

# **Laatua kansalaisjärjestöjen hankkeisiin**

**Kokemuksia Kepan pilotista vuodelta 2003**

PEKKA SALMINEN (2004)

KEPAN TAUSTASELVITYKSET, 2

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-043-9 (PDF)

ISBN 978-952-200-071-2 (NID.)

TAITTO: HENRIK EDLUND

KANSI: SUVI SAVOLAINEN



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
TÖÖLÖNTORINKATU 2 A  
00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233  
FAX+358-9-584-23-200  
KEPA@KEPA.FI  
WWW.KEPA.FI

KEPAN TOIMINTAA TUETAAN JULKISIN VAROIN ULKOMINISTERIÖN KEHITYSPOLIITTISEN OSASTON  
KANSALAI SJÄRJESTÖMÄÄRÄRAHOISTA

# Sisällysluettelo

**Esipuhe**

**Yhteenveto**

**Arvioinnin tausta ja tavoite**

**Aineisto**

**Arvioinnin rakenne**

**Pilottihankkeen valmistelu**

**Hankkeen toteutus**

Organisaatio, henkilöstö ja työnjako

Hakemuskäsittelyn menettelytavat

Aikataulutus ja kesto

Työmäärä

**Pilottihankkeen vaikuttavuus**

Tavoitteiden saavuttaminen

Lausuntojen vaikutukset rahoituspäätöksentekoon

Muut vaikutukset

**Näkökohtia jatkotoimien valmisteluun**

Jatkovalmisteluprosessi

Hanketuen hallintotehtävien sopivuus Kepan toimenkuvaan ja strategioihin

Hanketukihallinnon organisaation uudistaminen

Hanketukihallinnon menettelytapojen uudistaminen

Ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittäminen

**Lähdeluettelo**

**Liitteet**

Pilottihankkeen toteutussuunnitelma

Pilottihankkeeseen osallistuneet järjestöt ja hankkeet

Lausuntolomake

Pisteytyslomake

Haastatellut henkilöt

Kysely- ja haastattelukysymykset osallistuneille järjestöille

# Esipuhe

Pienhankehallinnon ulkoistaminen puhuttaa kansalaisjärjestöjä keväällä 2007. Asian selvittämistä varten on juuri perustettu ohjausryhmä. Se perustettiin, koska ulkoministeriö on jo pitkään ilmaissut toiveensa pienten kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnon ulkoistamisesta.

Järjestöt näkevät ulkoistamisessa sekä uhkia että mahdollisuuksia. Miten ulkoistaminen vaikuttaisi järjestöjen asemaan suhteessa ulkoministeriöön? Monet järjestöt pitävät tärkeänä, että hankkeita hallinnoiva taho myös päättäisi rahojen jaosta. Hanketuen myöntämisellä tulisi olla selvät kriteerit ja päätöksenteon tulisi olla läpinäkyvää. Osa järjestöistä kokee, että ulkoistaminen voisi tarjota järjestöille mahdollisuuden kehittää nykyistä läpinäkyvämpi ja avoimempi järjestelmä, johon järjestöt voisivat aidosti vaikuttaa. Toiset ovat tyytyväisiä nykyiseen järjestelmään, jossa ulkoministeriö hallinnoi pieniä kehitysyhteistyöhankkeita.

Ulkoministeriön mielestä nykyinen käytäntö ei voi kuitenkaan jatkua ministeriön kroonisen resurssipulan takia. Järjestöt toivovat ohjausryhmän selvittävän erilaisia ulkoistamismalleja kuten esimerkiksi Kepan yhteyteen perustettavaa yksikköä, kokonaan uuden elimen perustamista sekä katojärjestömallia, jossa saman alan järjestöt ryhmittäisivät yhteen ja hyödyntäisivät yhteistä asiantuntijuuttaan.

Mutta miten minusta tuntuu kuin olisin elänyt tämän jo kertaalleen? Syksyllä 2003 puheenaiheet olivat juuri nuo samat. Asian selvittämiseksi Kepa ja ulkoministeriö sopivat ns. Pilottihankkeesta, jonka tarkoituksena oli parantaa kansalaisjärjestöjen hankkeiden laatua sekä saada kokemusta hankehallinnon ulkoistamisesta.

Kädessäsi oleva Kepan taustaselvitys on Pekka Salmisen tekemä evaluaatio tuosta syksyn 2003 aikana toteutetusta Pilottihankkeesta. Toivottavasti sen julkaiseminen tässä vaiheessa auttaa meitä välttämään aivan kaikkien pyörien uudelleen keksimisen.

*Anja Onali*  
Ohjelmasuunnittelija, Kepa  
Helsingissä, 19. maaliskuuta 2007

# Yhteenvedo

## Arvioinnin tausta ja tavoite

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hanketukea hallinnoi ulkoasiainministeriön (UM) kehityspoliittisen osaston (KEO) kansalaisjärjestöyksikkö (KEO-33). Järjestöjen kehitysyhteistyön kasvu on lisännyt hallintotyötä niin, etteivät yksikön voimavarat riitä sen laadukkaaseen hoitamiseen. Tämän vuoksi yksikkö on ryhtynyt selvittämään mahdollisuuksia siirtää ainakin osa järjestöjen hanketuen hallinnosta ministeriön ulkopuolelle.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry:n hallitus päätti KEO-33:n kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen kesäkuussa 2003 käynnistää Pilottihankkeen kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laadun parantamiseksi. Pilottihankkeessa Kepan koulutus- ja neuvontatiimi arvioi ja laati lausunnot 28 hanketukihakemuksesta ulkoministeriölle loka-marraskuussa 2003.

## Pilottihankkeen valmistelu

Kepan hallitus ja varsinkin koulutus- ja neuvontatiimi käyttivät melkoisesti aikaa ja vaivaa Pilottihankkeen valmisteluun. Tiimi olikin perusteellisen valmistelun ansiosta valmis aloittamaan hakemuskäsittelyn tehokkaasti ja ripeästi heti aineiston saatuaan. Kepan hallituksen hyväksymä työsuunnitelma olisi voinut eräiltä osin olla täsmällisempi, ja kielikysymyksiin olisi ollut hyödyllistä varautua paremmin. Valmistelun runsaampi vuorovaikutteisuus olisi ollut hyödyksi, mutta siihen eivät käytettävissä olleet voimavarat olisi juuri antaneet mahdollisuutta. Tiedotus oli runsasta ja laadukasta, mutta ei siitä huolimatta tavoittanut kaikkia asianosaisia riittävän varhain.

## Pilottihankkeen toteutus

Hakemusten vastaanottamista, esitarkastusta ja täydentämistä vaikeuttivat erityisesti aineiston kopioinnissa tapahtuneet virheet. Käytäntö, jossa UM lähettää tarkastamattoman aineiston

ulkopuoliselle taholle esitarkastettavaksi, ei vaikuttanut toimivalta.

Järjestöjen tukihakemukset arvioitiin UM:n keskimääräiseen käytäntöön verrattuna järjestelmällisemmin, perusteellisemmin ja läpinäkyvämmiin. Lausuntolomakkeen laatiminen ennakkoon, arviointien yhtenäistämistä käsitelleet keskustelut ja kahden käsittelijän nimeäminen kullekin hakemukselle olivat erittäin hyödyllisiä. Arvioitsijoilla ei ollut käytettävissään hakijoiden ja hankkeiden historia- ja taustatietoja, ja se vaikeutti arviointia jonkin verran. Arviointien yhdenmukaistaminen osoittautui hyvin haasteelliseksi tavoitteeksi. Kriteerien merkitys, merkittävyys, ja vaatimustasot ovat monelta osin tulkinnanvaraisia UM:n Hanketuen käsikirjassa, eikä Kepan koulutus- ja neuvontatiimikään niitä kovin paljon täsmentänyt. Näin Pilottihankkeenkin arvioinnit olivat hyvin subjektiivisia, jolloin niiden perusteella tehdyt johtopäätökset ja suositukset hankkeen rahoituskelpoisuudesta vaihtelivat lausunnoissa jonkin verran. Osallistuneiden järjestöjen edustajat pitivät arviointikriteeristöä enimmäkseen käyttökelpoisena, mutta kriteerien määrä ja niiden välisten painotusten selkiytymättömyys saivat jonkin verran kritiikkiä. Hakemusten ja hankesuunnitelmien arviointikriteerien täsmentämiseen ja priorisointiin kannattaisikin jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Hakemuserviointien tekeminen englanniksi olisi perusteltua ainakin silloin, kun hakemus ja hankesuunnitelma on tehty englanniksi.

Kepan ja Pilottihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen yhteiskokoukset olivat haasteellisia kaikille osapuolille, mutta toimivat silti varsin hyvin. Kaikki kokouksiin osallistuneet järjestöt pitivät niitä tarpeellisina ja hyödyllisinä ja toivoivat, että käytäntöä jatkettaisiin tulevaisuudessa. Järjestöt ottivat erittäin myönteisesti vastaan myös niille tarjotun mahdollisuuden laatia Kepan lausunnon ja yhteiskokouksen pohjalta oma muistionsa liitettäväksi lausuntoon. Jatkossa kannattaisi järjestää hakijoille mahdollisuus saada palautetta, antaa lisätietoja ja -selvityksiä ja täydentää hankesuunnitelmia mieluiten jo ennen hakemusten lopullista arviointia. Lisäksi olisi tarpeen harkita, voitaisiinko erityisesti uusille hakijoille järjestää mahdollisuus kehittää hankesuunnitelmaa vielä hakemuksen arviointivaiheessa, kuten on tehty esimerkiksi Ruotsissa Forum Syd -järjestön hallinnoimassa hanketuki-järjestelmässä.

Hakemuskäsittely toteutettiin ripeästi ja tehokkaasti noin puolentoista kuukauden aikana.

Joillekin järjestöille aikataulu oli valmistautumisen kannalta liiankin tiukka, eikä se mahdollistanut vuorovaikutusta etelän kumppanien kanssa. Aikataulu oli haastava myös Kepan koulutus- ja neuvontatiimille. Parin viikon lisäaika olisikin ollut ilmeisen hyödyllinen.

Kepan Pilottihankkeeseen osoittamat henkilövoimavarat olivat varsin riittävät, ja koulutus- ja neuvontatiimi toimi ryhmänä hyvin. Muutaman järjestön edustajat olisivat kaivanneet arviointiin enemmän kohdealueen olosuhteiden tuntemusta, mutta muuten arvioitsijoiden pätevyyttä ei kyseenalaistettu.

28 hakemuksen esitarkastukseen ja arviointiin, lausuntojen kirjoittamiseen ja osallistuvien järjestöjen kanssa järjestettyihin keskusteluihin käytetty työaika oli yhteensä noin 400 henkilötyötuntia eli noin 57 henkilötyöpäivää. Yhden hakemuksen arviointiin käytettiin siis keskimäärin noin 14 henkilötyötuntia eli noin kaksi henkilötyöpäivää. Tällä perusteella 200 hakemuksen käsittely samalla perusteellisuudella kahden kuukauden aikana vaatisi kymmenjäsenisen asiantuntijaryhmän. Lienee selvää, ettei Kepan koulutus- ja neuvontatiimin voimavaroilla ole jatkossa mahdollista käsitellä tällaista hakemuskantaa ilman merkittäviä haitallisia vaikutuksia koulutus- ja neuvontatiimin muuhun toimintaan.

## Pilottihankkeen vaikuttavuus

Pilottihankkeen arvioinnin aikana ei vielä saatu tietoa siitä, missä määrin UM:n rahoitusesitykset ja päätökset olivat yhdensuuntaisia Kepan lausuntojen kanssa. KEO-33:n edustajan mielestä Kepan lausunnoissa oli liikaa ehdollisia johtopäätöksiä, eikä yksiköllä ole voimavaroja pyytää järjestöjä korjaamaan hankesuunnitelmiaan niin suurelta osin. Näin ollen on epävarmaa, miten Kepan lausunnoissa tehdyt lukuisat ehdolliset suositukset otetaan huomioon rahoituspäätöksissä.

Pilottihanke antoi Kepan koulutus- ja neuvontatiimille tietoa järjestöjen hanketukihakemuksista ja kokemusta niiden arvioinnista, mikä todennäköisesti vahvisti Kepan kykyä vastata yhä paremmin järjestöjen kehitysyhteistyön laadun parantamisen haasteisiin esimerkiksi tarjoamalla koulutus- ja neuvontapalveluja. Kokemuksesta on tietenkin myös hyötyä, jos hakemusten käsittelyä jatketaan Kepassa. Pilottihankkeen lausunnot tulevat varmasti antamaan

pohjaa Kepan hallituksen nimeämän hyvän järjestöyhteistyön kriteereitä pohtivan ryhmän työlle. Lisäksi Pilottihankkeessa luotiin joitakin hyödyllisiä menettelytapoja ja vaihtoehtoja kehittämään järjestöjen julkisen rahoituksen hakuprosessia.

Yhdessä oppimisen tavoite toteutui varsin hyvin ainakin Kepan koulutus- ja neuvontatiimissä ja osallistuneiden järjestöedustajien piirissä. Sen sijaan KEO-33 ei siihen vielä Pilottihankkeen aikana juurikaan osallistunut.

Pilottihanke ja siihen liittynyt tiedotus sekä vuorovaikutus Kepan ja kehitysyhteistyöjärjestöjen välillä todennäköisesti lisäsi järjestöjen tietoisuutta hanketuen uudistuksesta ja edesauttoi niiden valmistautumista ja osallistumista siihen.

## Näkökohtia jatkotoimien valmisteluun

Kepan strategiat ja Pilottihankkeen arvioinnissa esille nousseet näkemykset eivät anna yksiselitteistä vastausta siihen, tulisiko Kepan pyrkiä hoitamaan hanketuen hallintotehtäviä. Toisaalta Kepalla olisi tarvittavaa kokemusta ja asiantuntemusta, ja hanketuen hallintotehtävien hoitaminen tukisi Kepan poliittista vaikuttamista ja laatupalveluja. Toisaalta taas hallintotehtävät voisivat hämärtää Kepan etu- ja yhteistyöjärjestöidentiteettiä ja aiheuttaa jopa ristiriitoja. Jos Kepa haluaa lisätä hanketuen hallinnon tarjoamia vaikutusmahdollisuuksiaan ja katsoo siihen liittyvät riskit vähäisiksi, sen kannattaa ehdottaa itseään hanketuen hallinto-organisaatioksi. Jos Kepassa halutaan olla varovaisia ja välttää mahdollisesti hankaliakin ristiriitoja, olisi syytä harkita vaihtoehtoja, joissa järjestö voisi osallistua hanketuen hallintoon jonkin muun organisaation mukana tai osana niin ettei se yksin vastaisi rahoituspäätösten valmistelusta tai hankkeiden seurannasta.

Useat Pilottihankkeen arvioinnin keskustelutilaisuuteen osallistuneet järjestöedustajat toivoivat, että Kepa osoittaisi aloitteellisuutta hanketuen uudistamisessa yhteistyössä muiden järjestöjen ja UM:n kanssa, mikä epäilemättä sopisikin Kepan kehityspoliittisen toiminnan tavoitteisiin. Kepan ja järjestöjen välisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi ehdotettiin muun muassa keskustelupalstan avaamista Kepan verkkosivuilla ja hanketuen uudistamista käsittelevän seminaarin järjestämistä keväällä 2004.

Järjestöjen eustajat esittivät perusteltuja näkemyksiä siitä, ettei hanketuen uudistamista tulisi nähdä suppeasti vain joidenkin hallintopalveluiden ostamisena UM:lle, vaan uudistuksessa olisi kiinnitettävä huomiota myös tarpeisiin selkiyttää ja uudistaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ohjaavia arvoja ja tavoitteita sekä rahoituksen ehtoja, hallinnollisia menettelytapoja, hakulomakkeita ja -ohjeita. Toiveissa oli erityisesti vaaditun omarahoitusosuuden pienentäminen, vuotuisten hakujen lisääminen ja parempi ajoittaminen, vuorovaikutteisuuden ja neuvonnallisuuden lisääminen hakemuskäsittelyssä sekä hakemusten arviointikriteerien ja laatuvaatimusten täsmentäminen ja eriyttäminen soveltuvien osien pienille ja suurille hankkeille sekä erityyppisille yhteistyömuodoille. Tukea toivottiin perinteisen hankemuotoisen yhteistyön ohella myös uusille ja innovatiivisille yhteistyömuodoille, kuten prosessiluonteiselle yhteistyölle.

Hanketuen hallinto-organisaatiolta ja -henkilöstöltä katsottiin vaadittavan vahvaa kansalaisjärjestötyön tuntemusta, kehitysyhteistyön käytännön kokemusta ja hankesuunnittelukokemusta sekä laajaa verkostoa, jonka avulla voidaan saada riittävä tuntemus eri toimialoista ja kumppanimaista. Lisäksi vuorovaikutteinen hallinto edellyttää henkilöstöltä pedagogisia ja sosiaalisia taitoja.

Järjestöjen kesken tuntui vallitsevan vahva yksimielisyys siitä, että hanketuen uudistuksen jatkovalmistelussa tarvitaan runsaasti eri osapuolten yhteistyötä riittävän hyväksyttävyyden ja omistajuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi UM:n kansalaisjärjestöyksikön kaavailemaa aikataulua uuden järjestelmän käyttöön ottamiseksi jo seuraavalla hakukierroksella (kesällä 2004) pidettiin aivan liian kireänä.

Riittävän aikalisän saamiseksi ehdotettiin harkittavaksi, että seuraavalla hakukierroksella toteutettaisiin ”laajennettu ja paranneltu Pilotihanke”, joka suunniteltaisiin ja toteutettaisiin UM:n, Kepan ja järjestöjen yhteistyönä. Siinä voitaisiin kokeilla vaihtoehtoisia menettelytapoja. Samaan aikaan voitaisiin valmistella pysyvämpää uudistusta perusteellisten selvitysten pohjalta – vuorovaikutteisesti.

Näyttäisi erittäin tarpeelliselta, että UM selvittäisi hanketuen uudistuksen jatkovalmistelussa perusteellisesti hallintotehtävien ulkoistamisen ja siihen liittyvien organisatoristen vaihtoehtojen perustuslailliset ja muut juridiset reunaehdot sekä laatisi kattavan ja järjestelmällisen vertailun

eri vaihtoehtojen edullisuudesta. Lisäselvitystä tarvittaisiin myös hallinto-organisaatioiden määrään, perustamis- tai valintamenettelyyn, henkilöstön määrään ja pätevyysvaatimuksiin sekä toimitiloihin liittyvistä kysymyksistä 1. Arvioinnin tausta ja tavoite

# Arvioinnin tausta ja tavoite

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on Suomen kehitysyhteistyön keskeisiä välineitä. Ulko-ministeriö on tukenut kasvavasti kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä 1960-luvun lopulta lähtien. Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tuki on nykyään vähän yli kymmenen prosenttia Suomen kehitysyhteistyön vuotuisesta rahoituksesta. Merkittävin tukimuoto on hanketuki. Noin puolet hanketuesta menee seitsemälle järjestölle, joiden kanssa ministeriö on tehnyt tiettyä toimikautta koskevat kumppanuussopimukset. Vuonna 2002 hanketukea myönnettiin noin 37 miljoonaa euroa lähes 200 järjestölle, joilla oli meneillään noin 500 hanketta yli 70 maassa (Ulkoasiainministeriö 2003b, 168). Vuonna 2003 UM tuki 151 järjestön 447 hanketta noin 38 miljoonalla eurolla. Syksyllä 2003 ministeriölle tuli 212 hakemusta, joissa haettiin tukea vuosille 2004–2006 yhteensä noin 32,5 miljoonaa euroa.

