



Twinning-kumppanuushankkeet - suomalaisen hyvän hallinnon ja julkishallinnon tarkastustoiminnan vientiä

Twinning-toiminta on Euroopan Unionin tapa valmentaa ehdokasmaita EU-jäsenyyteen ja samalla yhtenäistää eurooppalaista hallintokulttuuria. Twinning-hankkeilla toimeenpannaan ja toteutetaan käytännössä EU:n laajentumis- ja naapurisuuspolitiikkaa. Suomalaisella julkishallinnon tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen asiantuntemuksella vahvistetaan ehdokasmaiden julkishallinnon tarkastustoimintaa ja hyvää hallintoa.

Twinning-kumppanuushankkeet

Twinning on EU:n rahoittamaa kumppanuustoimintaa EU:n ehdokasmaiden, potentiaalisten ehdokasmaiden ja naapurimaiden kanssa. Ulkoministeriö koordinoi EU-Twinning- toimintaa Suomessa ja vastaa toiminnan kansallisesta ohjauksesta sekä neuvonnasta. Twinning-toiminta kohdistuu kohdemaiden hallinnon ja lainsäädännön kehittämiseen. Hankkeen toteuttajana voi olla vain viranomaisorganisaatio. Hankkeita toteutetaan myös usein yhteistyössä usean jäsenmaan voimin.

Twinning-hankkeet valmentavat EU:n ehdokasmaita jäsenyyteen ja tarjoavat asiantuntijatukea EU:n naapurimaille hallintojen uudistamistyöhön ja EU-lainsäädäntöön mukautumiseen. Vuosittain avautuu noin 200 hankemahdollisuutta eri toimialoilta, joista muutamat koskevat sisäistä valvontaa, tilintarkastusta ja sisäistä tarkastusta. Twinning-toiminta tuo lisäarvoa kaikille mukana oleville osapuolille.

Hankkeet toteutetaan paikan päällä kohdemaassa

Twinning-toiminta on pitkäaikaista asiantuntijatukea kohdemaalle. Yksittäiset Twinning-hankkeet kestävät alle puolesta vuodesta 2,5 vuoteen. Hankkeen rahoitusarvo voi nousta yli kahteen miljoonaan euroon. Twinning-hankkeiden keskeisen toiminnan muodostaa pitkäaikaisen neuvonantajan (Resident Twinning Adviser (RTA)) lähettäminen edunsaajamaahan koko hankkeen ajaksi. RTA koordinoi paikan päällä hankkeen päivittäistä toteutusta sekä lyhytaikaisten asiantuntijoiden (Short-Term Expert (STE)) hankkeen tavoitteen toteuttamiseen liittyviä käyntejä edunsaajamaassa. Hanketta johtaa jäsenvaltiosta käsin toimiva projektijohtaja, joka on yleensä korkean tason virkamies. Hankkeen keskeisillä toimijoilla, RTA ja projektijohtaja, on vastinparinsa hankkeen edunsaajan vastaanottavassa viranomaisessa. Yhteistyö sekä molemminpuolinen sitoutuminen hankkeeseen on erittäin tärkeää hankkeen keskeisten määriteltyjen tulosten saavuttamiseksi ja hankkeen onnistumiseksi. Euroopan komissio seuraa hankkeiden toteutumista säännöllisesti hankkeiden toimeenpanon aikana.

Suomalaisittain Twinning-hankkeiden tavoitteena on mm.

- suomalaisen hyvän hallinnon vienti
- osaamisen välittäminen EU-rahoituksella
- osoittaa vastuunottoa ja vaikuttamista EU työssä
- tuottavuuden lisääminen ja vaikuttavuus
- osaamis pääoman kehittäminen asiantuntija- ja organisaatiotasolla
- yhteistyöverkostot.



Tarkastajien kokemuksia Twinning-hankkeesta: Consolidation and Strengthening the External Public Audit in the Republic of Moldova



HAUS-kehittämiskeskus Oy voitti Moldovan tilintarkastustuomioistuimen toiminnan Twinning-kehittämishankkeen tarjouskilpailun yhteishankkeena Espanjan valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Hankkeen tavoitteena oli kehittää Moldovan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoimintaa, julkishallinnon tilintarkastusta ja talousarviota koskevaa lainsäädäntöä, tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöhallintoa ja tilintarkastustuomioistuimen ja muiden Moldovan viranomaisten välistä yhteistyötä. Hankkeeseen osallistui Suomesta eri virastoista valtionhallinnon ja tarkastusalan asiantuntijoita, kuten sisäisiä tarkastajia, VTV:n tilintarkastajia ja juristeja sekä henkilöstöhallinnon ja muiden alueiden asiantuntijoita. Hanke toteutettiin vuosina 2014-2016 ja sen jälkeen mm. Alankomaiden (2016-2017) ja Ruotsin (2018-) tarkastusviranomaiset ovat jatkaneet Moldovan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoiminnan kehittämistä.



Tarkastajien kokemuksia

Osallistuimme hankkeeseen STE-roolissa. Hanke toteutettiin paikan päällä Chisinaussa Moldovassa, jossa vietimme hankkeen aikana kahdeksan noin viikon mittaista jaksoa. Edunsaajan eli Moldovan tilintarkastustuomioistuimen odotukset konsultointitarpeesta selvisivät lopullisesti vasta paikan päällä, mikä edellytti meiltä nopeaa reagointia ja kykyä sopeutua. Onnistuminen edellytti tässäkin luottamuksen

rakentamista osoittamalla alusta alkaen, että pystymme ammattimaisesti ilman ennakoasenteita tuottamaan toiminnalle lisäarvoa.

