltuuksien niin salliessa pyritään tukipäätökset tekemään kolmevuotiseksi valtuuksista, koskien päätöksentekovuotta seuraavia kolmea vuotta.

Perustellut poikkeukset päätöksentekopäivämäärässä tai hakuajassa ja alle kolmevuotiset valtuuksista tai kuluvan vuoden määrärahoista tehtävät tukipäätökset ovat kunkin yksikön harkinnan mukaan mahdollisia.

Ulkoasiainministeriön verkkosivuilla tiedotetaan INGO -tuesta, hakemusten jättämisestä, niiden käsittelystä ministeriössä sekä myönteisistä päätöksistä. Tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille on pääsääntöisesti valtionavustusta. Valtionavustuksista tehdään kirjallinen valtionavustuspäätös. Jos avustus myönnetään ulkomaiselle saajalle käytettäväksi Suomen ulkopuolella, voi ministeriö lisäksi tehdä avustuksesta ja sen käytöstä sopimuksen saajan kanssa. Valtionavustuspäätökseen sisältyy mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Oikaisuvaatimuksesta annettua päätöksestä on mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Suomen kielilain mukaan oikeus oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa on turvattu suomen ja ruotsin kielellä ja asian käsittelykieli on jompikumpi niistä.)

Avun suunnittelun, ennakoitavuuden ja hallinnon parantamiseksi pyritään mahdollisuuksien mukaan siihen, että ministeriö ja kansainvälinen kansalaisjärjestö voivat valmistella ja sopia yhteistyöstä useamman vuoden tähtämellä.

Kansalaisjärjestöyksikkö järjestää syksyllä toisen INGO -koordinaatiokokouksen, jossa vaihdetaan tietoa ja hyviä käytäntöjä.

Tuen maksaminen

Tuki maksetaan uudelle INGOLle neljännes- tai puolivuositain. Vakiintuneen yhteistyöjärjestön tuki voidaan maksaa kerran vuodessa. Valtionavustuslain mukaisesti tuki on mahdollista maksaa sekä ennakkoina että hyväksytyä raportointia vastaan. Valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta tulee huolehtia mm. hankkimalla käyttö- ja seurantatietoja sekä tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Tuettujen kansainvälisten kansalaisjärjestöjen järjestökohtainen evaluointi on hoitavan yksikön vastuulla. Jälkikäteisarviointeihin liittyvää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa ulkoasiainministeriön eri osastojen ja yksiköiden välillä pyritään lisäämään. Painopistettä pyritään siirtämään avunantajien kesken tapahtuvaan evaluointiyhteistyöhön.