Kansalaisjärjestöjen hanketukea hallinnoi UM:n kehityspoliittisen osaston KEO:n kansalaisjärjestöyksikkö KEO-33. Järjestöjen kehitysyhteistyön kasvu on lisännyt hallintotyötä niin, etteivät yksikön voimavarat riitä sen laadukkaaseen hoitamiseen. Kehitysyhteistyöhallinnon määrärahat ja UM:n henkilöstöpolitiikka eivät ilmeisesti anna mahdollisuuksia yksikön henkilövoimavarojen riittävään lisäämiseen lähitulevaisuudessa. Tämän vuoksi yksikkö on ryhtynyt selvittämään mahdollisuuksia siirtää ainakin osa järjestöjen hanketuen hallinnosta ministeriön ulkopuolelle. Vuonna 2001 teetettiin sitä koskeva selvitys (Net Effect Oy 2001). Lokakuussa 2003 käynnistettiin hakuprosessi määräaikaisten taloushallinnon neuvonantajan palkkaamiseksi KEO-33:lle. Neuvonantajan tehtävänä on kansalaisjärjestöyhteistyön hankehallinnon kehittäminen, muun muassa ”ulkoistamismahdollisuuksien hyväksikäyttö” (Helsingin Sanomat 19.10.2003). KEO-33:n päällikön mukaan tavoitteena on, että jo vuoden 2005 hanketuki voitaisiin jakaa uudistetun järjestelmän kautta. Tällöin uuden järjestelmän tulisi olla toimintavalmis touko-kesäkuussa 2004, mikä on hyvin haastava tavoite.

Kansalaisjärjestöjen hanketuen uudistuksen keskeiset tavoitteet ovat KEO-33:n mukaan:

- Kansalaisyhteiskunnan vastuun ja vaikutusvallan lisääminen

- Laadukkaampi kehitysyhteistyö
- Kansalaisjärjestöyksikön työtaakan helpottaminen

Kepan hallitus päätti KEO-33:n kanssa kesäkuussa 2003 käymiensä neuvottelujen jälkeen käynnistää Pilottihankkeen kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laadun parantamiseksi. Pilottihankkeen päätavoitteina oli etsiä vaihtoehtoisia tapoja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden julkisen rahoituksen hakuun ja hallinnointiin, luoda edellytyksiä osapuolten (järjestöt, Kepa, KEO-33) yhteiselle oppimiselle sekä kehittää Kepan tarjoamaa koulutusta ja neuvontaa ja sitä kautta järjestöjen kehitysyhteistyön laatua. Pilottihankkeessa Kepan koulutus- ja neuvontatiimi arvioi ja laati lausunnot 28 hanketukihakemuksesta ulko-ministeriölle loka-marraskuussa 2003. Lisäksi vuoden 2004 aikana on tarkoitus kehittää laadukkaamman kehitysyhteistyöhankkeen kriteerit, missä voidaan käyttää hyväksi lausuntojen laadinnasta saatuja kokemuksia.

Pilottihankkeeseen sisältyi käsillä oleva arviointi (evaluaatio), jonka tavoitteena on tuottaa Kepalle aineistoa mahdollisia jatkotoimia koskevaa päätöksentekoa varten. Arvioinnin tarkoituksena on dokumentoida ja analysoida Pilottihankkeen valmistelu, toteutus ja tulokset sekä eri osapuolten näkemykset niistä ja koota yhteen hanketuen uudistuksen jatkovalmisteluehdotuksia. Arviointi ei koske vuoden 2004 aikana tehtävää kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laatukriteerien kehittelyä.

## Aineisto

Arvioinnin aineisto hankittiin asiakirjoista, kyselyin ja haastatteluin sekä osallistumalla tarkkailijana kolmeen Kepan koulutus- ja neuvontatiimin sisäiseen kokoukseen, kolmeen Kepan ja järjestöjen väliseen yhteiskokoukseen ja Kepan syyskokoukseen 28.11.2003. Lisäksi aineistoa tuotti 17.12.2003 Kepan koulutustiloissa Helsingissä järjestetty Pilottihankkeen arvioinnin avoin keskustelutilaisuus, johon osallistui Kepan toimiston yhdeksän ja UM:n kahden edustajan lisäksi ainakin 36 henkilöä vähintään 29 järjestöstä.

Keskeisintä kirjallista aineistoa arvioinnissa olivat:

- Kepan politiikat ja strategiat
- Kepan Pilottihanketta koskevat suunnitelmat ja kokouspöytäkirjat



- Kepan Pilottihankkeen tiedotteet
- Kepan lausunnot 28 hanketukihakemukselta
- Järjestöjen tekemät muistiot Kepan lausunnoista (23 kappaletta)
- Pilottihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen edustajien vastaukset sähköpostikyselyyn (21 vastausta 20 järjestön edustajilta)
- Kepan yhteystoimitsijan vastaus sähköpostikyselyyn
- Kepan koulutus- ja neuvontatiimin jäsenten Pilottihankkeeseen käyttämän työajan seurantalomakkeet (pilottikäsittelijän lokikirjat)
- Kepan koulutus- ja neuvontatiimin raportti järjestöjen hanketukihakemusten esikäsittelystä syksyllä 2003

Pilottihankkeen arvioinnissa haastateltiin:

- Pilottihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen edustajia (15 henkilöä 7 järjestöstä)
- KEO-33:n päällikkö ja yksi työntekijä (määräaikainen avustaja)
- Kepan johtotiimin jäsenet (3 henkilöä)
- Kepan koulutus- ja neuvontatiimin jäsenet yhtä lukuun ottamatta (5 henkilöä)
- Kolme Kepan muuta työntekijää

Sähköpostikyselyjen ja haastattelujen kysymykset olivat avoimia (esimerkiksi kysymykset osallistuneille järjestöille, liite 6). Haastattelut toteutettiin varsin vapaamuotoisesti keskustellen. Kyselyvastaukset sekä haastattelujen ja Pilottihankkeen keskustelutilaisuuden tulokset on analysoitu ja raportoitu tässä raportissa asiakokonaisuuksittain siten, että eri osapuolten merkittävimmät näkemykset Pilottihankkeesta, hanketuen hallinnon uudistamisesta ja Kepan roolista uudistuksessa on saatu esiin. Tilastollisia analyysejä ei ole tehty. Kyselyllä ja haastattelulla tavoitettiin Pilottihankkeeseen osallistuneista 25 järjestöstä yhteensä 23. Avoimeen keskustelutilaisuuteen osallistui edustajia lisäksi ainakin 12 muusta järjestöstä. Aineisto edustaa varsin hyvin Pilottihankkeeseen osallistuneita järjestöjä. Sen sijaan Kepan koko jäsenistön tai hanketuen piirissä olevan koko järjestökentän näkemyksistä ei aineiston perusteella voi tehdä päätelmiä.

# Arvioinnin rakenne

Arviointi koostuu neljästä osasta:

## 1. Pilottihankkeen valmistelu (luku 4)

Pilottihankkeen valmistelua arvioidaan valmisteluprosessin kulun, siihen liittyneen tiedottamisen ja eri osapuolten välisen vuorovaikutuksen sekä tulosten kannalta.

## 2. Pilottihankkeen toteutus (luku 5)

Pilottihankkeen toteutuksesta arvioinnin kohteita ovat erityisesti:

- Organisaatio, henkilöstö ja työnjako
- Hakemuskäsittelyn menettelytavat:
  - Vastaanotto, esitarkastus ja täydentäminen
  - Arviointi, vertailu ja lausuntojen laatiminen
  - Lisätietojen hankkiminen, yhteiskokoukset ja järjestöjen laatimat muistiot
- Aikataulutusta ja kesto
- Työmäärä

Arvioinnissa kiinnitetään huomiota varsinkin hakemuskäsittelyn (arviointikriteeristön, arvioiden ja suositusten) järjestelmällisyyteen, johdon- ja yhdenmukaisuuteen sekä läpinäkyvyyteen. Kepan lausunnoissa esitettyjen päätelmien ja suositusten asianmukaisuutta on mahdollista arvioida vain osallistuneiden järjestöjen tekemissä muistioissa esitettyjen näkemysten perusteella.

Työssä ei arvioida järjestöjen hakemusten, hankesuunnitelmien ja hankesuunnitteluprosessien laatua. Sitä tarkastellaan vain Kepan lausuntojen perusteella ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittämistarpeiden näkökulmasta (luku 7.5.).

## 3. Pilottihankkeen vaikuttavuus (luku 6)

Arvioinnissa pyritään selvittämään, missä määrin Pilottihanke saavutti sille asetettuja tavoitteita, mikä merkitys Pilottihankkeessa laadituilla lausunnoilla oli hakemusten rahoituspäätöksiin ja mitä muita merkittäviä vaikutuksia Pilottihankkeella mahdollisesti oli. Arvioinnin aikana ei vielä saatu UM:ltä tietoa siitä, miten Kepan lausunnot otettiin huomioon ja missä määrin lopulliset rahoitusesitykset ja päätökset noudattelivat Kepan lausuntojen suosituksia.

#### 4. Näkökohtia jatkotoimien suunnitteluun (luku 7)

Arvioinnissa tarkastellaan erityisesti seuraaviin seikkoihin liittyviä näkemyksiä evästyksiksi mahdollisten jatkotoimien suunnittelua varten:

- Jatkovalmisteluprosessi
- Hanketuen hallintotehtävien sopivuus Kepan toimenkuvaan ja strategioihin
- Hanketukihallinnon organisaation uudistaminen
- Hanketukihallinnon menettelytapojen uudistaminen
- Ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittäminen

## Pilottihankkeen valmistelu

Pilottihankkeen valmistelu oli pääasiassa Kepan ohjelmayksikön ja erityisesti sen koulutus- ja neuvontatiimin vastuulla. Kepan henkilöstö toimi yhteistyössä KEO-33:n kanssa.

Pilottihankkeen valmistelun käynnistämistä sovittiin Kepan ja KEO-33:n välisessä kokouksessa 16.12.2002 KEO-33:n päällikön ehdotuksesta. Tammikuussa 2003 laadittu suunnitelmaluonnos käsiteltiin ensimmäisen kerran Kepan hallituksessa helmikuussa, jolloin hallitus antoi jatkovalmistelun Kepan toimiston tehtäväksi.

Kepan ja KEO-33:n välillä käytiin Pilottihanketta koskeneita keskusteluja ja neuvotteluja useaan otteeseen. Keskustelujen aiheita olivat erityisesti Pilottihankkeen reunaehdot ja aikataulu, hankehakemusten käsittelyprosessi UM:ssä, Kepan käsittelyyn tulevien hankkeiden määrä ja valintakriteerit sekä suositusten esittäminen Kepan lausunnoissa.

Pilottihanketta ei käsitelty Kepan maaliskuuisessa kevätkokouksessa vuonna 2003. Sen sijaan Kepan hallitus keskusteli siitä hanketuki-järjestelmän uudistamiskysymysten yhteydessä kokouksissaan ainakin huhti- ja toukokuussa. Koulutus- ja neuvontatiimin raportin mukaan keskustelu hallituksessa oli toisinaan ”melko kiihkeää ja värikkästä”.

Tiimi kutsui toukokuussa viisi järjestöedustajaa keskustelemaan Pilottihankkeen alustavasta työsuunnitelmasta. Kutsutuista kaksi osallistui. Tilaisuudesta ei ole raporttia käytettäväksi tässä arvioinnissa, mutta tiimin loppuraportin mukaan

keskustelussa tuli esiin sekä kannustavia että kriittisiä näkemyksiä. Vuorovaikutteisuuden tärkeyttä sekä Pilottihankkeen valmistelussa että toteutuksessa korostettiin.

Kepan hallitus hyväksyi Pilottihankkeen toteutussuunnitelman (liite 1) kesäkuun kokouksessaan ja päätti, ettei Kepa sitoudu mihinkään jatkotoimiin ennen kuin Pilottihanke on arvioitu.

Hyväksytyssä toteutussuunnitelmassa määriteltiin Pilottihankkeen tavoitteet, tarkoitus, odotetut tulokset, kriteerit käsiteltävien hakemusten valinnalle, tiedotusmenettelyt, hakemuskäsittelyyn liittyvät päätehtävät ja -menettelytavat sekä ajalliset resurssit ja henkilöstövoimavarat. Tavoitteiden, tarkoituksen ja tulosten keskinäistä suhdetta ei suunnitelmassa määritelty ”loogisen viitekehysten” periaatteiden mukaisesti eikä siinä määritelty erityisiä indikaattoreita niiden toteutumisen seurantaan ja arviointia varten (lukuun ottamatta 30 käsiteltyä hanketta määrällisenä tavoitteena). Käsittelemättä jätettiin, mikä mahdollisesti on Pilottihankkeen suhde ja koordinointi UM:n hanketukihallinnon uudistamisen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Pilottihankkeeseen liittyviä riskejä tai muita kuin tavoiteltuja vaikutuksia ei arvioitu. Työsuunnitelmaan ei sisällynyt yksityiskohtaista aikataulua eikä kustannusarviota eikä käännostöihin varauduttu.

Pilottihankkeen toteutuksen valmistelu jatkui kesä-elokuussa tiedotuksen suunnittelulla ja toteutuksella. Pilottihankkeesta tiedotettiin heinäkuusta 2003 lähtien Kepan verkkosivuilla, kepa-l- ja nettikirahvi-l -sähköpostilistoilla, Kirahviposti-uutislehdissä ja jäsenkirjeissä. Järjestöille pyrittiin järjestämään elokuun lopulla kaksi avointa tiedotustilaisuutta, joista tiedotettiin samoin keinoin. Tilaisuuksiin ilmoittautui hyvin vähän osallistujia, minkä vuoksi järjestettiin vain yksi tilaisuus (5.9.2003). Siihen osallistui järjestäjien lisäksi kahdeksan henkilöä kahdeksasta järjestöstä. Lisäksi Kepan työntekijät vastasivat Pilottihankkeesta kiinnostuneiden kansalaisten puhelimitse esittämiin kysymyksiin, joita tuli jonkin verran. Myös UM:n järjestämässä hanketukiseminaarissa 14.8. keskusteltiin hanketuen uudistuksesta ja Pilottihankkeesta.

Pilottihankkeesta tiedotettiin Kepan työntekijöille lähinnä elokuussa Kepan Lusakan kokouksen tiedotus- ja keskustelutilaisuudessa sekä koulutus- ja neuvontatiimin järjestämällä pilottikahveilla syyskuun 2003 alussa. (Sisäistä tiedotusta järjestettiin lisäksi hakemuskäsittelyn jälkeen pilottiglögeillä 10.12.)

Kepan koulutus- ja neuvontatiimi järjestäytyi ja käynnisti tiiviin työsuunnittelun syyskuun alussa. Lisäksi osa tiimin jäsenistä piti 19.9. KEO-33:n edustajien kanssa kokouksen, jossa keskusteltiin erityisesti hankkeiden arviointikriteereistä. Tiimin sisäinen työsuunnittelu toteutettiin pääasiassa tiimin viikoittaisissa palavereissa. Työsuunnittelussa kiinnitettiin huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Työskentelyn vaiheistus, aikataulu, työnjako ja työtavat
- Tiimin jäsenten jäävydet hakemuskäsittelyssä (tiimin raportin mukaan osallistuminen hankkeen valmisteluun ja hakijajärjestön hallituksen jäsenyys aiheutti jäävyytymisen)
- Lausuntolomakkeen ja siihen sisältyvien arviointikriteerien laatiminen ja testaus
- Osallistuvien järjestöjen edustajien kanssa pidettyjen yhteiskokousten järjestelyt
- Työajan seurantarjestelyt ja oppimispäiväkirja
- Hankkeiden arvioinnin yhdenmukaistaminen (kalibrointi) tiimin jäsenten välillä
- Pilottihankkeen arvioinnin (evaluaation) järjestäminen

Pilottihankkeeseen osallistuvat hakemukset ja järjestöt valittiin vasta lokakuun alussa UM:n saatua vuoden 2003 hakukierroksen hakemukset. Työsuunnitelman mukaan oli tarkoitus käsitellä 30 uutta niin sanotuissa Kepa-maissa toteutettavaksi suunniteltua hanketta. Koska Kepa-maita koskevia uusia hankkeita oli hakemuksissa vain 20, päätettiin ottaa mukaan myös hakemuksia, jotka kohdistuivat Indonesiaan, Nepaliin, Burkina Fasaan, Senegaliin, El Salvadoriin ja Peruun (liite 2). Osa hankkeista oli jatkoa aiemmin tuetuille hankkeille. Hakemuksia oli 29, mutta niistä yksi jätettiin arvioimatta, koska sitä ei ollut tehty UM:n hakulomakkeelle, eikä se siksi täyttänyt UM:n vaatimuksia. Osallistuvia järjestöjä oli 25, joista 17 on Kepan varsinaisia jäseniä ja ainakin pari muuta järjestöä epäsuoria jäseniä kattoorganisaatioidensa kautta. Pilottihankkeessa käsiteltiin useimmilta järjestöiltä yksi hakemus, mutta yhdellä järjestöllä hakemuksia oli kolme ja yhdellä kaksi. Yhdessä Pilottihankkeeseen valitussa hankkeessa Kepa on yksi keskeisistä yhteistyökumppaneista ja rahoittajista.

Pilottihankkeeseen valituille järjestöille voitiin ilmoittaa niiden osallistumisesta vasta Kepan saatua 10.10. KEO-33:lta kopiot valituista hakemuksista. Osallistujat toivotettiin tervetulleiksi

Pilottihankkeeseen lokakuun puolivälissä kirjeellä ja lyhyellä tiedotteella. Hakemusten esitarkastuksen perusteella järjestöjä pyydettiin samalla tarvittaessa täydentämään hakemuksistaan puuttuvia tietoja ja liitteitä 29.10.2003 mennessä. Ruotsinkielisille järjestöille lähetettiin ruotsiksi käännetty kirje ja tiedote. Seuraavaksi järjestöihin otettiin yhteyttä puhelimitse, jolloin ne kutsuttiin hakemustaan ja sitä koskevaa Kepan lausuntoa käsittelevään kokoukseen, jonka jälkeen kullekin järjestölle lähetettiin sen hakemusta koskeva lausunto (tai lausunnot, kun hakemuksia oli useampi).