Toimimme tilintarkastustuomioistuimen kahden tarkastusryhmän Twinning-kumppaneina investointihankkeita koskevissa tuloksellisuustarkastustoimeksiannoissa. Konsultointitehtävämme kattoi koko tarkastuksen elinkaaren tarkastuksen esiselvitysvaiheesta lopullisen tarkastusraportin käsittelyyn Moldovan tilintarkastustuomioistuimen yleisistunnossa. Varsinaiset tarkastukset toteutettiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastushenkilöstön toimesta. Tehtävänäimme oli tukea tarkastusryhmien toiminnan yhdenmukaistamista kansainvälisten julkishallinnon tilintarkastusstandardien kanssa ja samalla arvioida tarkastustoimeksiannon toteutuksen laatua suhteessa tilintarkastusstandardeihin. Lisäksi osallistuimme muiden tarkastusryhmien yksittäisiin konsultointeihin. Emme pyrkineet kopioimaan suomalaista hallinto- ja tarkastuskulttuurin mallia, vaan pyrimme ymmärtämään edunsaajan toimintaympäristöä ja konkreettisesti opastamaan, miten soveltaa tarkastusalalla parhaita käytäntöjä. Hyödynsimme suomalaisia soveltamisesimerkkejä, mutta periaatteenamme oli tuoda julkishallinnon tilintarkastukseen (INTOSAI) ja sisäiseen valvontaan (COSO) liittyvien viitekehyksen soveltamisosaaminen käyttöön ja auttaa tarkastusryhmiä soveltamaan niitä konkreettisesti.

Mitä lisäarvoa Twinning-hanke antoi meille ja miten sisäinen tarkastus voi hyödyntää kokemuksia

Saimme hankkeesta hyvän muistutuksen siitä, mitä hyvä hallinto tarkoittaa ja etenkin mitä merkitsee, jos hyvä hallinto ei olekaan itsestään selvä oletusarvo tarkastettavan kohteen toiminta- tai ohjausympäristössä. Hankkeissa mukanaolo edellytti syvällistä perehtymistä niin tilintarkastusalan kuin sisäisen tarkastuksenkin kansainvälisiin standardeihin ja niiden oikeasuhteiseen soveltamiseen tarkastustehtävän tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastajan on kyettävä perustelevaan miksi standardien mukaisia menettelyjä on sovellettava tarkastuksen kaikissa vaiheissa riippumattoman ja luotettavan lopputuloksen turvaamiseksi. Riippumattomuus tuo lisäarvoa, jota muut kuin standardien mukaisesti toimivat ammattitarkastajat eivät voi taata. Se on yksi keskeinen tekijä, mikä erottaa ammattimaisen tarkastustoiminnan konsulteista ja muista selvitysten laatijoista. Tarkastustoiminnan yksi tärkeä tavoite on valvoa hyvän hallinnon toteutumista riippumattomasta näkökulmasta.

Kuluneen syksyn aikana Suomessa on ollut lausuntokierroksella työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva tilintarkastuslain muutosesitys, jossa mikroyritykset ehdotettiin rajattavaksi tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lausuntokierroksella lakisääteinen ammattitarkastustoiminta sai merkittävää tunnustusta usealta eri viranomaistaholta harmaan talouden torjuntatyön ja taloudellisen raportoinnin luotettavuuden varmentamisen tuomasta hyödystä ja lisäarvosta. Tunnustukset ovat lähes suoraan johdettavissa COSO-mallin mukaisista sisäisen valvonnan tavoitteista, jotka käytännössä ohjaavat tilintarkastuksen ja myös sisäisen tarkastuksen riskiperusteista työsuunnittelua. Lausuntojen perusteella hallitus päätti 16.11.2018, ettei se anna eduskunnalle lakiesitystä, joka olisi poistanut tilintarkastusvelvollisuuden mikroyrityksiltä kokonaan. Sen sijaan hallitus selvityttää tilintarkastusta kevyemmän, lakisääteisen tarkastuksen mahdollisuutta pienille yrityksille.

Hyvä hallinto ei ole itsestäänselvyys Suomessa eikä Moldovassa, vaan sen turvaaminen ja varmentaminen vaativat työtä. Julkishallinnossa tätä työtä tekevät muun muassa sisäiset tarkastajat. Valtion talousarvioasetuksen 70 §:ssä säädetään, että sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Keskeistä on soveltaa niitä oikeasuhteisesti. Sisäisten

tarkastajien kannattaa ottaa kaikki hyöty irti tarkastustoiminnan saamasta laajasta julkisesta tunnustuksesta sen lisäarvoa tuottavasta työstä ja vaikuttavuudesta ja tuoda esille mitä lisäarvoa sisäinen tarkastus voi tuoda omalle organisaatiolleen ja sidosryhmilleen.



Jyrki Pennanen

Tarkastuspäällikkö, Sisäministeriö

Sisäiset tarkastajat ry:n ammatillisten asioiden toimikunnan jäsen

Mikko Helkiö

JHT, CIA, CGAP, CRMA, CCSA

Tarkastusneuvos, Valtioneuvoston kanslia

Sisäiset tarkastajat ry:n julkissektoritoimikunnan jäsen

Moldovan tilintarkastustuomioistuimen tiedote liittyen Twinning-asiantuntijatyöhömmee
<http://www.ccrm.md/en/3473-3-cold-audits-reviews-within-the-twinning-project>.

Lisätietoja Twinning-hankkeista ulkoministeriön nettisivuilta:

<https://um.fi/twinning-ja-taieux-eu-n-laajentumis-ja-naapuruushankkeet#Twinning>