Suurin osa kyselyyn vastanneista järjestöjen edustajista oli tyytyväisiä Pilottihankkeen tiedotukseen. Muutama vastaaja kertoi saaneensa Pilottihankkeesta tietoa ensimmäisen kerran vasta Kepan tervetuliaiskirjeessä. Kepan lähettämät kirjeet eivät olleet kaikissa järjestöissä tavoittaneet hankkeista vastaavia henkilöitä. Kolmen järjestön edustajille jäi mielestään liian lyhyt aika valmistautua Kepan yhteiskokoukseen. Yksi vastaaja harmitteli, ettei hänen järjestönsä tiennyt osallistumisestaan Pilottihankkeeseen ennen alkusyksyn tiedotustilaisuutta, minkä vuoksi järjestö ei osallistunut tilaisuuteen. Viiden muun järjestön edustajien mielestä olisi ollut eduksi, jos Pilottihankkeeseen osallistujat olisivat tienneet osallistumisestaan jo ennen hakemuksen laatimista. Yksi näistä järjestöistä olisi kaivannut lisää etukäteistietoa ja ohjeistusta. Kolmen järjestön edustajat esittivät, että olisivat antaneet hakemuksessaan perusteellisemmat taustaselvitykset, jos olisivat tienneet, ettei arvioitsijoilla ollut riittävästi tietoa järjestöjen aiemmasta kehitysyhteistyöstä. Näistä yhden järjestön edustajien mukaan KEO-33 oli ennalta kehottanut laatimaan hakemuksen mahdollisimman lyhyeksi, mikä oli ristiriidassa Kepan arvioitsijoiden tarpeiden kanssa. Yhden vastaajan mielestä Pilottihankkeen tiedotus oli ”vähäistä ja hapuilevaa”, mutta näkemystä ei vastauksessa tarkemmin perusteltu.

Useimmilla vastaajilla ei ollut sanottavaa Pilottihankkeen valmisteluprosessista. Yhden vastaajan mielestä siinä jäi epäselväksi, mikä on Pilottihankkeen yhteys KEO:n hankehallinnon uudistukseen ja miten Pilotista saatuja kokemuksia tullaan käyttämään hyväksi. Yhden vastaajan mielestä valmistelussa ei ollut vuorovaikutusta, toisen mielestä vuorovaikutus oli erittäin vähäistä ja heikkoa ja kolmannen mielestä Piloti tuntui etäiseltä, koska Kepan ja järjestöjen välillä ei ollut riittävästi yhteistyötä.

Yhden järjestön vastauksessa olisi toivottu lisää mahdollisuuksia järjestöjen väliseen vuorovaikutukseen ja oppimiseen.

Yksi Kepan johtotiimin edustajista piti Pilotihankkeen ongelmana sitä, että hankkeen suunnittelu ajoittui toimintasuunnitelmakaudelle, jolloin valmisteluun (ja toteutukseen) ja siihen liittyvään vuorovaikutukseen ei ollut mahdollista kohdentaa enempää voimavaroja. Johtotiimin kolmesta jäsenestä kaksi oli tyytyväisiä Pilotihankkeen suunnitteluun ja omiin mahdollisuuksiinsa osallistua siihen. Tyytymättömän jäsenen mukaan Pilotihanketta käsiteltiin johtotiimissä liian vähän. Hänen mielestään Pilotihankkeen hakemuskäsittelyä sekä siihen liittyneitä vastuukysymyksiä ja hyvän hallinnon periaatteita ei suunniteltu eikä dokumentoitu ennalta riittävän perusteellisesti, mistä saattoi seurata turhia riskejä Kepalle ja sen toiminnan ulkoiselle kuvalle.

Koulutus- ja neuvontatiimin jäsenten mielestä Pilotihankkeen tiukka aikataulu ei antanut mahdollisuuksia enempään vuorovaikutukseen järjestökentän eikä Kepan henkilöstön kanssa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Kepan hallitus ja koulutus- ja neuvontatiimi käyttivät melkoisesti aikaa ja vaivaa Pilotihankkeen valmisteluun. Tiimi oli varsin perusteellisen valmistelun ansiosta valmis aloittamaan hakemuskäsittelyn tehokkaasti ja ripeästi heti aineiston saatuaan. Kepan hallituksen hyväksymä toteutussuunnitelma olisi voinut olla eräiltä osin täsmällisempi, ja kielikysymyksiin olisi ollut hyödyllistä varautua paremmin. Runsaampi vuorovaikutteisuus valmistelussa olisi ollut hyödyksi, mutta siihen eivät käytettävissä olleet voimavarat olisi juuri antaneet mahdollisuutta. Tiedotus oli runsasta ja laadukasta, mutta ei siitä huolimatta tavoittanut kaikkia asianosaisia riittävän varhain. Kepan verkkosivujen tiedotus ei tavoittanut niitä, jotka eivät säännöllisesti seuraa sivuja. Kepan jäsenjärjestöt saivat postitse tietoa Pilotihankkeesta aiemmin kuin muut järjestöt. Koulutus- ja neuvontatiimin raportin mukaan KEO-33 halusi Kepan hoitavan kokonaisuudessaan Pilotihankkeen tiedotuksen. Esimerkiksi tiedottaminen UM:n verkkosivuilla olisi todennäköisesti lisännyt tiedotuksen tavoitavuutta. Pilotihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen valinta ja ennakkotiedottaminen olisi antanut järjestöille paremmat valmistautumismahdollisuudet, mutta silloin ei ensikertalaisten hakijoiden osallistuminen olisi ollut mahdollista.

# Hankkeen toteutus

## Organisaatio, henkilöstö ja työnjako

Kepan toimisto toteutti Pilotihankkeen Kepan johtotiimin esityksestä Kepan hallituksen päätöksellä. Käytännön toteutuksesta vastasi koulutus- ja neuvontatiimi, joka toimi periaatteessa Kepan ohjelmajohtajan alaisuudessa mutta käytännössä hyvin itseohjautuvasti. Lähtökohtaisesti kukin tiimin kuudesta jäsenestä hoiti Pilotihankkeen tehtäviä muiden tehtäviensä ohella. Kullakin hakemuksella oli kaksi käsittelijää, 1. ja 2. käsittelijä. Hakemukset jaettiin käsittelijöille ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti heti kun hakemukset saapuivat Kepaan. Tiimin jäsenistä viisi toimi sekä 1. että 2. käsittelijänä. Yksi toimi vain 2. käsittelijänä, mutta vastasi lisäksi pääosin hankkeen käytännön järjestelyistä.

Muusta Kepan henkilöstöstä Pilotihankkeen tiedotukseen osallistui ainakin kaksi julkaisutiimin jäsentä. Lisäksi yksi toimiston työntekijöistä sekä Indonesian yhteystiedottaja ja Tansanian yhteystoimitsija antoivat kommentteja hakemuksista.

Pilotihanke alkoi kesken toimintasuunnitelmakauden, eikä siihen ollut varauduttu vuoden 2003 talousarviossa, joten hanke oli toteutettava pääosin kohdentamalla käytettävissä olleita määrärahoja ja henkilövoimavaroja uudelleen. Lisäksi koulutus- ja neuvontatiimiin palkattiin Kepan budjetin ylijäämärahoituksella yhdeksäksi kuukaudeksi lisähenkilö (koulutussuunnittelija), joka toimi osin Pilotihankkeen tehtävissä. Kolme koulutus- ja neuvontatiimin jäsenistä hoiti käytännöllisesti katsoen puolitoista kuukautta täysipäiväisesti Pilotihankkeen tehtäviä. Kaksi jäsentä käytti Pilotihankkeeseen hieman vähemmän aikaa ja yksi huomattavasti suunniteltua vähemmän (suunnitelluista ja toteutuneista työmääristä lisää luvussa 5.4.).

Pilotihankkeen vuoksi Kepan koulutus- ja neuvontapalvelujen tarjontaa oli syksyllä 2003 supistettava jonkin verran. Tiimin oman työn suunnittelu ja osallistuminen Kepan yhteisiin tehtäviin, kuten toimintasuunnitelman laatimiseen, jäi normaalia vähäisemmäksi. Yhdessä järjestökyselyvastauksessa pidettiin kielteisenä sitä, että Kepan koulutus- ja neuvontapalveluja leikattiin Pilotihankkeen vuoksi (tätä ei erityisesti kysytty lomakkeessa).

Yhteenvetona voidaan todeta, että Kepan Pilottihankkeeseen osoittamat voimavarat olivat melko riittävät ja koulutus- ja neuvontatiimi toimi hyvin ryhmänä. Koulutus- ja neuvontatiimin jäsenillä on vaihtelevasti kokemusta kehitysyhteistyöstä ja arvioitujen hankkeiden kohdemaista. Kyselyyn tulleissa vastauksissa ei juurikaan otettu suoraan kantaa tiimin pätevyyteen tai ammattitaitoon, mutta lausuntoja pidettiin enimmäkseen ammattitaitoisesti laadittuina. Muutaman järjestön edustajat olisivat kaivanneet arviointiin vielä enemmän kohdealueen olosuhteiden tuntemusta (luku 5.2.2.), mutta muuten arvioitsijoiden pätevyyttä ei kyseenalaistettu.

Lienee selvää, ettei Kepan koulutus- ja neuvontatiimin voimavaroilla olisi jatkossa mahdollista käsitellä huomattavasti suurempaa hakemusmäärää ilman merkittäviä haitallisia vaikutuksia koulutus- ja neuvontatiimin muuhun toimintaan.

## Hakemuskäsittelyn menettelytavat

### *Vastaanotto, esitarkastus ja täydentäminen*

Kepan koulutus- ja neuvontatiimi sai 10.10. KEO-33:lta kopiot Pilottihankkeeseen valituista hakemuksista. Kepan ja KEO-33:n palaverissa syyskuussa oli sovittu, että hakemusten tekninen esitarkastus kuului Pilottihankkeen tehtäviin. Kunkin hakemuksen esitarkastuksen hoiti pääasiassa 1. käsittelijä. Hakemusten esitarkastusta vaikeutti ja hidasti se, että Kepan saama aineisto oli osin virheellistä. Esimerkiksi muutamista asiakirjoista oli kopioitu vain joka toinen sivu ja osa liitteistä oli jäänyt kopioimatta.

Havaitut puutteet ja täydennystarpeet kirjattiin Kepan järjestöille lähettämään Pilottihankkeen tervetuliaiskirjeeseen. Kirjeet oli tarkoitus lähettää 15.10., mutta osa kirjeistä postitettiin päivää tai kahta myöhemmin kopiointiepäselvyyksien, käännösten, puutteellisten yhteystietojen ja muiden tarkistusten vuoksi. Järjestöille annettiin KEO-33:n kehotuksesta kaksi viikkoa aikaa toimittaa puuttuvat asiakirjat Kepaan.

Kepa pyysi kaikkiaan 12 järjestöä täydentämään hakemustaan. Täydennettävää aineistoa olivat:

- Tukihakemuslomake (3 kappaletta)

- Toimintakertomus vuodelta 2002 (2 kappaletta)
- Tuloslaskelma vuodelta 2002 (2 kappaletta)
- Tilintarkastuskertomus vuodelta 2002 (2 kappaletta)
- Toimintasuunnitelma vuodelle 2003 (4 kappaletta)
- Hakemuksen liite 1: yhteenvedo hankkeista, joille järjestö hakee tukea (1 kappale)
- Yhdistysrekisteriote tai järjestön säännöt ja selvitys nimenkirjoitukseen oikeutetuista henkilöistä (5 kappaletta)

Kaikki puuttuneet asiakirjat saatiin lopulta kokoon. Osa niistä löytyi KEO-33:sta, johon tiedot oli toimitettu osana järjestön hakemusta, osa saatiin pyynnön jälkeen järjestöiltä suoraan Kepaan ja osa lähetettiin ensin KEO-33:een, josta niiden kopiot toimitettiin edelleen Kepaan.

Hakemusten vastaanottamisen, esitarkastuksen ja täydentämisen menettelytavat eivät siis toimineet erityisen sujuvasti. Jos KEO-33 antaisi jatkossa sille lähetettyjä hakemuksia ulkopuolisten tahojen arvioitaviksi, kannattaisi sen huolehtia hakemusten esitarkastuksesta ja täydentämisestä itse. Jos taas järjestöt lähettäisivät hakemuksensa suoraan ministeriön ulkopuoliselle taholle, tarvitsisi kyseinen organisaatio luotettavan kirjaamisjärjestelmän hakemusten vastaanottoa varten.

### *Arviointi, vertailu ja lausuntojen laatiminen*

Kullakin hakemuksella oli Pilottihankkeessa siis kaksi käsittelijää (arvioitsijaa). Lisäksi neljään hakemukseen pyydettiin ja saatiin sähköpostitse kommentteja Kepan kahdelta yhteystoimistajalta etelästä: kolmeen Tansaniasta ja yhteen Indonesiasta. Yhdestä hankkeesta pyydettiin ja siihen saatiin suullinen lausunto myös yhdeltä Kepan Helsingin toimiston työntekijältä.

1. käsittelijä laati ensin alustavan lausuntonsa. Tämän jälkeen 2. käsittelijä tutustui hakemukseen ja lausunntuonnokseen ja käsittelijät keskustelivat niistä. Siinä vaiheessa lausuntoa muokattiin tarvittaessa. Kepan koulutus- ja neuvontatiimin raportin mukaan käsittelijät olivat tavallisesti yksimielisiä eikä lausunntuonnoksiin tullut suuria muutoksia. Muutama lausunto muuttui jonkin verran.

Pilottihankkeessa arvioiduista hakemuksista ja hankesuunnitelmista useimmat olivat suomenkielisiä. Hankesuunnitelmista yksi oli

ruotsinkielinen, englanninkielisiä oli muutama. KEO-33:n antaman ohjeen mukaan Kepan tuli tehdä lausuntonsa joko suomeksi tai ruotsiksi, ei englanniksi.

Kaikki Kepan lausunnot laadittiin suomeksi, ja yksi niistä käännettiin ruotsiksi. Kepa ei ollut varautunut käännostarpeisiin.

Hakemusten arvioinnissa ja lausuntojen laadinnassa käytettiin apuna Kepan koulutus- ja neuvontatiimin kehittämää lausuntolomaketta (liite 3). Tiimi kokeili myös pisteytyslomaketta (liite 4). Pisteytyksiä ei kuitenkaan käytetty hankkeiden vertailuun tai paremmuusjärjestyksen määrittämiseen eikä niitä toimitettu lausuntojen mukana KEO-33:lle eikä hakijoille. Sen vuoksi niiden sisältöä ja käyttöä ei tarkastella tässä arvioinnissa.

Lausuntolomakkeissa oli hakijaa, yhteistyökumppaneita ja hanketta koskevien perustietojen ja kuusikohtaisen yhteenveto-osan lisäksi 33 yksityiskohtaista arviointikriteeriä tai -kysymystä, jotka noudattelivat UM:n hanketukihakemuskomakkeissa tai Hanketuen käsikirjassa (Ulkoasiainministeriö 2003a) esitettyjä vaatimuksia. Kriteerit ja kysymykset koskivat hakijaa, yhteistyökumppania, hakemuksen ja hankesuunnitelman laatimista muotoseikkoineen sekä hankkeen (suunnitelman) sisältöä. Koulutus- ja neuvontatiimin jäsenet keskustelivat lomakkeesta varsin perusteellisesti sekä ennen arviointien käynnistämistä että arvioinnin kuluessa järjestetyissä tiimin palaverissa. Tarkoituksena oli pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen arviointiin. Tiimi ei kuitenkaan laatinut tarkempia kirjallisia määrittelyjä eikä tulkintaohjeita arviointikriteereilleen. Tiimi suunnitteli myös harjoittelevansa lausuntolomakkeen käyttöä arvioimalla koehakemuksen, mutta aikataulun tiukkuuden vuoksi se jäi kesken.

Koulutus- ja neuvontatiimi ei aluksi suunnitellut tekevänsä lausunnoissaan suoria rahoituskannanottoja. Lausuntolomaketta kehiteltäessä päädyttiin kuitenkin sisällyttämään siihen tila hankkeen rahoitussuositusta varten. Lausunnoissa esitetyistä rahoitussuosituksista neljä oli ehdoitta puoltavia, 17 ehdollisesti puoltavia ja seitsemän kielteisiä (joista yksi on mahdollista tulkita myös ehdolliseksi).

Lausuntojen perusteella ei ole nähtävissä kaikilta osin yhtenäistä linjaa siinä, millä perusteilla hakemuksen hyväksymistä puollettiin sellaisenaan tai sille annettiin ehdollinen tai kielteinen rahoitussuositus.

Hakijan oman rahoitusosuuden riittämättömyys, vapaaehtoistyön liian suuri osuus omarahoituksesta, vapaaehtoistyön puuttuminen hankkeen kustannusarviosta ja hallintokulujen liian suuri osuus hankkeen kustannuksista aiheuttivat johdonmukaisesti korjausehdon rahoitussuositukseen. Näille seikoille onkin UM:n kansalaisjärjestöille myöntämän kehitysyhteistyötuen yleisehdoissa (16.5.2003) ja Hanketuen käsikirjassa määritelty yksiselitteiset vaatimustasot. Sen sijaan hakijan oman rahoitusosuuden hankkimiskyvyn osoittamista ja varmuutta koskevat vaatimukset ovat epäselvempiä, minkä vuoksi niitä käsittelevät johtopäätökset ja perustelut vaihtelivat jonkin verran lausunnoittain. Ainakin yhden hankkeen omarahoitukseksi katsottiin hyväksyttäväksi ulkomaisesta lähteestä tuleva rahoitus, vaikka se on UM:n Hanketuen käsikirjan ja yleisehtojen mukaan hyväksyttävissä vain poikkeustapauksessa – silloin kun järjestö esittää perustellut syyt. Kyseisessä hakemuksessa ei esitetty perusteluja ulkomaiselle omarahoituslähteelle.

Kahdessa tapauksessa kielteiseen suositukseen mainittiin syyksi suomalaisen henkilöstötarpeen perustelemattomuus ja suomalaisten henkilöstökulujen suuruus, mutta eräissä muissa tapauksissa sama syy johti vain ehdolliseen suositukseen. Lausunnoista ei ilmennyt, minkälaiset perustelut tai miten suuret henkilöstökulut olivat arvioitsijoiden mielestä hyväksyttäviä. Kielteisiä suosituksia perusteltiin kahdessa tapauksessa hankkeen kertaluonteisuudella ja yhdessä sillä, että hankkeen pääasiallisena tarkoituksena oli rakennusinvestointi. Kuitenkin erästä kertaluonteista rakennushanketta suositeltiin rahoitettavaksi ehdollisesti. Hakemus- ja hankesuunnitelmalomakkeiden puutteellinen täyttäminen mainittiin perusteena kahdelle kielteiselle suositukselle. Hyväksyttävien ja ei-hyväksytyjen puutteiden välinen rajanveto ei lausunnoissa näyttänyt kaikilta osin aivan selkeältä. Lisäksi yhdenmukaistamista olisivat selvästi kaivanneet arvioitsijoiden tulkinnot vaatimuksista, jotka koskivat:

- Ongelma-analyysin vuorovaikutteisuutta
- Hyödynsaajien ja muiden sidosryhmien selvittämistä ja hyödynsaajien määrää
- Yhteistyökumppanien ja hyödynsaajien välistä suhdetta
- Hankkeen tavoitteiden ja tulosten sekä niiden toteutumisen mittareiden määrittelyä
- Hankkeen suhdetta muihin hankkeisiin

- Kansalaistoiminnan kehittämistä kohdemaassa
- Hankkeen sosiaalista, institutionaalista ja taloudellista kestävyyttä

Koulutus- ja neuvontatiimin raportin mukaan jokaiselle kielteiselle suositukselle oli useita syitä. Arvioinnin läpinäkyvyydelle ei ollut eduksi se, ettei kaikkia syitä aina todettu selkeästi johtopäätöksissä perusteluna kielteiselle suositukselle.

Myös arvioiden ja niiden perustelujen tyyli, yksityiskohtaisuus, täsmällisyys ja selkeys vaihtelivat jonkin verran eri lausunnoissa (erityisesti myönteisissä arvioissa). Joissakin lausunnoissa useat päätelmät tehtiin perusteluita, toisissa vastaavia päätelmiä perusteltiin pitkästikin. Joissakin lausunnoissa yritettiin ymmärtää hakemusta hieman rivien välistäkin, toisissa tyyli oli suoraviivaisempi.

Lausunnoissa arvioitiin erityisesti riskien analysointia, seurannan suunnittelua, sukupuolten välistä tasa-arvoa ja ympäristövaikutuksia koskevia kriteerejä kiinnittämällä huomiota toisinaan näiden seikkojen dokumentoinnin laatuun hankesuunnitelmassa, toisinaan taas suunnitelman sisällölliseen hyväksyttävyyteen.

Monet lausunnot toistivat useissa arviointikriteereissä ja -kysymyksissä monisanaisestikin hankesuunnitelmaa, mutta päätyivät tekemään hyvin vähän hyväksyttävyyttä koskevia selkeitä johtopäätöksiä. Tällaisia kriteereitä olivat erityisesti:

- Hakijan aiempi kokemus kehitysyhteistyöstä ja kohdemaasta
- Kumppanien valinta
- Vastuun jako hakijajärjestön ja kumppanien kesken
- Koordinointi muiden yhteistyötahojen kanssa
- Hankkeen suhde muihin hankkeisiin, tukeko niitä / päällekkäisyydet
- Muu rahoitus
- Hankkeen suhde kansalaistoiminnan kehittymiseen kohdemaassa
- Sopivuus kohdemaan kehityssuunnitelmaan
- Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys
- Osallistaminen ja omistajuus

Selkeät johtopäätökset edellä mainituista seikoista olisivat lisänneet lausuntojen läpinäkyvyyttä ja hyödyllisyyttä päätöksenteossa. Jos näitä kriteereitä koskevien johtopäätösten

vähäisyys johtui siitä, ettei niille ole määritelty selkeitä vaatimustasoja, olisi ollut hyödyllisempää joko poistaa ne lausuntolomakkeesta tai mieluummin täsmentää niitä.

Monien lausuntojen ongelmana oli se, ettei hakemusten arviointi paikoin ollut lainkaan mahdollista, koska hankesuunnitelmassa ei esitetty riittävästi tietoja.

Useissa lausunnoissa tehtiin monia hyvin kriittisiä arvioita tai ehdotuksia, jotka eivät kuitenkaan johtaneet kielteiseen tai ehdolliseen rahoitussuositukseen. Näitä aiheuttivat erityisesti:

- Ongelma-analyysi
- Hyödynsaajien ja sidosryhmien selvitys
- Tavoitteiden selkeys ja realismi
- Tavoitteiden ja tulosten mittarit
- Riskien analysoiminen
- Toteutuksen seuranta
- Sukupuolten välisen tasa-arvon huomioiminen

Tällaiset arviot ja ehdotukset ovat varmasti erittäin hyödyllisiä hankeneuvonnallisesti mutta eivät niinkään rahoituspäätöksen kannalta.

Joissakin lausunnoissa arvioitiin myös seikoja, jotka eivät suoranaisesti näkyneet lausuntolomakkeen kriteeristöissä. Tällaisia olivat:

- Yhteistyön hankemuotoisuus (erityishanke vai osa kumppanijärjestön yleistä toimintaa)
- Hakijan ja kumppanijärjestön riippumattomuus
- Ratkaisuvaihtoehtojen tarkastelu (vertailu) hankesuunnitelmassa
- Kustannusarvion laskentaperusteiden selkeys ja täsmällisyys
- Hankkeen kustannusrakenteen hyväksyttävyyden
- Hankkeen suhteutuminen kumppanin koko toimintaan
- Kumppanijärjestön rahoituspohja
- Kumppanien ja muun paikallisen rahoituksen osuus hankkeen rahoitussuunnitelmassa
- Palvelujen hankintamenettelyt (tarjouskilpailutus)
- Hankkeen loppuarvioinnin suunnittelu
- Hankkeen aiempien vaiheiden tulosten esittäminen hankesuunnitelmassa
- Hankkeen liittyminen laajempaan kokonaisuuteen ja sen esittäminen hankesuunnitelmassa

- Henkilöstön tehtävänkuvausten ja työskentelypaikan määrittely hankesuunnitelmasa

Jos näitä kriteereitä pidetään jatkossa tärkeinä, nekin olisi tarpeen täsmentää ja sisällyttää selkeästi arviointikriteeristöön, jotta niitä voitaisiin käyttää järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti.

Verrattaessa lausunnoissa käytettyä arviointikriteeristöä UM:n Hanketuen käsikirjan vaatimuksiin ja ohjeisiin voidaan todeta, että lausunnoissa olisi ollut perusteltua arvioida myös esimerkiksi seuraavia seikkoja, joita Pilottihankkeessa ei arvioitu (sulkeissa on mainittu Hanketuen käsikirjan osa ja sivut, joissa perusteet on mainittu):

- Hakijalle asetettujen perusvaatimusten täyttyminen (1. osa, s. 13)
- Hakijan ja yhteistyökumppani(e)n välisen kirjallisen yhteistyösopimuksen olemassaolo tai laadintasuunnitelma (1. osa, s. 9, 13)
- Hankkeen toteutusorganisaatio, johtamismalli ja henkilöstö toimenkuvineen (1. osa, s. 13; 2. osa, s. 12, 66)
- Hankkeen työsuunnitelma ja aikataulu (1. osa, s. 9, 27; 2. osa, s. 58)
- Jälkiarvioinnin suunnittelu (2. osa, s. 5, 66)
- Hankkeen tiedotuksen suunnittelu (1. osa, s. 17)
- Hakijan aiemman raportoinnin laatu (1. osa, s. 15)

Hakijan aiemman raportoinnin laatua ei olisi voitu arvioida Pilottihankkeessa, koska siihen piti alun perin osallistua vain uusia hakijoita ja hankkeita eivätkä hakijoiden aiemmat raportit sisältyneet Kepan UM:stä saamaan aineistoon.

Pilottihankkeen järjestöedustajien mielipiteet lausunnoista vaihtelivat melkoisesti. Kyselyvastausten perusteella voidaan todeta, että puoltavan suosituksen saaneiden järjestöjen edustajat suhtautuivat Pilottihankkeessa käytettyyn lausuntolomakkeeseen, arvioihin ja johtopäätöksiin selvästi myönteisemmin kuin kielteisen suosituksen saaneet. Ehdollisen suosituksen saaneet vastaajat esittivät suunnilleen yhtä paljon myönteisiä ja kielteisiä näkemyksiä.

Yhdeksän järjestökyselyyn vastanneen mielestä lausuntolomake ja arviointiperusteet olivat hyvät ja käyttökelpoiset. Kolmen mielestä kysymyksiä oli liikaa, viiden mielestä lomakkeessa oli liikaa toistoa ja kolmen mielestä siinä oli liikaa

yksityiskohtia. Kaksi vastaajaa ja yksi haastateltu pitivät kielteisenä sitä, että arviointikriteeristö poikkesi joiltakin osin hakulomakkeesta. Kahden vastaajan mielestä arviointikriteerit eivät olleet kaikilta osin riittävän käytännöllisiä, ja yhden mielestä ne eivät soveltuneet kovin hyvin ”perinteisestä kehitysyhteistyöhankkeesta” poikkeavan kuvataideyhteistyöhankkeen arviointiin, jonka pitkäaikaisia hyötyjä on vaikea ennustaa ja mitata. Yhden haastatellun mielestä kriteeristö sopi paremmin arvioimaan mittavia hankkeita kuin pieniä projekteja.

Yhdenkään kyselyyn vastanneen mielestä Kepan lausuntolomakkeesta tai arviointikriteeristöstä ei puuttunut mitään olennaista seikkaa.

11 vastaajaa piti Kepan lausunnoissa esitettyjä arvioita, johtopäätöksiä ja suosituksia perusteltuina, reiluina, selkeinä tai asianmukaisina. Arvioinnin läpinäkyvyyttä kiitettiin neljässä vastauksessa, maatumemusta yhdessä ja olennaiseen keskittymistä yhdessä. Kaksi vastaajista piti palautelausuntoa erittäin hyödyllisenä ja kehittäväenä.

Neljän vastaajan mielestä lausunto olisi ollut hyödyllisempi, jos siinä olisi painotettu enemmän hankkeen sisältöä ja vähemmän hakemuksen laadinnan muotoseikkoja. Kolmen mielestä lausunto olisi ollut hyödyllisempi englanninkielisenä. Kolmen vastaajan ja yhden haastatellun mielestä arvioitsijat tekivät virheellisiä johtopäätöksiä, koska heillä oli liian vähän taustatietoa, kahden mielestä paikallinen asiantuntemus oli heikkoa, yhden mielestä lausunnon antajilta puuttui hankkeen läpikotainen tunteminen ja yhden mielestä arviot menivät harhaan, koska ne perustuivat olettamuksiin. Kahden vastaajan ja yhden haastatellun mielestä olennainen ei riittävästi erottunut yksityiskohdistista. Yhden vastaajan mielestä osa kritiikistä olisi oikeastaan pitänyt kohdistaa hakemuslomakkeeseen eikä hakemukseen. Yhden vastaajan mielestä lausunto oli ristiriidassa UM:n antamien ohjeiden ja neuvojen kanssa. Yhdessä vastauksessa verrattiin kahta lausuntoa ja todettiin, etteivät johtopäätökset ole johdonmukaisia. Yksi vastaaja ei pitänyt menettelyä riittävän läpinäkyvänä, koska arviointia ei olisi lähetetty järjestölle, jos sen edustaja ei olisi lupautunut tulemaan keskustelutilaisuuteen Helsinkiin. Yksi vastaaja huomautti, että lausunnon tehtyjen korjaus ehdotusten (ehdollisten suositusten) tulisi olla realistisia eli ottaa huomioon se, ettei koko hankesuunnitelmaa voida enää siinä vaiheessa laatia uudestaan.



Kepan koulutus- ja neuvontatiimin mukaan järjestöjen kanssa pidetyissä kokouksissa tuli ilmi, että lausunnoissa käytetty terminologia oli vaikeaa joidenkin järjestöjen edustajille.

KEO-33:n edustajan mukaan lausunnoissa esitettiin liikaa ehdollisia suosituksia – niitä oli noin 60 prosenttia suosituksista, eikä yksiköllä ole voimavaroja lähteä pyytämään järjestöjä korjaamaan hakemuksiaan niin suurelta osin. Kepan koulutus- ja neuvontatiimin mukaan toinen KEO-33:n edustaja kertoi yksikön olleen varsin tyytyväinen lausuntoihin ja siihen, että niissä oli otettu kantaa rahoitukseen.

Yhteenvedon voidaan todeta, että hakemukset arvioitiin UM:n keskimääräiseen käytäntöön verrattuna järjestelmällisemmin, perusteellisemmin, yhdenmukaisemmin ja läpinäkyvämmiin. Se, ettei arvioitsijoilla ollut käytettävissään hakijoiden ja hankkeiden historia- ja taustatietoja, vaikeutti arviointia jonkin verran. Lausuntolomakkeen laatiminen ennakoita, arviointien yhtenäistämistä koskeneet keskustelut ja kahden käsittelijän nimeäminen kullekin hakemukselle olivat erittäin hyödyllisiä lausuntojen järjestelmällisyyden ja yhdenmukaisuuden kannalta. Hakemusarvioinnin harjoittelu olisi myös ollut ilmeisen hyödyllistä. Arviointien johdon- ja yhdenmukaisuus osoittautui hyvin haasteelliseksi tavoitteeksi. Kriteerien merkitys, merkittävyys, ja vaatimustasot (hyväksyttävyyden raja-arvot) ovat monelta osin tulkinnanvaraisia UM:n Hanketuen käsikirjassa, eikä Kepan koulutus- ja neuvontatiimikään niitä kovin paljon täsmentänyt. Näin arvioinnit olivat Pilottihankkeessakin hyvin subjektiivisia, jolloin niiden perusteella tehdyt johtopäätökset ja suositukset hankkeen rahoituskelpoisuudesta vaihtelivat lausunnoittain jonkin verran. Jatkossa kannattaisi kiinnittää runsaasti huomiota siihen, että hakemusten ja hankesuunnitelmien arviointikriteerejä saataisiin täsmennettyä ja priorisoitua. Siihen onkin hyvät mahdollisuudet esimerkiksi Pilottihankkeeseen sisältyvässä kriteerityössä, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2004 aikana.

### *Lisätietojen hankkiminen, yhteiskokoukset ja järjestöjen muistiot*

Kepan koulutus- ja neuvontatiimin laatimista lausunnoista ilmenee, että hakemuksista ja hankesuunnitelmista puuttui edellä mainittujen kokonaisten asiakirjojen lisäksi varsin paljon

muutakin UM:n hakulomakkeissa ja -ohjeissa vaadittavaa tietoa.

Osa tietopuutteista johtui siitä, että hakemuksia oli laadittu vanhentuneille hakulomakkeille ja uudistetuissa lomakkeissa vaaditaan enemmän tietoja. Eräät haastatelluista järjestöjen edustajista valittivatkin, etteivät olleet saaneet tietoa muuttuneista hakulomakkeista eivätkä olleet huomanneet niiden ilmestyneen UM/KEO:n verkkosivuilla. Eräille hakijoille ongelman oli ilmeisesti aiheuttanut se, että UM/KEO:n verkkosivuilla oli ollut uuden ruotsinkielisen hankesuunnitelmalomakkeen tilalla virheellisesti suomenkielinen lomake (näin oli vielä joulukuun alussa).

Kaikki Pilottihankkeeseen osallistuneet järjestöt kutsuttiin keskustelemaan Kepan koulutus- ja neuvontatiimin edustajien kanssa järjestön hankkeesta ja erityisesti sitä koskevasta Kepan lausunnosta. Kokouksissa keskusteltiin jonkin verran myös hanketuen uudistamisesta ja Pilottihankkeesta yleisesti sekä Kepan identiteetistä, tehtävästä ja roolista. Kepan koulutus- ja neuvontatiimi päätti, että aikataulun tiukkuuden vuoksi lausuntoja ei enää kokousten jälkeen muuteta. Kaikki järjestöt osallistuivat yhtä lukuun ottamatta kokoukseen yhden tai useamman edustajan voimin: yksi järjestö peruutti lausunnon saatuaan osallistumisensa kokoukseen henkilökohtaisten esteiden takia. Kepasta kokouksiin osallistuivat pääsääntöisesti kumpikin hakemuksen käsittelijöistä. Tarkoitus oli, että myös KEO-33 olisi osallistunut kokouksiin, mutta se ei toteutunut yhdessäkään kokouksessa.

Kokoukset toimivat ilmeisen hyvin, koska kaikki kyselyyn vastanneet järjestöedustajat kokouksensa peruuttanutta järjestöä lukuun ottamatta pitivät niitä tarpeellisina ja hyödyllisinä. Monien vastaajien mielestä kokous oli tärkeä hakemuskäsittelyn läpinäkyvyyden ja oppimisen kannalta. Monet toivoivat, että käytäntöä jatkettaisiin tulevaisuudessakin. Kokoukset eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa olleet helppoja kummallekaan osapuolelle. Kuten eräät järjestöedustajat totesivat kyselyvastauksissaan: Siihen liittyi iloa ja innostusta mutta myös itkua. Ja: Kukaan osallistujista ei mielestämme tuntenut oloaan mukavaksi. Myös Kepan koulutus- ja neuvontatiimi piti keskusteluja hyvin mielenkiintoisina ja opettavaisina mutta samalla erittäin haasteellisina. Tiimin raportin mukaan keskustelu kokouksissa oli toisinaan kipakkaakin.

Järjestökyselyn vastauksissa esitettiin hyvin vähän suoranaista kokouskritiikkiä. Yhden

vastaajan mukaan kokouksen ajoitus oli järjestölle hankala, ja toisen mielestä lausuntoa olisi voitu käydä tarkemminkin läpi. Yhden vastaajan ja yhden haastatellun järjestöedustajan mielestä olisi ollut hyvä, jos UM:n edustaja olisi osallistunut kokoukseen kuten oli suunniteltu.

Yhteiskokoukset pidettiin suomeksi ja englanniksi. Jonkin verran puhuttiin myös ruotsia ja espanjaa. Osallistuneiden järjestöjen edustajien kyselyvastauksissa ei ilmennyt, että kieli olisi ollut kenellekään ongelma.

Kukin järjestö sai laatia kokouksen ja lausunnon pohjalta muistion liitettäväksi Kepan lausuntoon. Muistioissa useimmat järjestöt esittivätkin monia täydennyksiä ja selvennyksiä hankesuunnitelmiin ja oikoivat Kepan lausunnoissa esitettyjä mielestään virheellisiä päätelmiä. Kaikki järjestökyselyssä muistioita käsitelleet pitivät erittäin tarpeellisena mahdollisuutta selvittää lausunnoissa esitettyjä ”väärä käsityksiä” ja hakemuksen epäselvyyksiä sekä täydentää hakemuksen puutteita. Yksi vastaaja kuitenkin arveli lausuntojen ja muistioiden tekemän UM:n päätöksenteosta aiempaa vaikeampaa.

Useat vastaajat ja haastatellut järjestöedustajat olivat sitä mieltä, että keskustelut ja kirjallisesti toimitetut lisätiedot olisi ollut mielekästä ottaa huomioon jo Kepan lausunnossa ja että varhaisempi palaute olisi auttanut järjestöjä liittämään kaikki tarvittavat tiedot jo hankesuunnitelmaan. Onkin ilmeistä, että lausunnoissa olisi siten voitu merkittävästi vähentää väärinkäsityksistä ja hankesuunnitelmien epäselvyydestä aiheutuneita kielteisiä arvioita ja ehdollisia suosituksia. Lisätietojen ansiosta lausunnoissa olisi myös voitu antaa arvio monista sellaisista tapauksista, joista nyt jouduttiin toteamaan, ettei arviointi ollut mahdollista, koska hankesuunnitelmasta puuttui tietoja. Näillä perusteilla voidaankin suositella, että hakijoille kannattaisi jatkossa järjestää mahdollisuus saada palautetta, päästä antamaan lisätietoja ja -selvityksiä ja täydentämään hankesuunnitelmiaan mieluiten ennen hakemusten lopullista arviointia.

Hankesuunnitelmia olisi voimavarojen sallissa mahdollista kehittää joko osana hakemusten arviointiprosessia tai erillisen koulutuksen ja neuvonnan avulla, esimerkiksi Kepan hanke-neuvontapalvelujen yhteydessä. Alkuvuonna 2003 Kepan koulutus- ja neuvontatiimi järjestikin hankeneuvontatempauksen. Kysyntää ei kuitenkaan ollut tavallista enempää. Palvelujen markkinointia olisikin ilmeisesti hyödyllistä jatkossa tehostaa. Lisäksi olisi tarpeen harkita,

voitaisiinko erityisesti uusille hakijoille järjestää mahdollisuus kehittää hankesuunnitelmaa vielä hakemuksen arviointivaiheessa, kuten on tehty esimerkiksi Ruotsissa Forum Syd -järjestön hallinnoimassa hanketukijärjestelmässä.

## Aikataulut ja kesto

Pilottihankkeen hakemuskäsittely toteutettiin noin puolentoista kuukauden aikana loka-marraskuussa 2003. Useimpien kyselyyn vastanneiden järjestöjen edustajien mielestä Pilottihankkeen aikataulut oli sopiva. Muutamissa kyselyvastauksissa kiitettiin toimintaa ripeäksi UM:n hankekäsittelyyn verrattuna. Neljä järjestöjen vastaajaa piti aikataulua liian tiukkana, minkä vuoksi vuorovaikutukseen ja siihen valmistautumiseen jäi liian vähän aikaa. Kaksi vastaajaa arveli, että heidän järjestöjensä hakemuksia koskeneet lausunnot oli tehty liian kiireisesti. Yhden järjestön edustajien mielestä oli valitettavaa, että Pilottihankkeen aikataulu ei antanut järjestölle mahdollisuuksia vuorovaikutukseen etelän kumppaninsa kanssa, mikä oli vastoin järjestön periaatteita. Yhden järjestön mukaan Kepan lausunnon saamisen ja yhteiskokouksen välinen aika olisi saanut olla pidempi, koska järjestö joutui kääntämään lausunnon englanniksi ja valmistautumaan kokoukseen yhteistyössä kansainvälisten kumppaniensa kanssa.

Lausuntojen laadinnan aikataulu oli myös koulutus- ja neuvontatiimin mielestä varsin haastava: sairastumisvaraa ei ollut eikä näin tiukalla aikataululla olisi jaksettu työskennellä pitempää jaksoa. Tiimin muita tehtäviä supistettiin tai tehtiin ylitöinä. Hieman väljempi aikataulu olisi mahdollistanut myös hakemusten arvioinnin perusteellisemman harjoittelun, lausuntolomakkeen testauksen ja lausuntojen loppusilauksen tiimin yhteistyönä. Parin viikon lisäaika olisikin ollut ilmeisen hyödyllinen.

## Työmäärä

Kepan hallituksen hyväksymässä Pilottihankkeen työsuunnitelmassa (6.6.2003) arvioitiin työn vaativan vuonna 2003 yhteensä 118 henkilötyöpäivää. Tässä ajassa arvioitiin voitavan käsitellä 30 hanketukihakemusta.

Kepan koulutus- ja neuvontatiimi seurasi Pilottihankkeeseen käytettyä työaikaa alusta lähtien melko tarkasti. Tiimin suunnitellut ja

seurantaraporttien mukaan toteutuneet työmäärät ilmenevät taulukosta 1. Ennalta arvioitu työmäärä on siinä laskettu 28 käsiteltävän hankkeen mukaan.

Ennalta suunnitellun työmäärän lisäksi koulutus- ja neuvontatiimin työaika kului melkoisesti Pilottihankkeen ja siihen liittyneiden työvaiheiden valmisteluun sekä moniin käytännön järjestelyihin (esimerkiksi työnjaon suunnittelu, järjestökirjeiden laatiminen ja lähettäminen, lausuntolomakkeiden suunnittelu ja arviointiperusteiden kalibrointi tiimin jäsenten kesken, järjestöjen edustajien kanssa pidettyjen kokosten aikataulutus, lausuntojen lähettäminen, Kepan johtotiimin informointi, Kepan syyskokouksen ryhmätyön järjestäminen ja siihen osallistuminen). Lisäksi koulutus- ja neuvontatiimin raportin laadintaan käytettiin arviolta 7 henkilötyöpäivää.

Koulutus- ja neuvontatiimin ohella myös Kepan hallitus ja johtotiimi käyttivät Pilottihankkeen suunnitteluun, seurantaan ja arviointiin jonkin verran työaika. Lisäksi Kepan tiedottajat käyttivät työaikaansa Pilottihankkeen tiedottamiseen, kaksi Kepan yhteystoimitsijaa ja yksi työntekijä kommentoivat hakemuksia ja yksi työntekijä ruotsinsi yhden hankelausunnoista. Näihin tehtäviin kuluneita työaikatietoja ei ollut

tässä arvioinnissa käytettävissä. Hyvän yhteistyön kriteerien määrittelyyn nimetyt asiantuntijaryhmän työ ja Pilottihankkeen jatkotyöstäminen eivät myöskään sisälly taulukkoon 1 eivätkä tähän arviointiin.

Hanketuen uudistuksen jatkovalmistelun kannalta olennaisinta lienee varsinaiseen hakemuskäsittelyyn käytetty työaika. Tiimin työajan seurantatietojen mukaan 28 hakemuksen esitarkastukseen ja arviointiin, lausuntojen kirjoittamiseen ja järjestökeskusteluihin käytetty työaika oli yhteensä noin 400 henkilötyötuntia eli noin 57 henkilötyöpäivää. Tämä oli arvioitua hakemusta kohti keskimäärin noin 14 henkilötyötuntia eli noin 2 henkilötyöpäivää. Henkilötyömäärien vaihteluväli hakemusta kohti oli laaja: vähän alle 8 työtunnista hieman yli 34 tuntiin (sisältäen lausunnon kääntämisen ruotsiksi). Jos käsittely olisi ollut keveämpi siten, että kunkin hakemuksen käsittelyyn olisi osallistunut kahden käsittelijän sijasta vain yksi, olisi hanketta kohti tarvittu keskimäärin noin 8,5 henkilötyötuntia eli reilu henkilötyöpäivä.

Taulukoissa 2 ja 3 on tällä perusteella laskettu 200 hakemuksen käsittelyyn tarvittava henkilötyö. Lisäksi on laskettu, montako henkilöä käsittelyyn tarvittaisiin eri käsittelytavoilla,

Työvaihe/tehtävä	Ennalta arvioitu työmäärä	Toteutunut työmäärä
Hakemusten alustava käsittely	2 h/hanke, yhteensä 56 h (n. 8 htp)	20 h (n. 3 htp)
Hakemusten arviointi ja lausuntojen kirjoittaminen	15 h/hanke, yhteensä 420 h (n. 60 htp)	1. Käsittely: 177 h (n. 25 htp) 2. Käsittely: 92 h (n. 13 htp) (mukaan lukien 1. ja 2. käsittelijän kokoukset sekä lausunnon täydentäminen) Yhteensä: 269 h (n. 38 htp)
Ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen hankkiminen	1 h/hanke, yhteensä 28 h (n. 4 htp)	2 h
Yhteiskokoukset hakijajärjestöjen kanssa	5 h/hanke, yhteensä 140 h (n. 20 htp)	101 h (n. 14 htp)
Tiedottaminen järjestöille	2 htp	20 h (n. 3 htp)
Evaluaation järjestäminen ja siihen osallistuminen	20 htp	Ei seuranta, arvio 10 htp
Pilottihankkeen käytännön järjestelyt	Ei eritelty toteutussuunnitelma	Seuranta vain yhden työntekijän osalta: n. 30 h (n. 4 htp)
Koulutus- ja neuvontatiimin loppuraportin laadinta	Ei eritelty toteutussuunnitelma	Ei seuranta, arvio 7 htp
Yhteensä v. 2003	114 htp	80 htp

Taulukko 1. Pilottihankkeen suunnitellut ja toteutuneet työmäärät Kepan koulutus- ja neuvontatiimissä vuonna 2003 (htp = henkilötyöpäivä).

käsittelyajoilla ja käsittelykierrosten vuotuisella lukumäärällä.

Useammalla kuin yhdellä vuotuisella käsittelykierroksella lasketut henkilömäärät perustuvat oletukseen, että hakemusten vuotuinen kokonaisuus olisi edelleen 200 ja jakautuisi tasan eri hakukierroksille. Todennäköisesti kuitenkin useat hylätyt hakemukset tulisivat korjattuina uuteen käsittelyyn seuraavalle kierrokselle, jolloin käsiteltävien hakemusten vuotuinen kokonaisuus kasvaisi.

Jos kutakin hakemusta käsittelee kahden sijasta vain yksi käsittelijä, arvioiden yhdenmukaisuus saattaisi vähentyä, paitsi jos arviointikriteeristö olisi olennaisesti yksiselitteisempi. Tällöin arviointi saattaisi myös jonkin verran helpottua ja nopeutua. Tarvittavan hanketuen hallintohenkilöstön määrä riippuu käsiteltävien hakemusten määrän, laadun, jakautumisen ja käsittelytavan lisäksi tietenkin myös henkilöstön muista tehtävistä. Esimerkiksi käynnissä olevan noin 400–450 kansalaisjärjestöhankkeen seurannan sekä koko hallinnon raportoinnin, arvioinnin ja kehittämisen vaatimaa henkilötyöaikaa ei ole tässä selvityksessä mahdollista arvioida.

Hanketuen hallinnon edellyttämien taloudellisten voimavarojen suuruus riippuu henkilöstön määrän lisäksi sen yksikkökustannuksista, jotka vaihtelevat organisaation, henkilöstön kokeneisuuden ja markkinatilanteen mukaan. Jos hallintotehtävät ulkoistetaan tarjouskilpailun avulla, hinta määräytyy tarjousten perusteella ja/tai hintaneuvottelujen tuloksena.

Käsittelytapa	Henkilötyöpäivät yhteensä	Henkilötyökuukaudet yhteensä
Kuten Pilottihankkeessa eli 2 käsittelijää ja 14 h/hanke	400	19,0
Keveämpi käsittely eli 1 käsittelijä ja 8,5 h/hanke	243	11,6

Taulukko 2. Arvio 200 hakemuksen käsittelyyn tarvittavista henkilötyömääristä.

Käsittelykierrosten lukumäärä vuodessa	Henkilömäärä samalla käsittelytavalla, 1,5 kk käsittelyaika	Henkilömäärä samalla käsittelytavalla, 2 kk käsittelyaika	Henkilömäärä keveämmällä käsittelyllä, 1,5 kk käsittelyaika	Henkilömäärä keveämmällä käsittelyllä, 2 kk käsittelyaika
1	13	10	8	6
2	6-7	4-5	4	3
3	4-5	3	3	2

Taulukko 3. Arvio 200 hakemuksen käsittelyyn tarvittavista henkilötyömääristä.

# Pilottihankkeen vaikuttavuus

## Tavoitteiden saavuttaminen

Työsuunnitelmassa Pilottihankkeen tavoitteeksi määriteltiin:

- Tukea järjestöjä kehitysyhteistyön laadun parantamisessa kehittämällä hyvän järjestöhanke kriteerejä
- Vahvistaa Kepan kykyä vastata yhä paremmin kehitysyhteistyön laatutyön nykyisiin ja tuleviin haasteisiin
- Hakea toimivia vaihtoehtoja järjestöjen julkisen rahoituksen hakuprosessin kehittämiseksi
- Toimijoiden yhteinen oppiminen ja kapasiteetin vahvistuminen (järjestöt, Kepa, KEO-33)

Pilottihankkeen tarkoituksena oli laatia yhteistyössä järjestöjen kanssa hyvän kehitysyhteistyöhanke kriteerit sekä esikäsittellä Kepassa 30 kehitysyhteistyöhanke tta. Odotetut tulokset olivat:

- Oppia yhdessä järjestöjen kanssa etelä-pohjoinen -yhteistyön laadusta; tuloksena hyvän järjestöhanke kriteeriluonnos
- Yhdessä oppiminen KEO-33:n kanssa
- Hankehakemusten esikäsittelykokemus, joka suuntaa Kepan koulutusta ja neuvontaa tarpeiden mukaan sekä evästä tärkennettua jatkosuunnitelmaa.

Pilottihanke antoi epäilemättä ainakin Kepan koulutus- ja neuvontatiimille tietoa järjestöjen hanketukihakemuksista ja kokemusta niiden arvioinnista, mikä todennäköisesti vahvisti Kepan kykyä vastata yhä paremmin järjestöjen kehitysyhteistyön laadun parantamisen haasteisiin esimerkiksi koulutus- ja neuvontapalvelujen keinoin. Erityisesti koulutus- ja neuvontatiimin raporttiin kootut havainnot järjestöjen hankeyhteistyön vahvuuksista ja haasteista tulevat olemaan hyödyllisiä koulutus- ja neuvontapalveluja kehitettäessä.

Yhdessä oppimisen tavoite toteutui varsin hyvin ainakin Kepan koulutus- ja neuvontatiimin ja osallistuneiden järjestöjen edustajien kesken. Sekä Kepa että järjestöt saivat todennäköisesti ajatuksia, joista on hyötyä hankkeiden

suunnittelussa, neuvonnassa ja koulutuksessa sekä hanketuen uudistamisen jatkotyössä. Sen sijaan KEO-33 ei vielä Pilottihankkeen aikana juurikaan osallistunut yhdessä oppimiseen.

Hyvän järjestöhanke kriteerien kehittämistyö on vasta alkamassa. Kepan hallitus nimesi sitä varten syyskuun kokouksessaan seitsenjäsenisen työryhmän, joka koostuu kuudesta järjestöedustajasta ja ryhmän sihteerinä toimivasta Kepan työntekijästä. Pilottihankkeen lausunnot tulevat varmasti antamaan pohjaa kriteerityöryhmän työlle, jolla on hyvät mahdollisuudet tuottaa hyödyllistä aineistoa hanketuen uudistuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä epäselvää, miten työryhmän tuotokset tullaan ottamaan huomioon hanketuen uudistuksessa.

Pilottihankkeessa luotiin joitakin hyödyllisiä menettelytapoja ja vaihtoehtoja järjestöjen julkisen rahoituksen hakuprosessin kehittämiseksi. Tällaisia olivat esimerkiksi:

- Kepan toimiston asiantuntijoiden toimiminen hakemusten arvioitsijoina
- Järjestelmällisen lausuntolomakkeen käyttö
- Lausuntojen pyytäminen Kepan yhteystoimitsijoilta
- Hankkeita koskevien lausuntojen lähettäminen hakijoille
- Yhteiskokousten järjestäminen hakijoiden kanssa, keskustelu hankkeista ja niiden arvioista
- Hakijoiden kirjalliset muistiot lisätietojen, selvitysten, täydennysten ja kommenttien antamiseksi

Evästyksiksi jatkosuunnitelmille Pilottihankkeen arvioinnissa pyrittiin myös selvittämään osallistujien näkemyksiä hanketuen hallinnon uudistuksen organisatorisista vaihtoehdoista ja Kepan mahdollisesta roolista uudistuksen toteuttamisessa. Esitetyt näkemykset on koottu lukuun 7.

## Lausuntojen vaikutukset rahoituspäätöksiin

Kepan laatimilla lausunnoilla ja niihin sisältyvillä suosituksilla ei ole juridista merkitystä. UM käyttää ulkopuolisten tahojen lausuntoja hyväksi itsenäisessä päätöksenteossaan neuvoo antavina samalla tavoin kuin esimerkiksi UM:n alueyksiköiltä, neuvonantajilta ja edustustoilta pyytämää lausuntoja.

Pilottihankkeen arvioinnissa ei KEO-33:lta pyynnöstä huolimatta saatu tietoa siitä, monenko hankkeen rahoitusesitys oli yhdensuuntainen Kepan lausunnon kanssa. Tällainen tieto tulee KEO-33:n tulkin mukaan julkiseksi vasta ministerin allekirjoitettua rahoituspäätökset, mikä tapahtunee tammikuussa 2004.

Haastatellun KEO-33:n edustajan mielestä Kepan lausunnoissa oli liikaa ehdollisia johtopäätöksiä, eikä yksiköllä ole voimavaroja pyytää järjestöjä korjaamaan hankesuunnitelmiaan niin suurelta osin. Näin ollen on tässä vaiheessa hyvin epävarmaa, miten Kepan lausuntojen lukuisat ehdolliset suositukset otetaan huomioon rahoituspäätöksissä.

Rahoituspäätösten ennustettavuus on muutenkin varsin heikko, koska hyväksyttävälle hankkeelle ei ole toistaiseksi määritelty kovin selkeitä ja yksiselitteisiä tavoitetasoja (raja-arvoja). Tältä osin Pilottihankkeessa ei päästy pidemmälle kuin UM:n Hanketuen käsikirjan 1. osassa (s. 15) jo todetaan:

Kaiken kaikkiaan hanketuen myöntäminen on sitä todennäköisempää, mitä paremmin hanke vastaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön yleisiä tavoitteita, mitä tarkemmin hakemuksessa on noudatettu hankesuunnittelusta annettuja ohjeita ja mitä selkeämmin järjestö on raportoinut mahdollisesti aiemmin saamastaan tuesta.

## Muut vaikutukset

Kepan koulutus- ja neuvontatiimi sai Pilottihankkeessa kokemusta, josta voi olla hyötyä, jos hakemusten käsittelyä jatketaan Kepassa. Pilottihankkeen vuoksi Kepan koulutus- ja neuvontatiimin oli jonkin verran supistettava koulutus- ja neuvontapalveluja syksyllä 2003. Koulutus- ja neuvontatiimin jäsenten mahdollisuudet suunnitella tulevaa toimintaansa ja osallistua muuhun Kepan toimintaan jäivät myös tavanomaista vähäisemmiksi. Todennäköisesti Pilottihankkeessa saatu tieto ja kokemus kuitenkin vahvistavat tiimiä niin, että hyöty tulee jatkossa olemaan haittoja suurempi.

Pilottihanke herätti siihen osallistuneiden järjestöjen keskuudessa jonkin verran ristiriitaisia näkemyksiä ja huolestuneisuutta siitä, miten hanke vaikuttaa Kepan identiteettiin ja muuhun toimintaan (luku 7).

Pilottihanke ja siihen liittynyt tiedotus sekä vuorovaikutus Kepan ja kehitysyhteistyöjärjestöjen välillä todennäköisesti lisäsi järjestöjen tietoisuutta hanketuen uudistuksesta ja edesauttoi niitä

valmistautumaan ja osallistumaan siihen. Nähtäväksi jää, miten potentiaali pystytään jatkossa kanavoimaan rakentavaksi yhteistyöksi järjestöjen ja UM:n välillä.

# Näkökohtia jatko-toimien valmisteluun

## Jatkovalmisteluprosessi

Kepan tuleva päätöksentekotilanne riippuu hyvin paljon UM:n suunnitelmista ja päätöksistä, joista ei tässä vaiheessa ole kovin paljon tietoa ja joita on vaikea ennakoida. Kepan tuleva päätöksentekotilanne saattaa olla esimerkiksi jokin seuraavista:

- Kepa voi aktiivisesti yksin tai yhdessä muiden organisaatioiden kanssa tehdä UM:lle hanketukihallinnon uudistamista koskevia ehdotuksia, jolloin Kepa päättää, mitä se ehdottaa omaksi roolikseen. Tällöin Kepa voi esimerkiksi ehdottaa joko itseään tai jotain muuta organisaatiota tulevaksi hanketuen hallinto-organisaatioksi.
- UM voi pyytää suoraan Kepalta tarjousta hanketuen hallintotehtäviin liittyvistä palveluista, jolloin Kepa voi päättää, miten se vastaa haasteeseen.
- Jos UM käynnistää avoimen tarjouskilpailun hanketuen hallintopalvelujen hankkimiseksi ministeriön ulkopuolelta, Kepa tehnee kilpailuun osallistumista koskevan päätöksensä.
- Kepalle voi myös tarjoutua mahdollisuus päättää osallistumisestaan UM:n tai jonkin muun tahon aloitteesta perustettavan uuden hallinto-organisaation perustamiseen ja/tai toimintaan.

Useat järjestöedustajat esittivät Pilottihankkeen arviointiin liittyneessä avoimessa keskustelutilaisuudessa, että Kepan tulisi olla aloitteellinen hanketuen uudistamisessa yhteistyössä muiden järjestöjen ja UM:n kanssa. Aloitteellisuus olisikin epäilemättä linjassa Kepan kehityspoliittista toimintaa koskevien tavoitteiden kanssa. Tilaisuudessa esitettiin toiveita, että

Kepa järjestäisi keskustelumahdollisuuksia tulevan kevään aikana. Samansuuntaisia ehdotuksia tehtiin myös Kepan syyskokoukseen (28.11.2003) liittyneessä ryhmätyössä, jossa ehdotettiin muun muassa keskustelupalstan avaamista Kepan verkkosivuilla ja hanketuen uudistamista käsittelevän seminaarin järjestämistä keväällä 2004.

Järjestöedustajien kesken tuntui vallitsevan vahva yksimielisyys myös siitä, että hanketuen uudistuksen jatkovalmistelussa tarvitaan runsaasti eri osapuolten yhteistyötä riittävän hyväksyttävyyden ja omistajuuden varmistamiseksi, jolloin vuorovaikutteista jatkovalmistelua varten tarvitaan selkeä suunnitelma ja riittävästi aikaa. Useiden osallistuneiden mielestä myös etelän kumppaneiden näkemyksiä olisi voitava kuulla jatkovalmistelussa. Tämän vuoksi UM:n kansalaisjärjestöyksikön kaavailemaa aikataulua uuden järjestelmän käyttöön ottamiseksi jo seuraavalla hakukierroksella (kesällä 2004) pidettiin aivan liian tiukkana.

KEO-33:n heikko henkilöstötilanne sai myös ymmärrystä keskustelutilaisuuden osallistujilta. Riittävän aikaisän saamiseksi ehdotettiin, että seuraavalla hakukierroksella toteutettaisiin laajennettu ja paranneltu Pilottihanke, joka suunniteltaisiin ja toteutettaisiin UM:n, Kepan ja järjestöjen yhteistyönä. Siinä voitaisiin kokeilla vaihtoehtoisia menettelytapoja. Samaan aikaan voitaisiin valmistella pysyvämpää uudistusta perusteellisten selvitysten pohjalta – vuorovai- kutteisesti. Ehdotus on varmasti harkitsemisen arvoinen.

Keskustelutilaisuudessa esitettiin myös vahvoja näkemyksiä siitä, ettei hanketuen uudistamista tulisi nähdä suppeasti vain joidenkin hallintopalveluiden ostamisena UM:lle, vaan uudistuksessa olisi kiinnitettävä huomiota myös tarpeisiin selkiyttää ja uudistaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ohjaavia arvoja ja tavoitteita sekä hallinnollisia menettelytapoja.

## Hanketuen hallintotehtävien sopivuus Kepan toimenkuvaan ja strategioihin

Kepan tärkeimmät toimintapolitiikat, -strategiat, -ohjelmat ja -suunnitelmat on dokumentoitu seuraaviin asiakirjoihin:

- Kepan periaatejulistus (28.11.1997)

- Kehityspoliittinen tavoiteohjelma (maaliskuu 2000)
- Strategiasuunnitelma vuosille 2000–2005 (2000)
- Kulttuuripoliittinen tavoiteohjelma (2001)
- Ohjelmapolitiikka 2004–2006 (28.11.2003)
- Toimintasuunnitelmat ja talousarviot (2003 ja 2004)

Kepan periaatejulistuksen mukaan Kepa on jäsenjärjestönsä ja niiden kumppanien etujärjestö ja toimii aktiivisena ja julkisena mielipidevaikuttajana. Kehityspoliittisen vaikuttamisen ohella Kepa tarjoaa palveluja sekä vaihtoehtoisia kanavia ja toimintatapoja kehitysyhteistyön toteuttamiseen. Julistuksen mukaan Kepa toimii yhteistyössä valtiovallan eri instituutioiden kanssa. Lähin käytännön yhteistyökumppani on Suomen ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto (nyttemmin UM:n alueosastojen, globaaliosaston ja kehityspolitiikan osaston kehitysyhteistyöstä vastaavat yksiköt). Toiminnan keinoina ja toimintamuotoina julistuksessa ei ole mainittu kansalaisjärjestöjen hanketuen hallintotehtäviä.

Kehityspoliittisessa tavoiteohjelmassa ja Strategiasuunnitelmassa vuosille 2000–2005 määritellään Kepan kolme visiota (ja niihin liittyvät strategiset tavoitteet):

- Kepa toimii kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -resurssikeskuksena muun muassa tuottamalla kehitysyhteistyöhön liittyviä palveluja jäsenjärjestöille ja niiden kumppaneille.
- Kepa toimii vahvana vaikuttajana sekä julkisessa päätöksenteossa että yleisen mielipiteen muokkauksessa.
- Kepa toimii jäsenjärjestönsä etu- ja yhteistyöjärjestönä vaikuttamalla kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi vähintään 15 prosenttiin Suomen varsinaisesta kehitysyhteistyöstä sekä pyrkii turvaamaan järjestöjen toimintaedellytyksiä ja parantamaan niitä.

Strategiasuunnitelman mukaan UM on tehnyt useita aloitteita ja ehdotuksia siitä, että Kepa voisi toimia tiettyjen avustusten välityskanavana tai hallinnoijana. Kepan lähtökohta on, että tällaisia tehtäviä voidaan harkita tapauskohtaisesti, jos Kepalla on tarjota tarvittavaa osaamista ja tehtäviin voidaan osoittaa riittävät henkilö- ja hallintovoimavarat. Vastaavasti strategiasuunnitelmassa todetaan EU-lähtöisistä rahoitustuista, että Kepan mahdollisuuksia osallistua

kansallisten pienprojektituen hallinnoinnista vastaavien elinten perustamiseen selvitetään tarvittaessa.

Kepan etu- ja yhteistyöjärjestötoiminnan tavoitteena on kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyömäärärahojen lisäämisen lisäksi jäsenjärjestöjen osaamisen ja työn laadun parantaminen. Laatutavoitetta toteutetaan muun muassa tieto-, koulutus- ja hankeneuvontapalveluin.

Strategisten tavoitteiden toteuttamisen yhtenä edellytyksenä ja yleisenä kriteerinä strategiasuunnitelmassa mainitaan, että Kepalla tulee olla yleisön ja jäsentensä silmissä selkeä profiili.

Kepan syyskokouksessa 28.11.2003 hyväksytyssä Ohjelmanpolitiikassa 2004–2006 Kepan toiminta on määritelty ”yhdeksi kokonaisuudeksi”. Ohjelman on tarkoitus muun muassa vahvistaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan kykyä tehdä yhteistyötä etelän kumppanien kanssa. Suomalaisten järjestöjen eteläyhteistyön laadukkuus mainitaan ajankohtaisena haasteena, johon vastataan erityisesti vahvistamalla Kepan laatupalveluja. Ohjelmanpolitiikan mukaan laatupalvelujen kehittäminen edellyttää laadukkaan yhteistyön kriteerien määrittelyä yhdessä jäsenjärjestöjen kanssa. Lisäksi todetaan yhteistyön laadun kannalta tärkeäksi, että kansalaisjärjestöjen vastuuta ja itsenäistä toimivaltaa kasvatetaan kehitysyhteistyöhankkeiden rahoitusjärjestelmässä. Ohjelman toteutuksen työvälinoitit ovat:

- Henkilövaihto
- Koulutus (myös hankeneuvonta)
- Rahoitus
- Tiedotus
- Vaikuttaminen, joka suuntautuu pääasiassa Suomen ja Euroopan unionin viranomaisiin sekä kansainvälisiin järjestöihin

Kansalaisjärjestöjen hanketuen hallintoa ei mainita ohjelman toteuttamisen työvälinoitit.

Edellä mainittuja strategioita toiminnallistavat Kepan vuotuiset toimintasuunnitelmat talousarvioineen. Vuoden 2003 toimintasuunnitelmassa painotettiin kehityspoliittisen vaikuttamisen ohella laatupalvelujen kehittämistä, erityisesti hankeneuvonnan ja koulutuksen kehittämistä vastaamaan paremmin jäsenjärjestöjen tarpeita ja hanketuen kehitystyön suuntaamista laatutyötä tukevaksi. Pilottihankkeeseen ei vielä vuoden 2003 toimintasuunnitelmassa ja kustannusarviossa varauduttu. Sen sijaan Kepan syyskokouksessa 28.11.2003 hyväksytyssä Vuoden 2004 toimintasuunnitelmassa

kansalaisjärjestöjen hanketuen uudistamista käsitellään näkyvästi. Sen mukaan Kepan on tarkoitus tarjota jäsenilleen vaikutuskanava näihin kysymyksiin. Tieto-, koulutus- ja neuvontapalvelujen lisäksi järjestöjen eteläyhteistyön laatua on tarkoitus kehittää muun muassa määrittelemällä hyvä kumppanuuden ja laadukkaan yhteistyön kriteerejä yhteistyössä järjestökentän ja rahoittajan (UM) kanssa sekä vaikuttamalla yhteistyön rahoituksen ja hallinnon uudistuksiin esimerkiksi Pilottihankkeen ja sen arvioinnin tuottamien tulosten avulla.

Arvioitaessa hanketuen hallintotehtävien pitkäaikaista soveltuvuutta Kepan toimenkuvaan ja strategiaan painopisteisiin lienee otettava huomioon ainakin tehtävien suhde ja vaikutukset Kepan päätoimintoihin, joilla toteutetaan Kepan yleisiä poliittisia päämääriä. Ohjelmanpolitiikassa 2004–2006 määritellyt päätoiminnot ovat:

- Poliittinen työ
- Laatupalvelut

Taulukossa 4 on esitetty tiivistetysti Pilottihankkeen arvioinnin kyselyvastauksissa, haastatteluissa ja keskusteluissa esiin nousseita näkemyksiä vaikutuksista, joita voisi kohdistua Kepan toimintaan, jos sen oma organisaatio vastaisi hanketuen hallinnosta.

Hakemusarvioinnin laatuun, hankkeiden laadunvalvontaan ja hakijoiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät mahdolliset riskit ja ristiriidat voitaisiin todennäköisesti minimoida siten, että hakemusten arviointikriteerit määriteltäisiin riittävän selkeästi, niiden johdon- ja yhdenmukainen soveltaminen varmistettaisiin, tehtäisiin hakemusten arvioinnista mahdollisimman vuorovaikutteinen ja noudatettaisiin valtionavustuslain mukaisia tarkastus- ja muutoksenhakumenettelyjä. Hanketukihallinnon ja laatupalvelujen väliset ongelmat olisivat todennäköisesti vältettävissä eriyttämällä nämä tehtävät eri yksiköihin Kepan organisaatiossa. Synergiaedut tulisi toisaalta turvata varmistamalla se, että tiedonkulku koulutuksen ja neuvonnan tarpeista toimisi yksiköiden välillä.

Arvioinnin aineiston perusteella on vaikea arvioida Kepan järjestöpoliittiseen identiteettiin ja dynamiikkaan sekä Kepaan rahoittajana kohdistuviin paineisiin ja ristiriitoihin liittyvien riskien merkittävyyttä.

Esimerkiksi Kepan hallituksen kesäkuun kokouksessa käsiteltiin Suomen Unifemin Kepan hallitukselle osoittama kirje (26.5.2003),



Kepan päätoiminnot	Mahdolliset myönteiset vaikutukset ja synergiat	Mahdolliset kielteiset vaikutukset, riskit tai ristiriidat
Poliittinen työ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepan jäsenjärjestöjen päätösvalta ja vastuu hanketukijärjestelmässä kasvaisi, mikä on Kepan tavoitteiden mukaista.</li> <li>• Hanketukihallinnosta saatava tieto ja kokemus olisivat hyödyksi Kepan ja järjestöjen vaikuttaessa viranomaisten päätöksentekoon ja yleiseen mielipiteeseen.</li> <li>• Hanketukihallinto lisäisi Kepan mahdollisuuksia toteuttaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laatuun liittyviä tavoitteitaan ja sitä kautta myös viralliseen kehitysyhteistyöhön liittyviä laatutavoitteita.</li> <li>• Hanketukihallinto lisäisi Kepan mahdollisuuksia toteuttaa kehityspoliittisia päämääriään kansalaisjärjestöjen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanketukihallinto muuttaisi Kepan identiteettiä ja toiminnan painopistettä järjestötoiminnasta viranomaistoiminnan suuntaan, mikä hämärtäisi Kepan profilia (entisestään).</li> <li>• Tuen hakemiseen liittyvä kilpailu (mahdollinen kateus ja ristiriidat jäsenten välillä) saattaisi heikentää Kepaa poliittisena vaikuttajana.</li> <li>• Hankehallintoon liittyvä laadunvalvonta ei sopisi yhteen järjestöjen edunvalvontatehtävän kanssa.</li> <li>• Jäsenjärjestöjen edunvalvonta voisi olla ristiriidassa hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kanssa.</li> <li>• Kepan jäsenmäärien ja järjestöjen hanketuen lisäämistavoitteet voisivat olla ristiriidassa tukihakemusten kriittisen arvioinnin ja laadunvalvonnan kanssa.</li> </ul>
Laatupalvelut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanketukihallinnosta saatava tieto ja kokemus tukisivat Kepan tieto-, koulutus- ja neuvontapalvelujen suunnittelua ja toteutusta.</li> <li>• Hanketukihallintoon liittyvä vuoropuhelu Kepan ja hakijoiden välillä toteuttaisi samalla myös koulutuksen ja neuvonnan tavoitteita.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepan koulutus- ja neuvontapalveluihin liittyvän vuoropuhelun avoimuus ja luotamuksellisuus vaikeutuisi (hakija ei haluaisi paljastaa rahoittajalle mahdollisia heikkouksiaan).</li> <li>• Hakemusten arvioinnin kriittisyys ja objektiivisuus vaarantuisivat, jos samat henkilöt kouluttaisivat/neuvoisivat ja arvioisivat hakemuksia.</li> </ul>

Taulukko 4. Hanketuen hallintotehtävien mahdollisia vaikutuksia Kepan päätoimintoihin.

jossa pidettiin huolestuttavana Kepan toiminnan mahdollista laajentamista hanketuen hallinnointiin. Järjestökyselyyn vastanneiden näkemykset olivat puolestaan hyvin vaihtelevia ja osin moniselitteisiä ("toisaalta... toisaalta"). Kymmenen vastaajan mielestä Kepa olisi sopiva tai mahdollinen organisaatio hoitamaan hanketukihallinnon tehtäviä. Perusteluina esitettiin, että Kepalla olisi siihen tarvittavaa kokemusta ja

asiantuntemusta. Lisäksi Kepa koettiin yhdessä vastauksessa UM:tä läheisemmäksi yhteistyökumppaniksi. Yhdessä vastauksessa arveltiin hanketuen hallintotehtävien voivan lähentää Kepaa ja järjestöjä.

Toisaalta noin puolet vastanneista arveli, että hanketukihallinto saattaisi muuttaa Kepan luonnetta kielteisesti. Sen pelättiin muun muassa menettävän riippumattoman luonteensa ja

muuttuvan ”GoNGO:ksi”, valtiojohtoiseksi kansalaisjärjestöksi. Seitsemän vastaajan mielestä hanketukihallinto ei sopisi Kepan katto- ja etujärjestörooliin. Osa vastaajista pohti, kohtelisiko Kepa yhdenvertaisesti jäseniään ja muita järjestöjä, mutta yksikään vastaajista ei esittänyt samansuuntaisia epäilyjä Pilottihankkeesta. Lisäksi kaksi vastaajaa piti Kepan roolia kouluttajana ja neuvonantajana hallintotehtävien kannalta kyseenalaisena. Yksi vastaaja ja yksi haastateltu pitivät riskinä sitä, että Kepa antaisi helpommin myönteisen lausunnon hyvin kuin huonosti tuntemalleen järjestölle. Yhden vastaajan mielestä Kepan ei pitäisi ryhtyä hallinnoimaan hanketukea, koska se ”pyrkii isännöimään jo muutenkin liikaa kehitysyhteistyössä mukana olevien järjestöjen toimintaa, tekemään kaikki itsestään riippuvaiseksi”.

Kepan strategioista ja Pilottihankkeen arvioinnissa esiin saaduista näkemyksistä ei siis ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta siihen, tulisiko Kepan pyrkiä hoitamaan hanketuen hallintotehtäviä. Jatkokeskustelu jäsenistön (ja muiden järjestöjen) kanssa lienee tarpeen. Jos Kepa haluaa lisätä hanketuen hallinnon tarjoamia vaikutusmahdollisuuksiaan ja katsoo siihen liittyvät riskit vähäisiksi, sen kannattaa ehdottaa itseään hanketuen hallinto-organisaatioksi. Jos Kepassa puolestaan halutaan olla varovaisia ja välttää ristiriitoja, jotka voivat olla hankaliakin, olisi syytä harkita vaihtoehtoja, joissa yhdistys voisi osallistua hanketuen hallintoon jonkin muun organisaation mukana tai osana niin, ettei se yksin vastaisi rahoituspäätösten valmistelusta tai hankkeiden seurannasta.

## Hanketukihallinnon organisaation uudistaminen

Suomen perustuslain (731/1999, 124 §) mukaan julkinen hallintotehtävä, joka ei kuitenkaan sisällä ”merkittävää julkisen vallan käyttöä”, 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. Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain säätämisen yhteydessä, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspuolteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Keskeisenä on pidetty

hallintomenettelyistä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaisesta käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi (PeVL 23/2000 vp, s. 5/II; PeVL 2/2001). Kansalaisjärjestöjen hanketuen hallinnon ei ilmeisesti voitaisi tulkita sisältävän ”merkittävää julkisen vallan käyttöä” (Net Effect Oy 2001, s. 14). Näin ollen kansalaisjärjestöjen hanketuen hallintotehtävien siirtäminen UM:n ulkopuolelle olisi mahdollista ainakin lailla tai lain nojalla edellä mainituin edellytyksin.

Tässä arvioinnissa ei tehdä lainopillista tulkintaa siitä, olisiko hanketuen hallintotehtävien hoitaminen tulkittava julkiseksi hallintotehtäväksi, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, eikä siitä, olisiko tämä tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Net Effect Oy:n selvityksen (s. 15) mukaan hanketuen hallinnon ulkoistaminen näyttäisi täyttävän tarkoituksenmukaisuutta koskevan perustuslain vaatimuksen.

Kun kehitysmaiden kansalaisjärjestöille tukea jakavat kolme säätiötä (KIOS, Abilis ja Siemenspuu) perustettiin, on ilmeisesti tulkittu, etteivät ne toiminnassaan toteuta julkista hallintotehtävää. Pilottihankkeen arvioinnissa ei saatu tietoa siitä, miten säätiöiden perustamisen lailliset edellytykset on aikoinaan selvitetty.

Valtionavustuslain 7 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, kunhan avustuksen saaja tekee sopimuksen sen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Valtiovarainvaliokunta kuitenkin korosti valtionavustuslain käsittelyn yhteydessä, että tällaiset järjestelyt on tarkoitettu poikkeukselliseksi eikä niistä saisi tulla valtionavustusten myöntämisen pääsääntöistä tapaa (Net Effect Oy 2001, s. 16). Tässä arvioinnissa ei tehdä lainopillista tulkintaa siitä, voitaisiinko kansalaisjärjestöjen hanketuen hallintotehtävät katsoa valtionavustuksen käyttämiseksi muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen.

Jos hanketuen hallintotehtävien ulkoistaminen tulkitaan UM:n toteuttamaksi julkiseksi hankinnaksi, se on toteutettava julkisista hankinnoista annettavan lain (1505/1992) mukaisesti. Lain mukaan hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Tasapuolisen kohtelun

toteutuminen saattaisi olla kyseenalainen, jos kilpailu käytäisiin rahoituspohjaltaan hyvin erilaisten organisaatioiden, kuten kaupallisesti toimivien konsulttiyritysten ja valtionapurahoitteisten järjestöjen tai yhteisöjen kesken.

Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät hanketuen hallintoa hoitavalta organisaatiolta hakijajärjestöjen yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Se lienee mahdollista turvata esimerkiksi määrittelemällä hakemusten hyväksymisen tai hylkäämisen perusteet mahdollisimman selkeästi ja tekemällä arvioinnista mahdollisimman avoin – jolloin sitä voidaan julkisesti seurata ja arvioida – sekä noudattamalla valtionavustuslain mukaisia tarkastus- ja muutoksenhakumennettelyjä.

Yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun osoittamiseen olisi ilmeisesti syytä kiinnittää erityistä huomiota, jos hanketukea hallinnoiva organisaatio käsitelisi sekä jäseniensä että muiden hakijoiden hakemuksia.

Kepan Pilottihankkeessa kokeiltiin hakemusten käsittelyä siten, että koulutus- ja neuvontahenkilöstö arvioi hanketukihakemuksia muiden tehtäviensä ohella. Lienee selvää, että tällainen järjestely ei olisi pysyvästi mahdollinen, varsinkin jos olisi tarkoitus käsitellä huomattavasti suurempi määrä hakemuksia. Lisäksi koulutus- ja neuvontatoiminta olisi ilmeisen tarkoituksenmukaista pitää organisatorisesti erillään hanketukihallinnosta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että hoitaakseen hanketukihallinnon Kepan olisi perustettava sitä varten erillinen yksikkö ja rekrytoitava sen henkilöstö. Yksikkö olisi joko tilapäinen, jos se ainoastaan arvioisi hakemuksia kerran vuodessa, tai pysyvä, jos hakukierroksia olisi useita tai jos yksikkö voitaisiin työllistää kokoaikaisesti muilla hanketuen hallintotehtävillä.

Hanketuen hallintotehtävien siirtäminen Kepaan ei toki ole ainoa organisatorinen vaihtoehto hanketuen hallinnon uudistamiseksi. Esimerkiksi Net Effect Oy:n selvitysraportissa (2001) käsiteltiin kolmenlaisia hanketukihallinnon uudistamisvaihtoehtoja:

- Nykyisten järjestelyjen kehittäminen: lisää kehysjärjestöjä ja säätiöitä, ruuhka-avun palkkaaminen KEO-33:lle, tietoteknisten apuvälineiden kehittäminen
- Hallintotehtävien osittainen ulkoistaminen (tiedotus, neuvonta, koulutus, taloushallinto, hankkeiden jälkiarviointi) esimerkiksi Kepalle, konsultti- tai tilitoimistolle ja/tai

uudenlaiselle yhdistysmuotoiselle väliorganisaatiolle

- Yhden tai useamman uuden (yhdistysmuotoisen) välittäjäorganisaation perustaminen lain nojalla

Raportissa suositeltiin ensimmäisen vaihtoehdon toteuttamista ja pidettiin kolmatta vaihtoehtoa järjestöjen itsemääräämisoikeuden ja ministeriön hallintoon kohdistuvien vaikutusten perusteella parhaana vaihtoehtona, jos sen toteuttamisen juridiset edellytykset saadaan toteutumaan. Ulkoministeriö ei toistaiseksi ole tehnyt päätöstä organisatorisista vaihtoehdoista. Ministeriö ei myöskään ole tehnyt niiden toteutettavuudesta tarkempia selvityksiä eikä vertailuja.

Pilottihankkeen arvioinnin kyselyissä, haastatteluissa ja keskustelutilaisuudessa tuli esiin seuraavia osin ristiriitaisiakin näkemyksiä ja vaihtoehtoja:

- Useat Kepan ja Pilottihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen edustajat arvelivat, että KEO-33:n voimavarojen riittävä vahvistaminen olisi hanketukihallinnon ulkoistamista taloudellisempi tai muuten parempi ratkaisu, ja siksi UM:ltä toivottiin selkeitä perusteita hallinnon ulkoistamiselle.
- Yhdistysmuotoista vaihtoehtoa pidettiin mahdollisena. Esimerkkeinä mainittiin Terveystieteiden edistämisen keskus, Raha-automaattiyhdistys ja Ruotsin Forum Syd.
- Myös etelän kansalaisjärjestöjen hankkeisiin tukea kanavoivat säätiöt ja Kirkon ulkomaa-avun säätiö mainittiin mahdollisina malleana uudistukselle.
- Useiden järjestökyselyyn vastanneiden mielestä hanketuen hallintoa hoitamaan tulisi perustaa tai valita mahdollisimman ”puolueeton ja riippumaton” asiantuntijaryhmä, toimikunta tai konsulttiyritys.
- Useiden vastanneiden mielestä konsulttiyritykset eivät voisi tulla kyseeseen, koska niillä ei todennäköisesti olisi riittävää kansalaisjärjestötoiminnan tuntemusta eikä hanketuen hallinnon tulisi olla liiketoimintaa. Myös julkisen valvottavuuden kannalta avoin, demokraattinen organisaatio olisi parempi kuin suljettu (yritys).
- Eräiden haastateltujen mielestä tulisi harkita uuden viranomaisorganisaation perustamista lain nojalla jakamaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hanketukea. Vertailukohtina mainittiin Suomen Akatemia ja sen

alaiset tieteelliset toimikunnat sekä Taiteen keskustoimikunta ja valtion taidetoimikunnat. Viranomaisorganisaation toimihenkilöt toimisivat virkavastuulla.

Pilottihankkeen arvioinnissa ei ole mahdollista tutustua erilaisiin malleihin eikä tehdä kattavaa vaihtoehtojen vertailua.

Pilottihankkeen arvioinnin keskustelutilaisuudessa ehdotettiin muun muassa, että hanketuen hallinto-organisaatiolta ja -henkilöstöltä tulee edellyttää vahvaa kehitysyhteistyön käytännön kokemusta ja hankesuunnittelukokemusta sekä laajaa verkostoa, jonka avulla voidaan saada käyttöön riittävä eri toimialojen ja kumppanimaiden tuntemus. Kepan koulutus- ja neuvontatiimi korosti haastattelussa myös henkilöstön pedagogisten ja sosiaalisten taitojen merkitystä, joka on sitä suurempi, mitä vuorovaikutteisempi hanketuen hallinto on.

Edellisen valossa näyttäisi erittäin tarpeelliselta, että UM selvittäisi hanketuen uudistuksen jatkovalmistelussa perusteellisesti hallintotehtävien ulkoistamisen ja siihen liittyvien organisaattoristen vaihtoehtojen perustuslailliset ja muut juridiset reunaehdot sekä laatisi kattavan ja järjestelmällisen vertailun eri vaihtoehtojen edullisuudesta. Selvityksessä olisi tarpeen tarkastella myös hallinto-organisaatioiden määrään, perustamis- tai valintamenettelyyn, henkilöstön määrään ja pätevyysvaatimuksiin sekä toimitiloihin liittyviä kysymyksiä. Hallinnon pilkkomista hyvin monelle järjestölle lienee syytä välttää, jottei hakijoiden yhdenvertainen kohtelu kävisi liian vaikeaksi varmistaa ja kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön kokonaiskuva entisestään hämärtyisi.

## Hanketukihallinnon menettelytapojen uudistaminen

Ulkoministeriön (tai muun viranomaisen) on noudatettava kansalaisjärjestöjen hanketuen hallinnossa muun muassa seuraavia säädöksiä:

- Hallintomenettelylaki (598/1982), 1.1.2004 alkaen hallintolaki (434/2003)
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Kielilaki (423/2003)

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen toiminnassa on taattava jatkossakin riippumatta siitä, minkälaisen

vaihtoehtoon mukaisesti hanketuen hallintotehtäviä mahdollisesti ulkoistetaan. Näin ollen edellä mainittujen lakien vaatimukset tulee ottaa huomioon menettelytapoja uudistettaessa. Vaatimukset koskevat esimerkiksi menettelytapoja, jotka liittyvät tiedottamiseen, tuen hakemiseen, hakemusten täydentämiseen, hakemusten käsittelyyn, tuen myöntämiseen ja maksamiseen, valtionavustuksen käyttöön ja valvontaan, valtionavustuksen takaisinperintään, tietojen luovuttamiseen ja muutoksenhakuun.

Pilottihankkeessa ei tuotettu aineistoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida, mitä hanketuen hallintotehtäviä tulisi tai olisi mahdollista ulkoistaa. Ilmeisesti hyvinkin erilaiset vaihtoehdot ovat mahdollisia osittaisesta ulkoistamisesta lähes koko hallintoprosessin ulkoistamiseen. On kuitenkin ilmeistä, että hakemuskäsittelyn lisäksi myös hankkeiden toteutuksen seuranta on tarvetta vahvistaa.

Pilottihankkeen arvioinnin kyselyvastauksissa, haastatteluissa ja keskustelutilaisuudessa esitettiin monia ehdotuksia hakumenettelyn, hakemuskäsittelyn ja rahoituksen ehtojen uudistamiseksi. Esimerkiksi omarahoitusosuutta toivottiin laskettavan, hakujen vuotuisia määriä lisättävän ja hakujen ajoitusta harkittavan. Kahta vuosittaista hakua pidettiin nykyistä yhtä hakua miellyttävämpänä niin hakijoille kuin arvioitsijalle. Lähes kaikissa kyselyvastauksissa, haastatteluissa ja keskustelutilaisuudessa toivottiin, että hakemusten käsittely toimisi jatkossa vähintään yhtä vuorovaikutteisesti, läpinäkyvästi ja eri osapuolten välistä oppimista edistävästi kuin Pilottihankkeessa. Järjestöjen edustajat pitivät lähes poikkeuksetta koulutusta ja neuvontaa sekä palautteen saamista erittäin tärkeänä kehitysyhteistyön laadun kehittämisen kannalta.

Keskustelutilaisuudessa, kyselyvastauksissa ja haastatteluissa toistui myös toive siitä, että suurten hankkeiden ja pienten hankkeiden arviointikriteerit ja vaatimukset täsmennettäisiin ja eriytettäisiin soveltuvin osin. Samoin esitettiin eriytettäväksi erityyppiset yhteistyömuodot. Lisäksi toivottiin, että kriteereitä kehitettäessä selkiytettäisiin kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ohjaavat arvot ja tavoitteet sekä otettaisiin huomioon niin hankesuunnittelun muodolliset kuin kehitysyhteistyön sisällölliset vaatimukset. Edelleen toivottiin, että tukea saisivat perinteisen hankemuotoisen yhteistyön lisäksi myös uudet ja innovatiiviset yhteistyömuodot, kuten prosessiluonteinen yhteistyö. Hakulomakkeita

ja -ohjeita toivottiin uudistettavan vastaavalla tavalla.

## Ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittäminen

Hanketuen uudistuksen toteuttaminen tulee todennäköisesti edellyttämään ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittämistä niin hakijoiden kuin hakemuskäsittelijöiden tarpeisiin. Kuten jo edellä todettiin, hakijoille tarjottava koulutus- ja neuvonta olisi varmintä pitää organisatorisesti erillään varsinaisesta hakemuskäsittelystä, jotta tarvittava luottamus ja riippumattomuus osapuolten välillä säilyisi. Koulutus- ja neuvontatarpeita koskevien kokemusten ja näkemysten tulisi kuitenkin jatkuvasti välittyä tehokkaasti hanketuen hallinnosta koulutuksen ja neuvonnan kehittämiseen.

Kepan lausuntojen perusteella hakijoiden koulutuksella ja hankeneuvonnalla on edelleen edessään sekä hankesuunnitelmien tekniseen laatuun että kehitysyhteistyön sisältöön liittyviä haasteita. Pilottihankkeen kokemusten valossa ohjeistuksen, koulutuksen ja neuvonnan kehittämisessä tulisi painottaa erityisesti seuraavia seikkoja:

- Hyödynsaajien ja muiden olennaisten osapuolten selkeä ja kattava määrittely
  - Kehitysyhteistyön ideointi ja suunnittelu yhteistyössä hakija- ja kumppanijärjestöjen sekä hyödynsaajien ja muiden olennaisten osapuolen kesken
  - Kohderyhmien tilanteen ja siihen liittyvien ongelmien järjestelmällinen analysointi soveltuvien indikaattorien avulla; analyysistä perustelu kehitysyhteistyön tarpeelle ja perustaksi sen tavoitteiden ja toimien suunnittelulle
  - Kehitysyhteistyön tavoitteiden, toivottujen tulosten ja tuotosten sekä panosten ja toimien määrittely siten, että niiden välinen yhteys on mahdollisimman selkeä ja niiden toteutuminen voidaan todeta mahdollisimman yksiselitteisesti yhteistyön aikana ja sen päätyttyä
  - Kehitysyhteistyön vaikuttavuuden seurannan ja jälkiarvioinnin suunnittelu soveltuvien indikaattorein
  - Selkeiden kustannusarvioiden ja rahoitus suunnitelmien laatiminen
  - Kehitysyhteistyön toteutushenkilöstön tehtävien selkeä määrittely ja perusteleminen
- Yhteistyötavat kansalaisyhteiskuntien vahvistamiseksi ja kansalaistoiminnan kehittämiseksi yhteistyömaissa
  - Kehitysyhteistyön institutionaalisten ja taloudellisten kestävyysnäkökohtien ja niihin liittyvien riskien analysointi sekä kestävyys- den varmistaminen
  - Kehitysyhteistyön ympäristö-, tasa-arvo- ja muiden sosiaalisten vaikutusten arviointi sekä myönteisten vaikutusten maksimoinnin ja haittojen ja ristiriitojen ehkäisemisen suunnittelu

# Lähdeluettelo

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2000)

*Kehityspoliittinen tavoiteohjelma*. Kepan raporttisarja 39. Kepa: Helsinki

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2003)

*Kepan koulutus- ja neuvontatiimin raportti järjestöjen hanketukihakemusten esikäsittelystä syksyllä 2003*. Pilottihanke kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laadun parantamiseksi. Julkaisematon muistio. Kepa: Helsinki

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (1997)

*Kepan periaatejulistus*. Kepa: Helsinki

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2000)

*Kepan strategiasuunnitelma vuosille 2000–2005*. Kepa: Helsinki

Net Effect Oy (2001)

*Valtion avustukset kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön; hanke- ja tiedotustuen hallinnon ulkoistaminen*. Raportti.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2003)

*Ohjelmapolitiikka 2004–2006*. Kepa: Helsinki

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2002)

*Toimintasuunnitelma 2003*. Kepa: Helsinki

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2003)

*Toimintasuunnitelma 2004*. Kepa: Helsinki

Ulkoasiainministeriö (2003a)

*Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö. Hanketuen käsikirja, osa 1 (Hanketuen periaatteet ja ohjeet) ja osa 2 (Suunnitteluopas)*. Ulkoasiainministeriö: Helsinki

Ulkoasiainministeriö (2003b)

*Suomen kehitysyhteistyö 2002*. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle. Ulkoasiainministeriö: Helsinki

# Liitteet

## Liite 1. Pilottihankkeen toteutussuunnitelma

Pilottihanke kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laadun parantamiseksi 6.6.2003

### *Pilottihankkeen tarkoitus ja tavoitteet*

Pilottihankkeen tarkoituksena on laatia yhteistyössä järjestöjen kanssa hyvän kehitysyhteistyöhankkeen kriteerit sekä esikäsittelä Kepassa 30 kehitysyhteistyöhanketta, joille kansalaisjärjestöt hakevat ulkoministeriön rahoitusta. Kysymys on rajatusta pilotista, joka arvioidaan ja jonka kokemusten pohjalta mietitään jatkoa.

Hankkeen tavoitteet ovat:

- Tukea järjestöjä kehitysyhteistyön laadun parantamisessa kehittämällä hyvän järjestöhankkeen kriteerejä
- Vahvistaa Kepan kykyä vastata yhä paremmin kehitysyhteistyön laatutyön nykyisiin ja tuleviin haasteisiin
- Hakea toimivia vaihtoehtoja järjestöjen julkisen rahoituksen hakuprosessin kehittämiseksi
- Toimijoiden yhteinen oppiminen ja kapasiteetin vahvistuminen (järjestöt, Kepa, KEO-33)

### *Perustelut*

Viimeaikaiset selvitykset järjestöyhteistyön vaikuttavuudesta antavat paljon haasteita työn kehittämiseen. Yhteissuunnittelu, hankkeiden kestävyys versus ns. sosiaaliapu, hankkeiden vaikuttavuus, järjestöjen hallinnollinen kapasiteetti sekä laajemman kehityspoliittisen toimintaympäristön huomioon ottaminen ovat keskeisiä asioita, joiden toteutuminen ei ole riittävällä tasolla. Siksi koulutusta tarvitaan sekä Suomessa että kumppanimaissa. Pilottihanke edistää Kepan koulutuksen ja neuvonnan kohdistamista oikeisiin teemoihin ja kohderyhmiin.

Lisäksi järjestöjen osallisuus hakuprosessissa kasvaa, koska hankehakemusten esikäsittelyn lisäksi kehitetään järjestöjen kanssa yhdessä kriteereitä laadukkaalle yhteistyölle. Laatua haetaan yhtäältä kriteerien kehittämisestä ja toisaalta toimijoiden yhteisestä oppimisesta. Pilottihanke tukee KEO-33:n, Kepan ja järjestöjen yhteistä oppimista, sillä hankehakemusten esikäsittelyssä Kepa tekee tiivistä yhteistyötä ja vaihtaa kokemuksia KEO-33:n kanssa. Kaikki toimijat ovat haasteen edessä: millaista hyvä järjestöjen kehitysyhteistyö on ja miten julkinen rahoitus parhaalla mahdollisella tavalla tukee sitä.

### *Odotetut tulokset*

- Yhdessä oppiminen järjestöjen kanssa etelä-pohjoinen -yhteistyön laadusta, jonka tuloksena kriteeriluonnos hyvälle järjestöhankkeelle
- Yhdessä oppiminen KEO-33:n kanssa
- Hankehakemusten esikäsittelykokemus, joka suuntaa Kepan koulutusta ja neuvontaa tarpeiden mukaan sekä evästäää tarkennettua jatkosuunnitelmaa

## *Pilottihankkeen eteneminen*

Kepan osallistumisesta järjestöjen hankehakemusten esikäsittelyyn ns. pilottikokeiluna tulee ilmoittaa hanketuen hakijoille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Elokuun puolivälissä pidettävässä KEO:n tiedotustilaisuudessa tulisi asian esittelylle varata aikaa.

Hakuajan päätyttyä ministeriö valikoi saapuneista hakemuksista 30 kpl yhteisesti sovituin kriteerein ja toimittaa ne Kepan käsiteltäväksi. Ministeriö on toimittanut omat hanketuen myöntökriteerinsä kirjallisena sitä ennen Kepalle. Kriteerit, joiden perusteella hankehakemukset valikoituvat Kepan käsiteltäviksi, ovat seuraavat:

- Vain uudet hankkeet
- Ns. Kepa-maiden (Sambia, Tansania, Mosambik ja Nicaragua) hankkeet

Huomioitavaa on, että pelkästään alle 20 000 euron hankkeet eivät anna riittävä kokonaiskuvaa järjestöjen kehitysyhteistyöstä eivätkä näin ollen ole paras mahdollinen pohja laatukriteerien työstämiselle.

Kepassa hankehakemusten esikäsittelyn hoitaa koulutus- ja neuvontatiimi, joka tekee seuraavat asiat:

1. tarkistaa hakemuksen alustavasti (onko hakemus täydellinen, ovatko kaikki liitteet, onko järjestötiedot asianmukaiset)
2. käsittelee kunkin hakemuksen KEO:n kriteerien mukaisesti
3. pyytää tarvittaessa erillisen asiantuntijalausunnon (vesi-, terveys- yms. Sektoreilta) ja/tai lausunnon Kepalta kohdemaasta
4. laatii perustellun lausunnon kustakin hakemuksesta
5. kutsuu hakijajärjestön yhteiskokoukseen, jossa hakijan niin halutessa keskustellaan lausunnosta. KEO -33 voi halutessaan myös lähettää edustajansa kokoukseen. Kokouksesta tehdään muistio, joka liitetään lausuntoon.
6. toimittaa lausunnot KEO:lle, joka tekee rahoituspäätöksen

Laatukriteerien työstäminen käynnistyy samaan aikaan esikäsittelyn kanssa. Selkeyden vuoksi sen vaiheet on tässä esitelty erikseen:

1. Kepan hallitus nimeää järjestöjen edustajista kootun neljän hengen asiantuntijatyöryhmän, jonka sihteerinä toimii Kepan työntekijä. Ryhmän tehtävänä on määritellä hyvän kehitysyhteistyöhankkeen laatukriteerit käyttäen hyväkseen hankehakemuslausuntoja.
  2. asiantuntijaryhmä työstää kehitysyhteistyöhankkeen laatukriteerejä hakemusprosessista saatujen kokemusten perusteella käsittelyn aikana ja sen jälkeen; ryhmä laatii luonnoksen laadukkaan hankkeen kriteereistä
  3. kriteeriluonnos esitellään Kepan hallitukselle ja järjestöille keskusteltavaksi
- Hankehakemusten käsittely kestää noin viisi kuukautta. Tästä ajasta hakemus on Kepassa noin kaksi kuukautta loka-joulukuussa.

Hakemusten uutta käsittelymallia varten palkataan ulkopuolinen evaluaattori arvioimaan Kepan tekemä hankekäsittely. Prosessi arvioidaan niin käsittelijöiden, hakijoiden kuin KEO:n edustajien kannalta. Näin taataan ulkopuolinen arvio käsittelystä sekä saadaan hakijoiden näkökulma prosessiin selville.

## *Resurssointi*

Kuten aiemmin mainittiin, Kepassa pilottihanketta hoitaa koulutus- ja neuvontatiimi omien tehtäviensä lisäksi. Liitteestä ilmenevien laskelmien perusteella koulutus- ja neuvontatiimi voi nykyisillä resursseillaan esikäsittää 30 hankehakemusta ja antaa sihteerin järjestöedustajien muodostamaan asiantuntijaryhmään laatimaan laatukriteereitä.



## Pilottihankkeen resurssointi

Resurssoinnin tarve pilottihankkeen eri vaiheissa on määritelty vaiheen vaatiman työajan mukaan.

Hankehakemuksen alustava käsittely	2 h / hanke
Hakemuksen käsittely KEO:n kriteerien mukaan & lausunnon kirjoittaminen	15 h /hanke
Asiantuntijalausunnon hankkiminen hakemukselle	1 h / hanke
Järjestöedustajien asiantuntijaryhmän istunnot	loka-marraskuu 2003 yhteensä 4 päivää
Laatukriteerien työstäminen	tammi-helmikuu 2004 yhteensä 6 päivää
Yhteiskokoukset hakijajärjestöjen kanssa	5 h /hanke
Lausuntojen toimittaminen KEO:lle	

Koko prosessin ajan täytyy huolehtia asianmukaisesta tiedotuksesta järjestöille: yhteensä 2 päivää.

Ulkopuolisen evaluaattorin palkkaamista varten on tehtävä toimeksianto ja hakijat on haastateltava. Tähän menee elo-syyskuun 2003 aikana yhteensä 5 päivää.

Varsinaisen loppuraportin työstämiseen yhdessä evaluaattorin kanssa menee tammi-helmikuussa 2004 yhteensä 15 päivää.

Koska pilottia ei ole järkevä suorittaa ilman asianmukaista jatkon työstämistä, on sille budjetoitu aikaa 10 päivää helmikuusta 2004.

Prosessi vie kaikkiaan 134 työpäivää, joista 92 sijoittuu ajalle 15.10.–15.12. Voidaan siis todeta, että pilotin työläin osuus on lokakuun puolivälistä joulukuun puoliväliin 2003. Näiden resurssilaskelmien pohjalta olemme päätyneet ehdottamaan 30 hankehakemuksen käsittelyä. Olemme tietoisia siitä, että määrä on kohtalaisen pieni, mutta näillä resursseilla muu ei ole mahdollista.

## Liite 2. Pilottihankkeeseen osallistuneet järjestöt ja hankkeet

Järjestö	Hanke	Kohdema	Kepan jäsen	Vastasi kyselyyn	Laati muistion
Emmaus Helsinki	Yayasan Penghiburin poliklinikatyö ja puiden istutus	Indonesia	x		x
ETRA-liitto	Terveys & tupakka -interventio Nepalissa 2004–2006	Nepal		x	x
Finlands svenska folkhögskoleförening	Käsityöprojekti Fatickin alueella	Senegal		x	x
Helsingin monikulttuurisyhdistys KERI	Kaivoja Kadiogoon	Burkina Faso	x	x	x
Invaliidiliitto	Disacre- Kaakkois-Afrikan resurssi- ja koulutuskeskus	Sambia	x	x	x
Kuurojen liitto	Afrikan kuurojen verkottautuminen	Tansania	x	x	x
Liikunnan Kehitysyhteistyö LiiKe	Koulutusta liikunalla	Tansania	x		x
Maailman luonnonsäätiö	Metsien suojelu ja paikallisväestön elinolojen kehittäminen Itä-USambaran vuoristossa	Tansania	x	x	x
Martyrkyrkans vänner	Nuorten koulutuskeskus/Ambon	Indonesia	x	x	x
Oulu-Matagalpa -ystävyyseura	Ruokaturva	Nicaragua	x		
Plan Suomi säätiö	S.O.S. El Salvador: Lapset ja nuoret ympäristön puolesta	El Salvador	x	x	x
Setlementtinuorten liitto	Lasten terveyskasvatuksen kehittämishanke kylissä, kyläkouluissa ja terveyskeskuksissa	Tansania		x	
Stiftelsen Ålands fredsinstitut	Demokratiskt deltagande i Västpapua	Indonesia		x	x
Suomen adventtikirkko (ADRA Finland)	Koulutusprojekti ESA & EVA Nepalissa	Nepal		x	x
Suomen adventtikirkko (ADRA Finland)	Puhtaan veden projekti	Tansania		x	x
Suomen adventtikirkko (ADRA Finland)	Sairaanhoidajakoulutuksen mahdollistaminen Nepalissa	Nepal		x	x
Suomen Kristillisdemokratian Konneveden paikallisosasto	Orvot ja huono-osaiset lapset – terveydenhoito- ja tukihanke	Sambia		x	
Suomen World Vision	Mosoq Aullyn hanke yhteisöjen kehittämiseksi ja lasten hyvinvoinnin parantamiseksi	Peru	x	x	
Suomi-Nicaragua -seura	Lasten varhaiskehityksen tukeminen	Nicaragua	x	x	x
Taksvärkki	Lasten ympäristökasvatuksen lisääminen	Nepal	x	x	x
Tampereen kehitysmaakauppayhdistys	Kalastajien omaehtoisen toimeentulon rakentaminen Mwanzassa	Tansania			x
Turun Nicaragua-yhdistys	Achuapan kouluprojekti	Nicaragua	x	x	x
Turun taiteilijaseura	Ympäristötaideprojekti TafTaf	Senegal		x	x
Uhusiano	Tuki Morogoron alueen kansalaisjärjestöjen resurssikeskushankkeelle	Tansania	x	x	x
U-landshjälp från folk till folk i Finland (UFF)	ADPP:n opettajaopisto ”Tulevaisuuden opettajat”	Mosambik	x	x	x
Unioni naisasialiitto Suomessa	Casa de Panchita: kotiapulaisten tulevaisuuden parantaminen koulutuksen avulla	Peru	x	x	x
Waterfinns	Macuelizon valuma-alueen kehittämisprojekti Pueblo Nuevon kunnassa	Nicaragua	x	x	x
Waterfinns	Tansania, Mtwara, kyläyhteisön vesihuoltoprojekti	Tansania	x	x	x

## Liite 3. Lausuntolomake

### 1. Perustiedot

- 1.1 Hankkeen nimi ja numero
- 1.2 Hakijajärjestö
- 1.3 Yhteyshenkilö
- 1.4 Maa ja aihe
- 1.5 Yhteistyökumppani(t)
- 1.6 Haettu summa ja omavastuu vuosittain
- 1.7 Hankkeen alkamisvuosi ja kesto

### 2. Yhteenvedo

- 2.1 Hakijajärjestön kapasiteetti:
- 2.2 Yhteistyökumppanien osallistuminen:
- 2.3 Hankkeen tarkoituksenmukaisuus:
- 2.4 Hankkeen toteutettavuus:
- 2.5 Hankkeen kestävyys:
- 2.6 Suositus:

### 3. Hakijajärjestön kapasiteetti toteuttaa hanke

- 3.1 Aiempi kokemus kehitysyhteistyöstä ja kohdemaasta
- 3.2 Henkilöstöresurssit (asiantuntemus, taloushallinto)
- 3.3 Taloudelliset resurssit verrattuna hankkeen kokoon

### 4. Yhteistyökumppanien osallistuminen

- 4.1 Yhteistyökumppanien lyhyt kuvaus (kumppanien kapasiteetti)
- 4.2 Yhteistyökumppanien valinta (miten yhteistyö alkanut, kesto, kokemukset, sitoutuminen)
- 4.3 Suunnittelu yhteistyössä kumppanien kanssa
- 4.4 Vastuun jako hankkeessa hakijajärjestön ja kumppanien kesken
- 4.5 Koordinointi muiden yhteistyötahojen kanssa

### 5. Hankkeen tarkoituksenmukaisuus

- 5.1 Hankkeen lyhyt kuvaus (tarkoitus)
- 5.2 Miten hanke vastaa hyödynsaajien tarpeisiin?
- 5.3 Tukeeko muita hankkeita / päällekkäisyydet

### 6. Hankkeen toteutettavuus

- 6 Lähestymistapa
  - 6.1.1 Ongelma-analyysi
  - 6.1.2 Hyödynsaajien ja sidosryhmien selvitys
- 6.2 Hankkeen tavoitteet, tulokset, toimenpiteet ja toteutumisen seuranta
  - 6.2.1 Ovatko hankkeen tavoitteet selkeät ja realistiset (hankkeen avulla ja aikana saavutettavissa)?
  - 6.2.2 Edesauttavatko hankkeen suunnitellut tulokset tavoitteiden saavuttamista?
  - 6.2.3 Onko tavoitteille ja tuloksille selkeitä mittareita?
  - 6.2.4 Miten valitut toimenpiteet johtavat tuloksiin?
  - 6.2.5 Miten riskit on analysoitu?

## Liite 4. Pisteytyslomake

Alla oleva taulukko on yhteenvedo hankelausuntolomakkeen tiedoista. Arvioinnin asteikko on seuraava: *täysin, tyydyttävästi, (vain) osittain, ei lainkaan*. Rastita sopiva vaihtoehto ja summaa alhaalle rastien määrä kussakin sarakkeessa. Voit kommentoida kutakin näkökohtaa huomiot-sarakkeessa muutamalla sanalla.

Aihe	Huomiot	Arvio			
		Täysin	tyydyttävästi	osittain	ei lainkaan
<b>Hakijan ja kumppanien kapasiteetti</b>					
1. Onko hakijalla aiempaa kokemusta kehitysyhteistyöstä ja kohdemaasta?					
2. Ovatko hakijan taloudelliset ja henkilöstöresurssit riittävät hankkeen kokoon nähden?					
3. Onko kumppaneilla riittävästi voimavaroja toteuttaa hanke?					
4. Onko hakijan taloudellinen omavastuu riittävä?					
5. Onko hanke suunniteltu yhteistyössä kumppanien kanssa?					
6. Onko vastuunjako ja koordinaatio hakijan, kumppanien ja muiden yhteistyötahojen välillä selkeä?					
<b>Tarkoituksenmukaisuus</b>					
7. Onko hyödynsaajat määritellyt selkeästi?					
8. Onko ongelmat analysoitu selkeästi?					
9. Vastaako hanke hyödynsaajien tarpeita?					
10. Tukeeko hanke muita hankkeita?					
<b>Toteutettavuus</b>					
11. Ovatko hankkeen tavoitteet selkeät ja realistiset ?					
12. Edesauttavatko hankkeen suunnitellut tulokset tavoitteiden saavuttamista ?					
13. Onko tavoitteille ja tuloksille selkeitä mittareita?					
14. Johtavatko valitut toimenpiteet tuloksiin?					
15. Onko budjetti realistinen?					
16. Onko riskejä riittävästi analysoitu?					
17. Onko toteutuksen seuranta suunniteltu?					

Kestävyys					
18. Tukeeko hanke Suomen kehityspoliittisia tavoitteita?					
19. Tukeeko hanke kansalaistoinnin kehittymistä kohde- maassa?					
20. Onko sukupuoliroolit huomioitu ja tukeeko hanke sukupuolten välistä tasa-arvoa?					
21. Tukeeko hanke ympäristön hoitoa?					
22. Onko vähemmistöryhmien (vammaiset, etniset vähemmistöt) hyödynsaanti turvattu?					
23. Onko toiminnan jatkuvuus ja tulosten pysyvyys hankkeen jälkeen huomioitu?					
24. Kattavatko hankkeen taloudelliset hyödyt sen kustannukset?					
<b>Yhteensä</b>					

## Liite 5. Haastatellut henkilöt

*Pilottihankkeeseen osallistuneiden järjestöjen edustajat:*

**ETRA-liitto:**

Aune Greggas

**Oulu-Matagalpa -seura:**

Jutta Ala-Aho, Kati Ylinampa

**Suomen adventtikirkko (ADRA Finland):**

Taimo Laitinen

**Tampereen kehitysmaakauppayhdistys:**

Erkki Aunola

Ari Rannisto

**Turun Nicaragua-yhdistys:**

Margarita Keränen

Marja Savolainen

**Turun taiteilijaseura:**

Minna Lappalainen

Heli Mäki-Arvela

**Uhusiano:**

Auvo Finne

Katja Karppinen

Marja-Liisa Männistö

Heli Pimenoff

Vilppu Suominen

**Ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikkö (KEO-33):**

Yksikön päällikkö Pertti Ikonen (läsnä myös työharjoittelija Oskari Öhman)

Määräaikainen avustaja Jyrki Terva

**Kepan johtotiimin jäsenet:**

Toiminnanjohtaja Ville Luukkanen

Hallintojohtaja Anri Kyöstilä

Ohjelmajohtaja Maija Seppo

**Kepan koulutus- ja neuvontatiimin jäsenet:**

Hankeneuvoja Jonna Haapanen

Kurssisihteeri Suvi Halttula

Yhteyspalvelukoordinaattori Eija Mustonen

Koulutussuunnittelija Anne Pönni

Koulutussuunnittelija Antti Turakka

**Muut Kepan toimiston työntekijät:**

Kehityspoliittinen sihteeri Max Bonsdorff

Tuottaja Matti Lahtinen

Hallintokoordinaattori Anne Romar

## Liite 6. Kysely- ja haastattelukysymykset osallistuneille järjestöille

### *Osa 1. Pilottihankkeen toteuttamisesta:*

1. Miten järjestönne on saanut tietoa Pilottihankkeesta? Mielipiteenne Pilottihanketta koskevan tiedotuksen määrästä ja laadusta?
2. Mielipiteenne Kepan ja järjestöjen välisen vuorovaikutuksen (osallistavuuden) määrästä ja laadusta Pilottihankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa?
3. Mielipiteenne Kepan tekemän hanketukihakemusten arvioinnin läpinäkyvyydestä (esimerkiksi järjestöjen mahdollisuuksista saada tietoa hankettaan koskevista Kepan arvioista ja niiden perusteista)?
4. Mielipiteenne hakemusten käsittelyprosessin aikataulutuksesta ja kestosta Pilottihankkeessa?
5. Mielipiteenne Kepan lausunnoissa käytetyistä arviointiperusteista (lausuntolomakkeen otsikot ja kysymykset), esimerkiksi niiden soveltuvuudesta järjestönne hankkeen arviointiin?
6. Mielipiteenne hankettanne koskevassa Kepan lausunnossa esitetyistä arvioista, johtopäätöksistä ja suosituksista (esimerkiksi niiden asiantuntevuudesta, ymmärrettävyydestä, oikeudenmukaisuudesta)?
7. Mielipiteenne hakemustanne ja Kepan lausuntoa käsitelleestä kokouksestanne Kepan kanssa (esimerkiksi kokouksen ajoitus, tarve, hyödyllisyys, onnistuneisuus, jne.)?
8. Muut näkemyksenne pilottihankkeen toteutuksesta:

### *Osa 2. Kansalaisjärjestöjen hanketuen hallinnon uudistamisesta ja Kepan roolista siinä:*

9. Mitä mieltä olisitte siitä, jos ulkoasiainministeriö siirtäisi kansalaisjärjestöjen hanketukihakemusten käsittelyn, tukipäätöksenteon ja/tai hanketuen seurannan pysyvästi jollekin ministeriön ulkopuoliselle taholle?
10. Jos ulkoasiainministeriö siirtäisi kansalaisjärjestöjen hanketuen hallinnon pysyvästi ministeriön ulkopuolelle, mikä/minkälainen organisaatio olisi mielestänne paras hoitamaan tehtävää?
11. Miten hanketuen hallinto tulisi mielestänne järjestää sen riittävän läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden sekä tuettavien hankkeiden laadun varmistamiseksi?
12. Mitä mieltä olisitte siitä, jos Kepa ryhtyisi pysyvästi hoitamaan kansalaisjärjestöjen hanketuen hallintoa (esimerkiksi: sopisivatko hanketuen hallintotehtävät Kepan etujärjestö-, kouluttaja- ja neuvojarooliin; miten hanketuen hallintotehtävien hoitaminen vaikuttaisi Kepan ja järjestöjen välisiin suhteisiin)?
13. Muut ehdotuksenne kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hanketukijärjestelmän, siinä käytettävien menettelytapojen ja/tai siihen liittyvän Kepan toiminnan kehittämiseksi: