



Syynäten vai sparraten?

Selvitys kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen toiminnantarkastuksista

TUOMO ALHOJÄRVI (2013)



KEPAN TAUSTASELVITYKSET 37, 2013

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-210-5

TAITTO: ATTE KEINÄNEN



KEPA RY

TÖÖLÖNTORINKATU 2 A

00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233

FAX+358-9-584-23-200

KEPA@KEPA.FI

WWW.KEPA.FI

TUETTU ULKOMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖVAROIN.

ESITETYT MIELIPITEET OVAT HENKILÖKOHTAISIA EIVÄTKÄ VÄLTTÄMÄTTÄ EDUSTA KEPAN VIRALLISTA KANTAA.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Johdanto

1 Toiminnantarkastukset

2 Tarkastuksen vaiheet

- 2.1 Tarkastuksesta päättäminen
- 2.2 Tarkastuksen aloitus
- 2.3 Tarkastuksen aikana
- 2.4 Tarkastuksen loppuraportin laadinta
- 2.5 Tarkastuksen purku

3 Kyselyn tuloksia

- 3.1 Ensimmäinen kysymysoso: Taustatietoja
- 3.2 Toinen kysymysoso: Ennen tarkastusta
- 3.3 Kolmas kysymysoso: Tarkastuksen aikana
- 3.4 Neljäs kysymysoso: Tarkastuksen käsittely
- 3.5 Viides kysymysoso: Tarkastusten kustannukset
- 3.6 Kuudes kysymysoso: Kyselyn johtopäätöksiä

4 Johtopäätökset

Liite 1

Liite 2

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuoda esiin kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kokemuksia niille tehdyistä toiminnantarkastuksista. Kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminnantarkastuksissa arvioidaan järjestöjen keskeisiä toimintoja: taloushallintoa, raportointia, prosesseja, sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tarkastuksia teettää ulkoministeriö (UM) ja niillä toteutetaan valtionapuviranomaiselle kuuluvaa valvontavelvoitetta. Käytännössä tarkastukset tekee UM:n toimeksiannosta tilintarkastusyhtiö KPMG.

Toiminnantarkastukset ovat herättäneet viime vuosina runsaasti keskustelua niin järjestökentällä kuin mediassakin: osapuolten väliset toimintakulttuurien kohtaamiset eivät aina ole sujuneet kitkatta. Selvittääkseen tarkemmin järjestöjen kokemuksia tarkastuksista Kepa teki verkkopohjaisen kyselyn sekä haastatteli tarkastuksista vastaavia avaintoimijoita ja kehitysyhteistyötoimijoita. Kyselyyn vastasi 24 järjestöä, joiden joukossa oli sekä suuria, yli kymmenen työntekijän, että täysin vapaaehtois pohjalta toimivia järjestöjä.

Selvityksen tuloksissa nousevat esiin sekä myönteiset kokemukset että kehittämisen paikat. Parhaimmillaan tarkastusprosessi tuntui järjestöistä konkreettisia parannuksia ja kehittämistyökaluja tarjonneelta oppimisprosessilta. Monet vastaajat olivat saaneet tarkastajilta asiantuntevia huomioita erilaisiin prosesseihinsa ja enemmistö vastanneista koki tarkastusprosessin parantaneen heidän ja ulkoministeriön välistä suhdetta. Tarkastusten antamia suosituksia olikin ryhdytty toimeenpanemaan jokaisessa vastaajajärjestössä – priorisoiden järjestön oman toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimpia.

Tarkastusprosessissa riittää kuitenkin myös kehittämisen paikkoja. Järjestöt kokivat osan tarkastuskäytännöistä ja tarkastuksen käsittelytavoista epätarkoituksenmukaisiksi ja jopa ongelmallisiksi. Erityisesti esiin nousivat tarve lisätä tarkastusprosessin läpinäkyvyyttä, suhteuttaa järjestöiltä vaadittuja toimenpiteitä niiden toiminnan kokoon ja toimintaympäristöön, löytää oikeudenmukaiselta tuntuvia ratkaisukeinoja tarkastusten esiin nostamisesta ristiriitapauksissa sekä välttää asenteellisuutta ja tarkastuksen piiriin kuulumattoman toiminnan arvottamista.

Tarkastuksen eri osapuolten välinen luottamus ja yhteistyö ovatkin paras tapa kehittää järjestöjen toimintaa ja ennaltaehkäistä tarkastuksissa esiin nousevia ongelmia. Mielekäs tarkastusprosessi lisää sitoutumista sen suosituksiin ja auttaa kehittämään paitsi järjestön toimintoja myös sen suhteita ulkoministeriöön ja kumppaneihinsa.

Selvityksen laatimisen aikana kaikki eri osapuolet ovat osoittaneet rohkaisevan laajaa kiinnostusta dialogiin ja yhteistyön parantamiseen. Tässä raportissa esiin nostetut seikat voivatkin tukea yhteistyön parantamista edelleen, niin että jokainen tarkastettu järjestö löytäisi tarkastuksen aikana konkreettisia oppimisen paikkoja ja saisi innostavaa tukea toimintansa kehittämiseksi.

Johdanto

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuoda esiin kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen kokemuksia niille tehdyistä toiminnantarkastuksista, jotka ovat ulkoministeriön (UM) sisäisen tarkastuksen yksikön (STY) teettämiä. Käytännössä tarkastukset toteuttaa tilintarkastusyhtiö KPMG, joka saa toimeksiannon STY:ltä.

Tarkastusten tavoitteena on seurata ja valvoa myönnettyjen varojen käyttöä, eli tarkastusten ensisijainen tavoite on toteuttaa valtionapuviranomaiselle määrättyä valvonta- ja seuranta-tehtävää. Lisäksi tarkastuksilla valvotaan myös UM:n kansalaisjärjestöyksikön (KEO-30) toimintaa ja sen valvontavastuuta suhteessa järjestöihin.

Tarkastukset kohdistuvat järjestöjen taloushallintoon, raportointiin, prosesseihin, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Tarkastusten tavoitteena ei siis ole evaluoida hankkeita, mutta niissä ei myöskään keskitytä yksinomaan järjestöjen taloushallintoon.

Kepan kyselyn taustalla ovat aiheen ajankohtauus sekä mediassa että järjestötoimijoiden keskusteluissa. Tehdyistä tarkastuksista uutisoitiin vuonna 2012 mediassa hyvin ristiriitaisin äänenpainoin. Niin järjestötoimijat kuin kehitysministerikin ovat ottaneet kantaa tarkastettujen järjestön toiminnan yksipuoliseen uutisointiin. Pääasiassa mediahuomio on keskittynyt erityis-tilintarkastuksiin, joita tässä selvityksessä ei käsitellä, mutta myös toiminnantarkastukset ovat herättäneet keskustelua.

Mediakeskustelu on nostanut järjestöille tehtävät tarkastukset esiin valtakysymyksenä, jolla

voi olla suurtakin vaikutusta kehitysyhteistyön yhteiskunnalliseen arvostukseen. Toisaalta aihe on jo vuosien ajan tuottanut keskustelua järjestöissä. Erialaisten toimintakulttuurien kohtaamiset UM:n, KPMG:n ja järjestöjen välillä eivät aina ole sujuneet kitkattomasti, ja taloushallintoon kohdistuvat tarkastukset herättävät joskus tarpeetonta pelkoa.

Tämän selvityksen tavoitteena onkin edesauttaa kaikkien osapuolten välisen luottamuksen vahvistumista sekä tarkastusten epäselvyyksien hälventymistä. Selvityksen tarkoituksena on nostaa esiin järjestöjen näkökulmia sekä kaikkia tarkastusten osapuolia koskevia kehittämisideoita. Tavoitteena on, että tarkastus voi olla kaikkien osapuolten kannalta mielekäs oppimisprosessi.

Selvitys perustuu Kepan tekemään verkkopohjaiseen kyselyyn sekä viiteen haastatteluun. Kolme näistä oli kehitysyhteistyötoimijoiden haastatteluja, jotka tehtiin luottamuksellisesti ja pidetään selvityksessä nimettöminä. Lisäksi haastattelimme UM:n ja KPMG:n edustajia. UM:n haastattelussa paikalla olivat ylitarkastaja Heli Iirola STY:stä ja taloushallinnon neuvonantaja Mirja Tonteri KEO-30:sta. KPMG:stä haastattelimme Carina Hedberg-Kivistöä ja Anders Lundinia. Lisäksi kyselyn tulosten perusteella järjestettiin Kepassa keskustelutilaisuus 27.2.2013. Tilaisuuden johtopäätökset on sisällytetty mukaan tähän selvitykseen.

Selvityksessä käydään lyhyesti läpi toiminnantarkastusten prosessi ja eri toimijat, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan kyselytutkimuksen tuloksia. Lopussa vedetään yhteen tarkastuksen eri osapuolia koskevia kehittämis ehdotuksia. Selvityksen liitteinä ovat Kepan toimenpide-ehdotukset toiminnantarkastusten kehittämiseksi (liite 1) sekä verkkokyselyn kysymykset (liite 2).

1 Toiminnan- tarkastukset

Toiminnantarkastukset perustuvat valtionavustuslakiin, jossa säädetään valvontatehtävästä ja tarkastusoikeudesta:

"Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia." (15 §)

"Valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia." (16 §)

Lisäksi valtionapuviranomainen voi valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan tarkastuksia. Kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminnantarkastusten kohdalla tämä valtuutus on puitesopimuksen kautta annettu KPMG:lle. Sopimus on tällä erää voimassa toukokuuhun 2016.

Kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminnantarkastuksiin käytetään UM:n varoja tapauksesta riippuen kymmenestä tuhannesta eurosta useisiin kymmeneen tuhansiin. Tarkastuksia tehdään vaihteleva määrä vuosittain (ks. taulukko 1).

Vuosi	2009	2010	2011	2012
Suoritettut tarkastukset	5	3	12	8

Taulukko 1. Vuosittain suoritettut toiminnantarkastukset.
Lähde: STY

Tarkastettavien järjestöjen valinta perustuu UM:n harkintaan. STY:n mukaan tarkastusten

pääpaino on UM:n kumppanuusjärjestöissä, joiden kautta kulkee suurin osa ministeriön myöntämästä rahasta, mutta myös muita kehitysyhteistyötä tekeviä järjestöjä tarkastetaan säännöllisesti. Kumppanuusjärjestöistä jokainen pyritään tarkastamaan viiden vuoden välein, muiden järjestöjen kohdalle tarkastus osuu harvemmin. Kepaan tehtiin toiminnantarkastus vuonna 2012.

STY:n mukaan tarkastusperusteena on käytetty esimerkiksi seuraavia kriteerejä:

- tarkastusta ei ole aikaisemmin tehty kyseisessä järjestössä
- hankevastuuvirkamiehen pyyntö tarkastuksesta, raportoinnissa tai muussa on ollut ongelmia
- haluttu valita järjestöjä, jotka toimivat maantieteellisesti tietyllä alueella
- jokin yhteinen tema, joka yhdistää järjestöjä, esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöt
- hanketuen merkittävä nousu edellisistä vuosista
- ilmitulleet väärinkäytökset

Toiminnantarkastuksiin osallistuu pääasiassa kolme toimijaa: UM, KPMG ja tarkastettava järjestö, jotka muodostuvasta monesta osasta. Esimerkiksi UM:ssä tarkastusten kannalta keskeinen toimija on STY:n lisäksi kansalaisjärjestöyksikkö KEO-30. KPMG puolestaan muodostuu sekä emoyhtiö KPMG Oy:stä että julkishallinnon tarkastuksia hoitavasta KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:stä. Lisäksi KPMG on maailmanlaajuinen asiantuntijayritysten verkosto, ja niinpä Suomen KPMG:n lisäksi tarkastuksissa on usein mukana kohdemaiden KPMG:n edustajia.

Kansalaisjärjestöt puolestaan koostuvat sekä Suomessa että kohdemaassa työskentelevistä toimijoista. Kohdemaassa toimii usein myös suomalaisen järjestön etelän kumppanijärjestö. Näin kolmen toimijan välisen yhteistyön tutkimisen lisäksi on tärkeä huomioida toimijoiden sisäisen moninaisuuden ja verkostomuotoisuuden luonne.

2 Tarkastuksen vaiheet

Tarkastusprosessi voidaan pääpiirteissään jakaa kuuteen vaiheeseen (ks. kuva 1).

2.1 Tarkastuksesta päättäminen

Tarkastuksesta päättäminen tapahtuu UM:ssä KEO-30:n ja STY:n välisenä prosessina. Aloite tarkastuksille tulee KEO-30:stä, jossa käydyn sisäisen keskustelun perusteella ehdotetaan jotakin järjestöä tai järjestökokonaisuutta tarkastettavaksi. KEO-30 esittelee ehdotuksensa STY:lle, jossa puolestaan käydään oma sisäinen keskustelu ehdotetun järjestön tarkastustarpeista ja -mahdollisuuksista. Vastuu tarkastuksesta siirtyy tässä vaiheessa STY:lle, joka tekee puitesopimuksen mukaisen toimeksiantoesityksen KPMG:lle. KPMG puolestaan tekee tarjouksen kyseisen järjestön tarkastamisesta STY:lle. Tarkastus aloitetaan tarjouksen hyväksymisen jälkeen.

2.2 Tarkastuksen aloitus

Tarkastuksen aloitus tapahtuu siten, että KPMG ottaa yhteyden tarkastettavaan järjestöön ja sopii tämän kanssa tarkastuksen aloituspalaverin ajankohdan. Aloituspalaveri on KPMG:n ja järjestön välinen tapaaminen, jossa järjestölle tehdään selväksi tarkastusprosessin aikataulut ja järjestöltä vaadittavat toimenpiteet. Palaverissa myös sovitaan lopetuspalaverin ajankohta, mikä jäsentää tarkastusprosessin kesto.

2.3 Tarkastuksen aikana

Itse tarkastus on KPMG:n ja järjestön välinen prosessi. KPMG tarkastaa järjestön taloushallintoa käymällä läpi järjestön asiakirjoja ja haastatteleamalla sen avaintoimijoita. Asiakirjat vaaditaan sähköisessä muodossa. Suurin osa tarkastuksista suoritetaan vain järjestön Suomen toimistossa, mutta tarkastus saattaa ulottua myös kohde- maan toimintoihin. UM ei osallistu itse tarkas-

tuksen aikana prosessiin paitsi mahdollisissa ongelmatapauksissa, jolloin KPMG ottaa yhteyden sisäisen tarkastuksen yksikköön.

2.4 Tarkastuksen loppuraportin laadinta

Tarkastusten huomioiden perusteella KPMG laatii tarkastuksesta loppuraportin, johon sisältyy temaattisesti jäsenneulyjä huomioita järjestön toiminnasta ja suosituksia toiminnan parantamiseksi. Suositukset on jaettu neljään luokkaan niiden vakavuusasteen perusteella (critical, very important, important, to be considered). Vakavuusaste määrittää sitä, kuinka nopealla aikataululla järjestön tulee puuttua huomautettuihin epäkohtiin.

Tarkastuksen perusteella laadittu loppuraportti toimitetaan kommentoitavaksi järjestölle, jolla on oikeus vaatia muutoksia raportin asiasivirheisiin. KPMG tekee muutokset lopulliseen raporttiin ja toimittaa tämän järjestölle. Järjestön johdon tulee laatia raportin havaintoihin ja suosituksiin kirjallinen vastine sekä antaa tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin tarkastusraportin pohjalta on jo ryhdytty. Kirjallinen vastine lähetetään sekä KEO-30:lle että STY:lle. Jälkimmäinen toimittaa vastineen tiedoksi KPMG:lle.

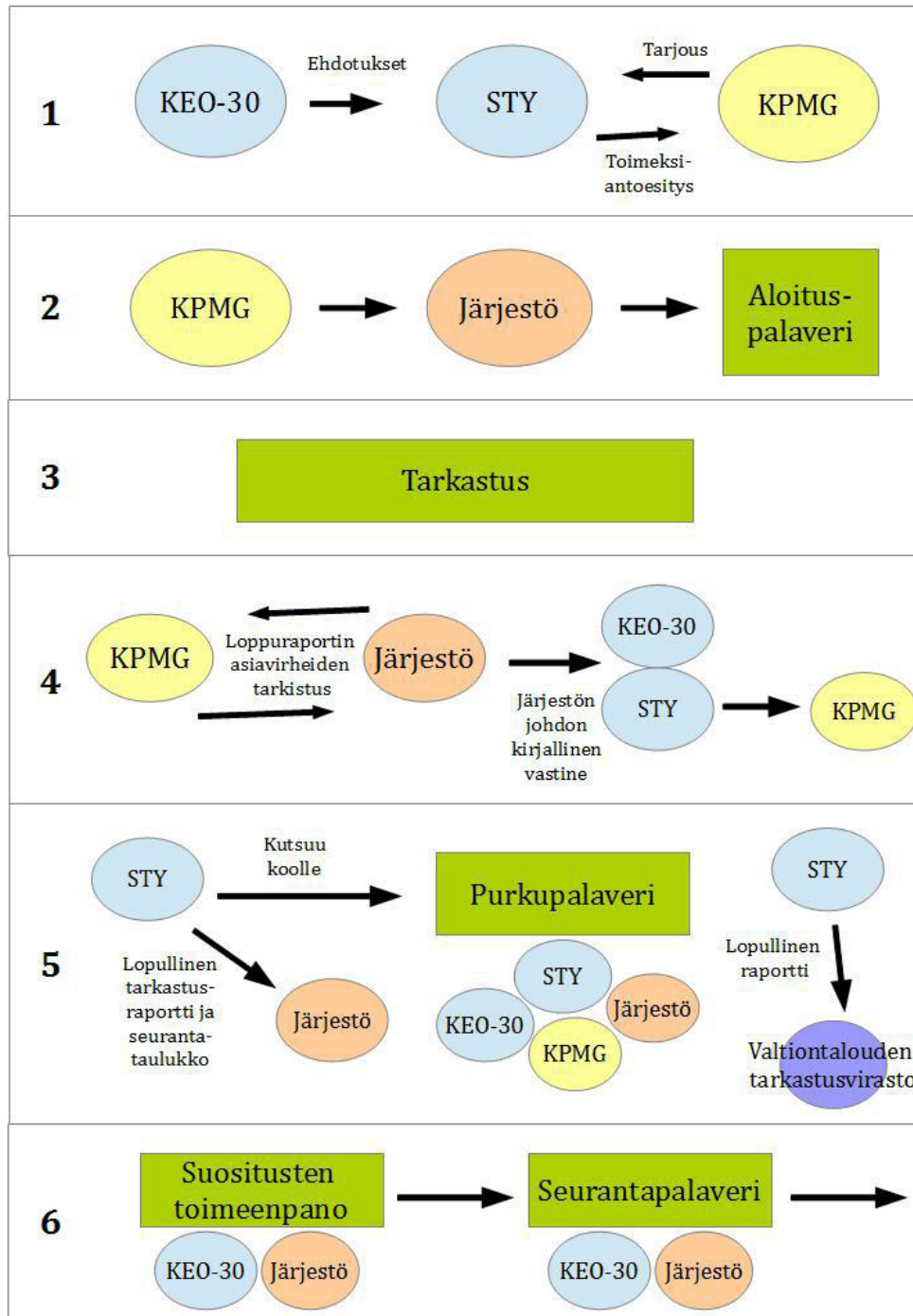
2.5 Tarkastuksen purku

STY toimittaa lopullisen tarkastusraportin ja seurantataulukon järjestölle sekä kutsuu koolle tarkastustahojen yhteisen purkupalaverin, jossa ovat läsnä STY:n KEO-30:n, KPMG:n ja järjestön edustajat. UM:n sisäinen vastuu tarkastusprosessista siirtyy tässä vaiheessa STY:lta takaisin KEO-30:lle. Purkupalaverissa käydään läpi tarkastuksen huomioiden ja suositukset sekä järjestön vastine näihin. Järjestön vastuuvirkamies KEO-30:sta laatii tapaamisesta muistion, jonka pohjalta tehdään suositusten seurantataulukko. Seurantataulukko on kirjattu tarkastuksen huomioiden ja suositukset, vaadittavat toimet sekä vastuunjako (UM tai järjestö) ja aikataulu suositusten toimeenpanolle. Seurantataulukko on myös kirjoitettu auki purkupalaverissa käydyn keskustelun johtopäätökset. STY toimittaa valmiin tarkastusraportin Valtion talouden tarkastusvirastolle (VTV).

2.6 Suositusten toimeenpano ja seuranta

Loppupalaverissa käydyn keskustelun pohjalta järjestö toimeenpanee suositukset vastuuvirkamiehen valvonnassa. Suositusten toimeenpanon

seuraamiseksi järjestetään UM:ssä seurantapalaveri, johon osallistuvat vastuuvirkamies ja järjestö. Vastuuvirkamiehellä on vastuu suositusten toimeenpanon seurannasta ja päätös siitä, milloin suositusten toimeenpanemiseksi on tehty riittävästi.



Kuva 1. Tarkastusprosessin pääpiirteet. Perustuu UM:n haastattelun tietoihin.

3 Kyselyn tuloksia

3.1 Ensimmäinen kysymyso- sio: Taustatietoja

Kepan verkkokyselyssä järjestöjen tarkastuskokemuksia selvitettiin 28 kysymyksen avulla. Tarkastusprosessin eri vaiheita mukaillen, kysymykset jakaantuivat kuuteen osaan: *taustatietoja, ennen tarkastusta, tarkastuksen aikana, tarkastuksen käsittely, tarkastusten kustannukset ja johtopäätöksiä.*

Kyselyyn saatiin 24 vastausta. Vaikka vastanneiden lukumäärä hieman karisi kyselyn edetessä, voidaan vastaajien määrää pitää melko merkittävänä tehtyjen tarkastusten vuosittaiseen määrään (ks. taulukko 1) nähden.¹ Tässä yhteenvedossa esitetään tärkeimmät tuloksissa esiin nousseet havainnot.

Kyselyyn vastasivat sekä pienet että suuret järjestöt. Järjestöjen kokoa selvitettiin kysymyksellä niiden palkatun henkilöstön määrästä (n=24). Vastaukset jakoutuivat selkeästi kahteen ryhmään. Yli 10 työntekijän järjestöjä oli 16 ja kokonaan ilman palkattua henkilökuntaa työskentelevien järjestöjen määrä oli 6. Näiden lisäksi yhden maininnan saivat sekä ryhmä 1-2 että ryhmä 6-10.

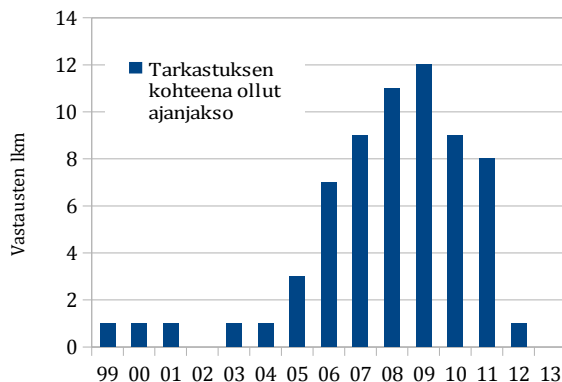
Selvästi yleisin saadun tuen muoto vastaajien keskuudessa oli hanketuki, jota oli saanut 19 järjestöä (n=23). Seuraavaksi eniten oli saatu viestintä- ja kehityskasvatustukea (7) sekä kumppanuusjärjestötukea (5). Hankevalmistelumatkatukea oli saanut kaksi vastaajaa. Yksittäisinä mainintoina nousivat esille konferenssimatkatuki sekä valtion tuki erityissätiöille.

Tarkastuksen laajuutta ja järjestön kokoa selvitettiin myös kysymyksellä tarkastuksen kohteena olleen avustussumman suuruudesta. Vastaajista (n=24) 15 tapauksessa tarkastus oli koskenut yli 200 000 euron avustussummaa.

¹ Kyselyn ensimmäisiin kysymyksiin vastasi kaikki 24 vastaajaa, kun taas viimeisimmissä kysymyksissä vastaajia oli enää noin 15. Osasyynsä tähän vastaajien harventumiseen voidaan pitää kyselyn pituutta (28 kysymystä). Tästäkin huolimatta vastaajien määrää voidaan pitää melko korkeana – ja määrää tärkeämpää laadullisessa tutkimuksessa onkin toki vastausten sisältö.

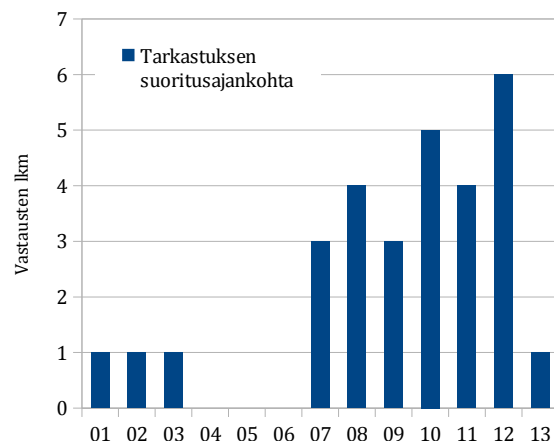
Kolme mainintaa saivat puolestaan sekä ryhmät 1-49 000e, 50 000-99 000e että 100 000-149 000e.

Tarkastetut ajanjaksot painottuvat vuosille 2006-2011 ja keskimääräinen tarkastetun ajanjakson pituus oli hieman yli 3 vuotta (ks. kuva 2). Vastauksia lukiessa on hyvä muistaa näiden perustuvan muistikuville usein monienkin vuosien takaisista tapahtumista.



Kuva 2. Tarkastusten kohteena olleet ajanjaksot (n=19).

Tarkastusten suoritusajankohdat puolestaan painottuivat viime vuosille (ks. kuva 3).



Kuva 3. Tarkastusten suoritusajankohdat (n=20).

Vastaajajoukosta (n=20) 15:llä tarkastus oli suoritettu yhden kalenterivuoden sisällä. Kolmella vastaajalla tarkastus oli ulottunut kahden vuoden ja kahdella vastaajalle kolmen vuoden ajanjaksolle. Kahdelle vastaajalle tarkastus oltiin suoritettu kahdesti. Näiden vastaajien kohdalla aikaväli suoritetuilla tarkastuksilla oli kuusi ja neljä vuotta.

3.2 Toinen kysymysosio: Ennen tarkastusta

Tässä osassa järjestöiltä kysyttiin heidän saamastaan ilmoituksesta, jolla kerrottiin tulevasta tarkastuksesta (n=18). Enemmistö kyselyyn vastanneista järjestöistä oli saanut ilmoituksen UM:n edustajalta, vaikka muodollisesti vastuu yhteydenotosta on KPMG:llä. Tämä herättää kysymyksen siitä, kohdellaanko järjestöjä tarkastuksista ilmoitettaessa tasapuolisesti, ja onko käytännössä yhdenmukaistamisen tarvetta?

Tarkastusilmoituksen sisällöissä koettiin myös parantamisen varaa, sillä yli kolmannes

vastaajista sanoi, ettei ilmoitus selventänyt perusasioita tarkastuksen toimeksiannosta, järjestöltä vaadituista toimenpiteistä tai tarkastuksen syistä, tavoitteista ja aikatauluista (ks. taulukko 2).

Nämä vastaukset voidaan myös ristiintaulukoida eri ilmoittajatahojen mukaan (ks. taulukko 3). Vastaajat olivat kokeneet erityisesti vastuuvirkamiehen (KEO-30) ilmoituksen sisällöltään riittämättömäksi.

Suurimmassa osassa tapauksista järjestöt ilmoittivat etelän kumppaneille itse tulevasta tarkastuksesta (13, n=17). Suurin osa vastaajista koki etelän kumppanin myös saaneen riittävästi tietoa tarkastuksesta (11, n=15).

Kävikö järjestönne saamasta ilmoituksesta selville?	Kyllä	Ei	Vastauksia yhteensä
Tarkastuksen tavoitteet	12	6	18
Tarkastuksen aikataulut	11	6	17
Tarkastuksen syyt / järjestön valintaperusteet	10	6	16
Järjestöltä vaaditut toimenpiteet ennen tarkastusta ja sen aikana	9	8	17
Tarkastajien UM:ltä saama toimeksianto	7	10	17

Taulukko 2. Järjestöjen saamat ilmoitukset tarkastuksesta.

Kävikö järjestönne saamasta ilmoituksesta selville?	Ilmoittaja-tahona KPMG		Ilmoittajatahona KEO-30		Ilmoittajatahona STY	
	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
Tarkastuksen tavoitteet	7	1	3	4	2	1
Tarkastuksen aikataulut	5	2	2	4	3	1
Tarkastuksen syyt / järjestön valintaperusteet	4	3	3	3	2	1
Järjestöltä vaaditut toimenpiteet ennen tarkastusta ja sen aikana	5	3	1	5	2	1
Tarkastajien UM:ltä saama toimeksianto	2	5	1	5	3	1

Taulukko 3. Järjestöjen saamat ilmoitukset ilmoittajatahon mukaan jaoteltuina.

3.3 Kolmas kysymysosio: Tarkastuksen aikana

Tarkastusten toteutustavasta ja tarkastajien suoriutumisesta kysyttäessä viisi vastaajaa ilmoitti tarkastuksen (tai osan tarkastuksesta) sujuneen hyvässä ilmapiirissä (n=16). Vastauksissa kiiteltiin tarkastajien taloushallinnon tuntemusta sekä aikataulujen pitävyyttä:

"Tarkastus oli asiallinen ja hyvässä ilmapiirissä."

Kuitenkin enemmistössä vastauksia kokemukset olivat negatiivisia. Niissä nousivat esiin seuraavat kehittämisen paikat:

Tarkastajien puutteellinen etukäteisperehtyminen järjestöön ja sen toimintaympäristöön (3 mainintaa)

"Tarkastuksen suorittaneiden henkilöiden perehtyneisyys tarkastettavaan järjestöön ja sen toimintaan oli erittäin heikkoa."

Puuttuminen taloushallinnon ulkopuoliseen toimintaan (2)

"Tarkastajat olivat taloushallinnon ammattilaisia ja suoriutuivat tarkastuksesta tältä osin hyvin. Kv. ohjelmatoiminta ja/tai kehitysyhteistyö aiheina vieraampia. Kommentoivat laajasti myös varsinaista ohjelmatoimintaa ilman siihen tarvittavaa kapasiteettia."

Kieltäytyminen korjaamasta raportin asiavirheitä (2)

"Tarkastaja haki projektidokumentit toimiinsa ja teki lausunnon papereiden pohjalta haastatteleematta [etelän kumppanin] vastuullisia työntekijöitä. Siksi raporttiin jäi virheitä, jotka olisi pystytty korjaamaan keskusteluissa. Jälkeenpäin Suomen KPMG:n tarkastaja ei suostunut ottamaan huomioon tätä työskentelyvirhettä, mistä aiheutui monimutkainen selvittelyvyvyhti."

Asenteellinen suhtautuminen järjestöön (2)

"Asenteena oli saada järjestö kiinni jostain väärinkäytöksistä, ei parantaa taloushallinnon laatua."

Kommunikaatio-ongelmat (2)

"Kommunikaatio tarkastajien suunnalta tarkastuksen aikana oli aika heikkoa"

KPMG tarkastamassa järjestöä, jonka tilintarkastustoimistona itse toimii (1)

"Herää kysymys tarkastuksen eettisyydestä ja jääviydestä."

Resurssien hukkakäyttö (1)

"Tarkastajilla ei ollut käytössään asiakirjoja, jotka olivat saatavilla toimeksiantajalta (UM) vaan kaikki paperit kopioitiin ja toimitettiin mm. etelään meidän kustannuksellamme [...]Tämä ei mielestämme vastaa kestäväen kehityksen periaatteita. Tarkastettavan hankkeen mittakaava ja siihen käytettyjen henkilöstöresurssien suhde ei ollut millään lailla taloudellinen tai tuloksellinen."

3.4 Neljäs kysymysosio: Tarkastuksen käsittely

Tarkastusten tuloksien käsittelystä kysyttäessä suurin osa vastaajista oli kokenut tarkastuksen tuloksien sisällön ja käsittelytavan pääosin onnistuneeksi (ks. taulukko 4). Positiivisimpia kokemuksia oli kertynyt suositusten sisältöjen selkeydestä, suositusten toimeenpanon seurannan ja aikataulun selkeydestä sekä siitä, että loppuraportit saatiin ajoissa kommentoitavaksi. Niin ikään enemmistön mielestä suositukset olivat tuntuneet perustelluilta, oikeutetuilta ja niiden status ja velvoittavuus oli riittävän selvä.

Sen sijaan lähes puolet vastaajista koki, että mahdollisia väärinkäsityksiä ja asiavirheitä ei korjattu järjestön kommenttien perusteella. On myös huomionarvoista, että noin kolmasosalle vastaajista suositukset eivät olleet tuntuneet perustelluilta ja oikeutetuilta eikä niiden statusta ja velvoittavuutta selvennetty riittävästi. Myös suositusten sisällöllisessä selkeydessä oli kolmasosan mielestä ollut selkeästi parantamisen varaa.

Kysymyksen kommenttiosiossa nousivat lisäksi esiin seuraavat epäkohdat: suositukset olivat liian ympäröiväisiä soveltuakseen käytännön työkaluiksi; osa suosituksista oli ylimitoitettuja suhteessa käytettävissä oleviin hallintoresursseihin; korjattavaksi pyydettyjä virheitä ei korjattu purkupalaverissakaan eikä suosituksia suhteutettu järjestön kokoon; tarkastajien virheellinen tulkinta oli päästetty julkisuuteen; yksittäiset suositukset oli ulotettu koskemaan koko järjestön toimintaa pienen havainnon pohjalta.

Järjestöjen kokemuksia esiin nousseista ristiriidoista käsiteltiin 13 vastauksessa. Neljälle vastaajalle kerrottiin, ettei ristiriitoja noussut esiin tai ne oli korjattu pääasiassa asiallisesti. Eräs vastaajista kuvaa positiivista kokemusta:

”Keskustelimme, kirjoitimme kriittisen vastineen, kävimme vuoropuhelua. Tarkastuksen aikana kävimme monia, monia hyviä selventäviä keskusteluja tarkastajien ja lukuisten järjestön työntekijöiden kanssa. Annettiin aikaa.”

Kuitenkin vastaajien enemmistölle eli yhdeksälle vastaajalle ristiriitojen korjaaminen oli ollut kuvattua vaikeampi prosessi. Koetut

Missä määrin seuraavat tarkastuksen tulosten käsittelyyn liittyvät väittämät pitävät paikkansa?	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	Vastauksia yhteensä
Suosituksien tuntui perustelluilta ja oikeutetuilta	3	8	3	2	0	16
Suosituksien status ja velvoittavuus selvennettiin riittävästi	3	6	3	2	1	15
Suosituksien sisältö oli selkeä	5	5	5	0	0	15
Saimme tarkastuksen loppuraportin luonnoksen ajoissa kommentoitavaksemme	6	6	0	3	0	15
Mahdolliset väärinkäsitykset ja asiavirheet korjattiin kommenttimme huomioiden	1	7	2	5	0	15
Suosituksien toimeenpanon seuranta ja vaadittu aikataulu tulivat selväksi	3	9	1	2	0	15

Taulukko 4. Tarkastusten tulokset ja niiden käsittelytapa.

ongelmat liittyivät erityisesti järjestöjen esiin nostamien asiavirheiden korjaamiseen. Monet vastaajat kokivat, ettei KPMG ollut suostunut korjaamaan virheitä järjestön kommenttien perusteella, tai ainakin prosessi oli ollut hankala:

"Aikaa annettiin, mutta oli vain yksi oikeassa oleva taho (tarkastajat)."

Muita havaittuja epäkohtia olivat liian tiukat aikataulut, tarkastajien ylimielinen suhtautuminen järjestöön, tarkastajien kielitaidon ja kehitysmaakokemuksen puute sekä tarkastuksen tuloksien näennäisyys.

Kaikki vastaajat olivat aloittaneet suositusten toimeenpanon yhteistyössä UM:n ja esimerkiksi järjestöjen oman hallituksen ja tilintarkastajan kanssa (n=15). Yhdeksän vastaajaa on pannut toimeen kaikki tai lähes kaikki suositukset (> 75%), kaksi järjestöä noin puolet suosituksista ja neljä järjestöä vain pienen osan. Jälkimmäisessä ryhmässä syynä suositusten toimeenpanematta jättämiseen on ollut prosessin keskeneräisyys, suositusten epärelevanssi tai hankkeen loppuminen. Tärkeää järjestöille tuntuisi olevan tiivis yhteydenpito UM:n kanssa sekä ministeriön näkemys siitä, mikä osa ohjeistuksesta on oikeasti relevanttia.

Vastaukset paljastavat myös, että suosituksia on pantu toimeen loppupalaverissa sovituin aikatauluin (n=15). Kaikkia tarkastuksen suosituksia ei kuitenkaan ole toimeenpantu edellä mainituista syistä. Epärelevanteiksi koettujen suositusten kohdalla KEO-30:n kanssa on sovittu tärkeimmistä toimenpiteistä. Myös aikataulukiireet ja resurssipula ovat joidenkin vastaajien kohdalla toistaiseksi estäneet suositusten toimeenpanon.

Kysyttäessä tarkastuksen kokonaisvaikutuksista järjestön sisäisiin suhteisiin sekä vai-

kutuksista suhteessa ulkoministeriöön, etelän kumppaniin, lahjoittajiin sekä vaikutuksista julkisuuskuvaan, koki enemmistö vastaajista, ettei tarkastuksilla ole ollut juurikaan vaikutusta (ks. taulukko 5).

E erityisesti vaikutukset lahjoittajiin, suhteisiin etelän kumppanin kanssa sekä vaikutukset julkisuuskuvaan koettiin neutraaleiksi. Positiivisinta antia olivat vaikutukset järjestön ja ulkoministeriön välisiin suhteisiin sekä jonkin verran myös järjestön sisäisiin suhteisiin.

Kysymyksen kommenttiosion vastauksissa piiryy kuva vastausvaihtoehtoja monimutkaisemmasta kokemuksvyyhdistä. Tarkastukset voivat parantaa järjestön sisäisiä prosesseja ja suhteita ulkoministeriöön, mutta samalla heikentää joidenkin toimintojen mielekkyyttä esimerkiksi etelän kumppanin tai vapaaehtoistyöntekijöiden näkökulmasta. Eräs vastaaja kirjasi ristiriitaisia kokemuksiaan seuraavasti:

"Etelän järjestöjä joudumme edelleen "pitämään tiukoilla" mutta hanketarkastus on hyvä syy vaatia raportointeja siinä muodossa kuin UM:n kanssa tehtävä yhteistyö niitä edellyttää. Nuoret aktiivit ovat saaneet tuntumaa että hankehallinto on vaativaa ja ovat varovaisia joutumasta työläisiin vastuisiin. Hankehallinto vaihtelee ajoissa tehdyistä toimenpiteistä eri syistä johtuviin viime tipan ja selittelyjen käytäntöihin. Tarkempia kuitenkin ollaan. Aina on kuitenkin riittämättömyyden tunnetta."

Keskeistä olisikin varmistaa, ettei tarkastusprosessin vaatimia parannuksia jouduta toteuttamaan järjestön toimintojen tai siihen osallistuvien motivaation kustannuksella.

Millaisia vaikutuksia tarkastuksella on ollut	Positiivisia vaikutuksia	Negatiivisia vaikutuksia	Ei juurikaan vaikutusta	Vastauksia yhteensä
Järjestön ja ulkoministeriön välisiin suhteisiin?	8	2	5	15
Järjestön ja etelän kumppanijärjestön välisiin suhteisiin?	2	1	11	14
Järjestön sisäisiin suhteisiin?	5	2	8	15
Järjestön julkisuuskuvaan?	4	1	10	15
Suhteessa lahjoittajiin?	2	0	13	15

Taulukko 5. Tarkastusten vaikutukset suhteessa eri toimijoihin.

3.5 Viides kysymysosio: Tarkastusten kustannukset

Kun järjestöiltä kysyttiin tarkastuksista aiheutu-
neista kustannuksista, nousi vastauksissa esiin
eritoten merkittävä työajan käyttö (n=16). Vas-
taajien arviot tarkastukseen kuluneesta työajasta
vaihtelivat runsaasti. Vastauksissa kerrottiin,
että tarkastukseen kului minimissään 4-5 päivää
ja maksimissaan yhden järjestön rahastonhoita-
jalta kului työaikaa noin 2-3 kuukautta ja hanke-
vastaavilta 2-4 viikkoa. Vastaajien ilmoittamien
käytettyjen työpäivien keskiarvo oli 23 päivää.

Merkittävä seikka on, että edellä mainitut
ajankäytön ääripäät esiintyivät molemmat vailla
palkallisia työntekijöitä pyöritettävien järjestö-
jen vastauksissa. Yhdessä kysymykseen jätetyssä
kommentissa nostettiin esiin epäsuhta työ-
ajan käytön ja hankkeen kokonaiskustannusten
välillä:

*"Tarkastuksen kokonaisuuden tulee olla suh-
teessa hankkeen rahoihin. Ei voi olla niin, että
tarkastuksen kustannukset ovat kolminkertaiset
verrattuna projektin kokonaiskustannuksiin."*

Työajan lisäksi vastaajille oli koitunut tarkas-
tuksista myös muita kustannuksia, joista nimeti-
ttiin järjestön kirjanpitäjän palkkiot johtuen tar-
kastukseen käytetystä ajasta ja lisääntyneestä
neuvontatyön tarpeesta, matkustuskulut kohde-
maahan, kopiointi- ja postituskulut sekä kokous-
kulut toimeksiantajan kanssa.

3.6 Kuudes kysymysosio: Kyselyn johtopäätöksiä

Kysyttäessä tarkastuksen antamasta tuesta jär-
jestön oman työn kehittämiseen saatiin pääasi-
assa positiivista palautetta (10 vastaajaa, n=15),
vaikka tarkastuskäytäntöjen kehittämiseksi esi-
tettiin monia toiveita.

Tarkastusten koettiin nostaneen esiin konk-
reettisia parannuskohteita järjestöjen työssä.
Yhdelle vastaajalle tarkastus *"antoi kimmokkeen
puuttua pikaisesti ja järjestelmällisesti asioihin"*
ja toisen tapauksessa taas *"taloushallinnon työ-
tapoja on kehitetty"*. Parhaimmillaan tarkastuk-
sen on koettu olleen järjestön kannalta rakentava
prosessi:

*"Laadittiin oma hankehallinnon manuaa-
li. Tehostettiin hankehallintoa ja yhteydenpitoa
kumppaneihin. On kehitetty omaa taloushallin-
toa ja osaamista. Nyt ohjaus UM:stä on tarkem-
paa kuin ennen, mikä on hyvä. Ennen rahojen lii-
kuttelu oli iso riski [järjestölle] itselleen. Nyt kaikki
rahojen lähettäminen ja raportointi on tarkem-
paa ja ohjeistettua. Oma osaaminen kasvoi tar-
kastuksen yhteydessä."*

Viisi vastaajaa viidestätoista oli kuitenkin vä-
hemmän varma tarkastuksen antamasta tuesta
järjestön työn kehittämiseksi. Kahdelle tarkastus
ei ollut näyttäytynyt kovinkaan merkityksellise-
nä ja kolmelle tarkastus oli tuottanut myös selke-
ästi negatiivisia kokemuksia, kuten eräs vastaaja
kuvasi ristiriitaisia kokemuksiaan:

*"Lähtökohtaisesti suhtaudumme myönteises-
ti tarkastukseen, koska ulkopuolinen arvio ja ha-
vainnot ovat tervetulleita. Ehdotusten runsaus oli
osittain perusteetonta ja byrokratiaa lisäävää."*

Koetuista epäkohdista kysyttäessä nousikin
esiin runsaasti parantamisen varaa tarkastus-
käytännöissä (n=15):

**Tarkastuksessa käytetyt menetelmät ja an-
netut huomiot koettiin epärelevantiksi,
kun huomioidaan järjestön kapasiteetti
ja toimintaympäristö (5 mainintaa)**

*"KPMG:n edustajat eivät ottaneet kriisialueella
toimivan pienen järjestön kapasiteettia huomi-
oon."*

*"Asiakirjatuotanto ja tehtävät kysymykset ei-
vät voi olla yhteismitallisia suurien ja pienten jär-
jestöjen toiminnan tarkistuksessa."*

*"Tarkastajat kiinnittivät huomiota myös tosi
pieniin asioihin, jotka eivät aina tunnu relevan-
teilta kehitysmääolosuhteissa."*

Järjestön kannalta vaikea aikataulus (4)

*"Aikaa on oltava riittävästi jotta tarkastusprosessi
voi olla oikea oppimiskokemus."*

*"Aikataulus oli todella vaikea eikä järjestöl-
lä ollut juuri mahdollisuutta vaikuttaa siihen"*

**Toimeksiannon salassapito, epäreal-
istisuus ja fokuksen puute (3)**

*"Toimeksiannon laajuutta ja fokusta pitää tar-
kentaa. ToRin pitäisi olla julkinen, niin että myös
järjestö voi sitä käyttää ja jakaa kumppaneilleen.
Ei ole mielekästä pitää sitä salassa."*

Tarkastajien perehtymättömyys ja puutteellinen soveltuvuus tehtäväänsä (3)

"Tarkastajien tulisi tehdä huolellinen ennakkotyö ja perehtyminen ko. järjestön toimintaa."

"Mikäli tarkastus koskee taloushallinnon lisäksi myös ohjelmatoimintaa, tarkastajilla tulisi olla kapasiteettia siihen."

Asenteellisuus ja huono kommunikaatio (3)

"Parempi kommunikaatio tarkastajien ja tarkastettavien kesken. Avoimuutta dialogiin, vaikka kyseessä olisikin tarkastus. Tämä on tärkeää erityisesti väärinymmärrysten ja tarpeettoman jälkipyykin välttämiseksi."

"Alkava järjestö tarvitsisi tutorin. Samoin tilitoimisto. Olemme edenneet kantapään kautta ja saaneet häpeän päällemme. [...] Sen sijaan oli-

simme tarvinneet neuvoja. Parempaa tulokseen päästäisiin jos [...] lähetettäisiin innostajia ja rohkaisijoita, jotka voisivat tehdä kontrolloinnin siinä sivussa."

Järjestöjä pyydettiin antamaan vertaisvinkkejä muille tarkastukseen valmistautuville järjestöille (ks. taulukko 6).

Lopuksi kysyttiin, olisivatko järjestöt kaivanneet ennen tarkastusta tai sen aikana parempaa tukea Kepalta (n=14). Esille nousivat nimenomaan tarkastuksen alussa annettava tuki ja *"juuri aiempien kokemusten pohjalta infoa miten valmistautua paremmin ja kysyä oikeita kysymyksiä etukäteen."* Kuitenkin valtaosa vastanneista ei olisi kaivannut parempaa tukea Kपालta: *"Mikään ei pelasta siltä, että itse se työ on käsiteltävä ja itse on tehtävä paperit."*

Järjestön omat käytännöt	Tarkastusprosessi ja sen toteuttajat
Arkistointi- ja aineistohallintajärjestelmä <ul style="list-style-type: none">sähköinen järjestelmä kaikelle dokumentaatiollearkistosta löydyttävä kaikkilista henkilöistä, jotka voivat antaa lisätietoa	Pitää saada tietää mitä tehdään; ei kannata antaa periksi vaan tarkastuksen tavoitteet ja toimeksianto oltava selvillä
	Tarvittavat tiedot tarkastusprosessista ja sen eri vaiheista oltava selvillä
	Tarkka listaus tarvittavista asiakirjoista ja niiden formaatista
Pätevä henkilöstö <ul style="list-style-type: none">ammattitaitoinen taloushallintohenkilöstövapaaehtoistoiminnassakin tiedettävä miten asioita tulee hoitaa	Dialogin alettava suunnilleen samalta tasolta; varmista että KPMG tietää, mistä järjestössä on kysymys
	Monista menettelyistä voi sopia. Kaikkiin pyyntöihin ei tarvitse suostua, jos niiden toteuttaminen on kohtuutonta.
Suosituksista eroteltava relevantit järjestön kehittämisen kannalta	Epäselvistä asioista kannattaa kysyä, ja tarkastajilta saa hyviä vinkkejä, miten asioita voi hoitaa paremmin. Kannattaa ottaa oppimisprosessina.
	Palautetta tarkastusprosessista saa ja kannattaa antaa.
	Ei tarvitse pelätä.

Taulukko 6. Järjestöjen vinkit toisilleen (n=16).

4. Johtopäätökset

Selvityksessä nousivat esiin erityyppiset kokemukset järjestöjen toiminnantarkastuksista.

Parhaimmillaan tarkastusprosessi oli tuntunut järjestöistä konkreettisia parannuksia tuottaneelta oppimisprosessilta. Tarkastajien asiantuntevat huomiot tuottavat monesti arvokasta tietoa, joka järjestön kiireisessä arjessa jäisi muuten helposti saavuttamatta.

Tarkastuksen myötä vastaajien enemmistön suhde ulkoministeriöön on parantunut, mikä kertoo toiminnantarkastusten mahdollisuudesta vahvistaa molemminpuolista luottamusta ja yhteistyötä. Lisäksi tarkastuksen suosituksia oli pantu toimeen jokaisen vastaajan järjestössä – järjestön oman toiminnan kannalta relevantimpia priorisoiden.

Kuitenkin vastaajat nostivat esiin myös joukon kitkakohtia tarkastusprosessissa.

Prosessin on oltava läpinäkyvä asianosaisille, järjestö ja sen kumppanit mukaan lukien. Tästä syystä toimeksiannon antaminen järjestölle olisi tärkeää. Jos toimeksianto ei voida järjestölle toimittaa, olisi hyvä, jos tarkastuksen tarkoituksesta ja prosessista annettaisiin kuitenkin jokin virallinen dokumentti, jota voitaisiin jakaa esimerkiksi etelän kumppaneille epätietoisuuden hälventämiseksi.

Läpinäkyvyyden tärkeä osa on myös aikataulujen ja järjestöltä vaadittujen materiaalien ja toimenpiteiden selkiyttäminen. Tässä suhteessa kannattaa eritoten kiinnittää huomiota tulevasta tarkastuksesta viestimiseen yhdenmukaisesti ja kattavasti. Ensivaikutelma on tärkeä, sillä se asettaa raamit koko tulevalle prosessille.

Järjestöjen tarkastuksiin upottamat resurssit on mahdollisuuksien mukaan suhteutettava järjestön resursseihin ja toimintaympäristöön. Osa vastanneista järjestöistä koki prosessin selkeästi liian kuormittavana suhteessa ydintoimintaan käytettyihin resursseihin. Vaatimukset yli kymmenen työntekijän ja täysin vapaaehtoisvoimin pyöritettävän järjestön osalta eivät voi olla identtiset.

Toki järjestötkin voivat kiinnittää huomiota siihen, miten ne valmistautuvat mahdollisiin tarkastuksiin kiinnittämällä etukäteen huomiota tarvittavien materiaalien arkistointiin ja taloushallintonsa ammattitaidon ylläpitoon. Järjestöille annettavan tuen suhteen avainase-

massa on esimerkiksi Kepan järjestämä koulutus ja neuvonta. Jatkossa koulutuksellista yhteistyötä KPMG:n ja UM:n kanssa voitaisiin syventää, niin että eri osapuolten taloushallinnon ammattitaitoa pystytään paremmin hyödyntämään.

Tarkastusprosessissa ilmeneville ristiriidoille tulee löytää neuvottelu- ja korjauskeinoja, jotka tuntuvat myös järjestöistä legitimeiltä. Loppuraportin asiavirheiden ja väärinkäsitysten korjaamisessa tapahtuneet ongelmat ovat tuottaneet joillekin järjestöille kokemuksen kuulemisesta, mutta ei kuuntelemisesta.

Jos lähtökohtaisena tavoitteena on kehittää järjestöjen toimintaa avoimen dialogin kautta, on kaikille osapuolille tehtävä selväksi raporttiin näkyviin jäävien tulkintojen perusteet. Kun raportin asiavirheet saadaan korjattua asianmukaisesti, ovat suosituksetkin todennäköisemmin järjestön toiminnan kehittämisen kannalta riittävän täsmällisiä ja oivaltavia.

Toiminnantarkastuksissa on kyse järjestöjen tukirangasta, jonka kanssa työskenneltäessä on oltava hyvin tarkkana. Tarkastuksen eri osapuolten välinen luottamus ja yhteistyö ovat paras tapa kehittää järjestöjen prosesseja ja ennaltaehkäistä tarkastuksissa esiin nousevia ongelmia.

Hyvä kommunikaatio ja kunnioittava suhtautuminen ovat avaintekijöitä kitkan välttämiseksi erilaisten toimintakulttuurien kohtaamisessa. Tarkastajan asenteellisuus ja tarkastuksen fokukseen kuulumattomien asioiden kommentointi ei ruoki kokemusta tarkastuskäytäntöjen oikeutuksesta eikä edistä sitoutumista tarkastuksen johtopäätöksiin. Niin ikään luottamukseen kuuluu keskeneräisten prosessien käsittely asianosaisten kesken, ei julkisuudessa.

Toiminnantarkastuksissa on jo nykyisellään käytössä sellaisia läpinäkyvyyttä lisääviä käytäntöjä, joita monilta muilta tarkastusaloilta vielä puuttuu. Esimerkkinä tästä on järjestöjen loppuraportin asiavirheiden kommentointimahdollisuus. Lisäksi tarkastuksen eri osapuolet ovat osoittaneet keskusteluissa rohkaisevan laajaa kiinnostusta dialogiin ja yhteistyön parantamiseen.

Lähtökohdat ovat siis lupaavat. Tässä raportissa esiin nostetut seikat voivatkin tukea tätä meneillään olevaa prosessia niin, että jokainen tarkastettu järjestö kokisi tarkastuksen aikana konkreettisia oppimisen paikkoja ja saisi innostavaa tukea toimintansa kehittämiseksi.

Liitteet

Liite 1: Kepan toimenpide-ehdotukset toiminnantarkastusten kehittämiseksi

Yhteiset toimenpide-ehdotukset UM:n sisäisen tarkastuksen yksikölle ja kansalaisjärjestöyksikölle sekä KPMG:lle

- Ennakkotieto tarkastuksen ajankohdasta, kohdentumisesta sekä järjestöltä vaadittavista toimenpiteistä tulee antaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja tiedotuksen tulee olla yhdenmukaista.
- Vastuunjako tulee selkiyttää sen suhteen, miten ja mikä taho ilmoittaa järjestöille tulevasta toiminnantarkastuksesta.
- Vapaaehtoisvoimin toimivien järjestöjen kohdalla on huomioitava niiden resurssit, esimerkiksi varaamalla materiaalien kokoamiseen enemmän aikaa. Materiaalipyynnön tulisi olla suhteessa hankkeen ja järjestön toiminnan volyyymiin.
- Tarkastusten kohteena näyttäisi olevan enemmän järjestön hallinnon kuin toiminnan tarkastus. Tarkastusten uudelleennimeämistä voitaisiin harkita, jotta kaikilla osapuolilla olisi yhdenmukainen käsitys siitä, mihin tarkastukset kohdistuvat.
- Tarkastuksista tulee kerätä systemaattisesti palautetta, jotta voitaisiin avoimesti keskustella myös tarkastusten kitkakohdista.
- Kun UM:n sähköinen asiointijärjestelmä on kokonaisuudessaan valmis, voisi KPMG saada osan asiakirjoista suoraan tätä kautta.
- STY:n tai KPMG:n säännöllisesti laatimat yhteenvedot tarkastuksissa nousevista yleisistä huomioista järjestöjen vahvuuksista ja kehittämistarpeista hyödyttäisivät laajemmin järjestöjen kehittämis- ja laatutyötä.

Toimenpide-ehdotukset sisäisen tarkastuksen yksikölle

- Tarkastusten toimeksiannon tulisi olla julkinen asianosaisille. Tapauksissa, joissa sitä ei ole mahdollista julkistaa, voitaisiin käyttää virallista vakiopohjaista dokumenttia, jossa selvennettäisiin mistä järjestön toiminnantarkastuksessa on kyse ja mihin tarkastus kohdentuu. Etelän toimintaa koskevien tarkastusten tapauksessa toimeksiannon/dokumentin tulisi olla sekä suomeksi että englanniksi.
- On hyvä, että järjestöllä on mahdollisuus korjata loppuraportissa havaitsemiaan asiavirheitä. Purkupalaverissa sovitut muutokset tulee uuden käytännön mukaisesti kirjata aina myös loppuraporttiin, ja tästä uudesta korjaamiskäytännöstä tulee pitää kiinni. Lisäksi on pohdittava, mihin järjestöjen kokemus siitä, ettei asiavirheiden korjausehdotuksia ole otettu riittävästi huomioon, perustuu.

Toimenpide-ehdotukset kansalaisjärjestöyksikölle

- Järjestöjen tasa-arvoisen kohtelun varmistamiseksi vastuuvirkamiehillä tulisi olla yhdenmukaiset menettelytavat siihen, miten järjestöille ilmoitetaan tarkastuksista.
- On hyvä, että tarkastuksen suosituksista keskitytään niihin, jotka ovat oikeasti tarkoituksenmukaisia. Tärkeää on, että jatkossakin suositukset mietitään suhteessa kuhunkin toimijaan ja tuetun toiminnan kokoon.
- Vastuuvirkamiehet vaihtuvat usein, joten on erittäin tärkeää kirjata seurantataulukko yksityiskohtaisesti ja dokumentoida kaikki, mitä on vastuuvirkamiehen ja järjestön kesken sovittu esimerkiksi suositusten toimeenpanoon tai relevanssiin liittyen.

- UM:n verkkosivuilla voisi olla tietopaketti tarkastuksista ja niiden tarkoituksesta sekä järjestöiltä vaadituista materiaaleista ja toimenpiteistä. Tiedotuksessa olisi hyvä erottaa selkeämmin toiminnantarkastukset ja erityistilintarkastukset toisistaan.

Toimenpide-ehdotukset KPMG:lle

- Tarkastajilla tulisi olla yhdenmukainen käytäntö tarkastettaville tahoille annettavasta ilmoituksesta tulevasta tarkastuksesta. Ilmoituksesta tulee käydä selville se, mitkä dokumentit tarkastuksessa vaaditaan.
- Ilmoituksen aikataulun ja ajoituksen tulee olla kohtuullinen. Voisiko ilmoituksen antamisella olla yhdenmukainen minimiaika, esimerkiksi vähintään kuukausi ennen tarkastusta, ellei ole perusteltua syytä toimia ilman varoitusaikaa? Loma-aikoina tarkastuksia tulisi välttää.
- Suositusten tulee olla mahdollisimman konkreettisia ja järjestön toiminnan kehittämisen kannalta relevantteja, ei ympäröityjä.
- Tarkastajilla tulisi olla selkeä fokus tarkastuksessaan. Fokuksen ulkopuolisten asioiden kommentointi ei vahvista järjestöjen kokemaa luottamusta ja sitoutumista tarkastuksen huomioita kohtaan.

Toimenpide-ehdotukset Kepalle

- Järjestöjen kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamista tulee edistää, jotta järjestöt ovat valmistautuneita tarkastuksiin ja kykenevät hyödyntämään niitä toimintansa kehittämiseen.
- Kepan tulee kannustaa järjestöjä antamaan myönteistä ja korjaavaa palautetta KPMG:lle ja erityisesti tarkastuksen toimeksiantajalle UM:n sisäisen tarkastuksen yksikölle.
- Selvityksen perusteella kootaan vinkkilista toiminnantarkastuksista järjestöjen itseopiskelupakettiin ja koulutuksiin.

Liite 2: Kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminnantarkastukset –verkkokysely

Hyvä järjestöedustaja!

Kepa kartoittaa tällä kyselyllä järjestöjen kokemuksia kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminnantarkastuksista. Näitä tarkastuksia teettää ulkoministeriön sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö ja ne tekee käytännössä KPMG Oy.

Tarkastuksista on kertynyt monenlaisia kokemuksia, ja onkin koettu tarpeelliseksi selvittää tarkastusten hyödyllisyyttä järjestöjen toiminnan parantamisen kannalta. Tämän kyselyn tavoitteena on koota järjestöjen kokemusten perusteella yhteenveto, joka toimii konkreettisena ehdotuksena nykyisten tarkastuskäytäntöjen parantamiseksi ja selventämiseksi.

Tähän kyselyyn sisältyy myös haastattelumahdollisuus, jos järjestössänne koetaan että asian kahdenkeskinen luottamuksellinen läpikäynti olisi paikallaan. Voitte halutessanne jättää meille yhteystietonne lomakkeen lopussa yhteydenottoa varten.

Kyselyyn voi vastata 14. tammikuuta 2013 saakka. Vastaamiseen on hyvä varata aikaa noin 20 minuuttia.

Taustatietoja

1. Mitä tukea tarkastettu järjestö on saanut?

- Hanketukea
- Viestintä- ja kehityskasvatustukea
- Kumppanuusjärjestötukea

Jotain muuta? _____

2. Kuinka monta palkattua henkilöä järjestössä työskentelee?

- 0
- 1-2
- 3-5
- 6-10
- yli 10

3. Koskiko tarkastus

- koko järjestön toimintaa
- useaa hanketta
- yhtä hanketta

Kommentteja? _____

4. Minkälaista avustussummaa tarkastus koski?

- 1 – 49 000 euroa
- 50 000 – 99 000 euroa
- 100 000 – 149 000 euroa
- 150 000 – 199 000 euroa
- yli 200 000 euroa

5. Mitä vuosia/ajanjaksoa tarkastus koski?

6. Minä vuonna/vuosina toiminta tarkastettiin?

7. Tarkastettiin toimintaa

- vain Suomessa
- vain kohdemassa
- molemmissa?

Ennen tarkastusta

8. Mikä taho ilmoitti tarkastuksesta järjestölle?

- Tarkastajataho KPMG
- Vastuuvirkamies UM:n kansalaisjärjestöyksikössä
- UM:n sisäisen tarkastuksen yksikkö
- Muu taho UM:ssä

Joku muu? _____

9. Kävikö järjestönne saamasta ilmoituksista selville

- | | | |
|---|-----------------------------|--------------------------|
| tarkastuksen tavoitteet | <input type="radio"/> kyllä | <input type="radio"/> ei |
| tarkastuksen aikataulut | <input type="radio"/> kyllä | <input type="radio"/> ei |
| tarkastuksen syyt / järjestön valintaperusteet | <input type="radio"/> kyllä | <input type="radio"/> ei |
| järjestöltä vaaditut toimenpiteet ennen tarkastusta ja sen aikana | <input type="radio"/> kyllä | <input type="radio"/> ei |
| tarkastajien UM:ltä saama toimeksianto | <input type="radio"/> kyllä | <input type="radio"/> ei |
- Kommentteja? _____

10. Mikä taho ilmoitti tarkastuksesta Etelän kumppanijärjestölle?

- Järjestö itse
- Tarkastajataho KPMG
- Vastuuvirkamies UM:n kansalaisjärjestöyksikössä
- UM:n sisäisen tarkastuksen yksikkö
- Etelän kumppanille ei ilmoitettu

Kommentteja? _____

11. Saiko Etelän kumppanijärjestö tarpeeksi tietoa tarkastuksesta?

- Kyllä
- Ei

Kommentteja? _____

Tarkastuksen aikana

12. Kuvaava tarkastuksen toteutustapaa. Kuinka tarkastus suoritettiin ja miten tarkastuksesta vastaavat toimijat suoriutuivat?

13. Ketkä tarkastajat tarkastuksen suorittivat?

14. Mihin tarkastus pääasiassa keskittyi?

- järjestön taloushallintoon
 - yhteen toimintoon
 - toimintaan Etelässä
 - toimintaan Suomessa
- Johonkin muuhun? _____

Tarkastuksen käsittely

15. Missä määrin seuraavat tarkastuksen tulosten käsittelyyn liittyvät väittämät pitävät paikkansa?

- Suositukset tuntuivat perustelluilta ja oikeutetuilta
- Suositusten status ja velvoittavuus selvennettiin riittävästi
- Suositusten sisällöt olivat selkeitä
- Saimme tarkastuksen loppuraportin luonnoksen ajoissa kommentoitavaksemme
- Mahdolliset väärinkäsitykset ja asiavirheet korjattiin kommenttimme huomioiden
- Suositusten toimeenpanon seuranta ja vaadittu aikataulu tulivat selväksi

- täysin samaa mieltä jokseenkin samaa mieltä jokseenkin eri mieltä
 täysin eri mieltä en osaa sanoa

Kommentteja? _____

16. Jos ristiriitoja nousi esiin, niin miten näitä tulkittiin, korjattiin ja käsiteltiin? Annettiinko järjestölle tarpeeksi aikaa?

17. Miten tarkastuksen suosituksia on käsitelty tarkastuksen jälkeen

- järjestössänne? _____
- suhteessa UM:öön? _____

18. Kuinka suuri osuus suosituksista on pantu toimeen järjestössänne?

19. Millaisin perustein joitakin suosituksia on jätetty toimeenpanematta?

- suositusten epärelevanssi
- aikataulukiiireet
- resurssipula
- sopimus UM:n kanssa että joidenkin suositusten toimeenpano tarpeetonta

Jokin muu peruste? _____

20. Millaisia vaikutuksia tarkastuksella on ollut

- järjestön ja ulkoministeriön välisiin suhteisiin
- järjestön ja Etelän kumppanijärjestön välisiin suhteisiin
- järjestön sisäisiin suhteisiin
- järjestön julkisuuskuvaan
- suhteessa lahjoittajiin

Positiivisia vaikutuksia Negatiivisia vaikutuksia Ei juurikaan vaikutusta

Kommentteja? _____

Tarkastuksen kustannukset

21. Millaisia kustannuksia järjestölle koitui tarkastuksista?

22. Kuinka monta työpäivää järjestössä kului tarkastukseen kokonaisuudessaan (tarkastuksen valmistelu, tarkastuksen aikana, vastineiden kirjoitus, jne.)?

23. Ketkä kaikki järjestöstä tai Etelän kumppanijärjestöstä osallistuivat tavalla tai toisella tarkastukseen (mukaan lukien työntekijät, vapaaehtoistyöntekijät, hallituksen jäsenet, ym.)?

Johtopäätöksiä

24. Miten tarkastus on tukenut ja edistänyt järjestön oman työn kehittämistä?

25. Kerro kokemuksista ja koetuista epäkohdista ja ehdota parannusehdotuksia käytäntöihin

26. Mitä antaisit vinkiksi muille järjestöille tarkastukseen valmistautumisessa?

27. Olisitko kaivanneet parempaa tukea Kepalta tarkastusta ennen tai sen aikana? Jos kyllä, mikälaista?

28. Muita kommentteja?

29. Voit halutessasi jättää myös järjestösi nimen ja yhteystietosi, jos haluat meidän ottavan yhteyttä haastatteluajan sopimiseksi. Yhteystietoja käytetään yksinomaan haastatteluajan sopimiseksi eikä näitä tietoja julkaista kyselyraportissa.

Kiitos osallistumisesta kyselyyn!

Kyselyn tuloksia kootaan yhteenvedoksi alkuvuodesta 2013.

Syynäten vai sparraten?

Selvitys kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen toiminnantarkastuksista

Kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen toiminnantarkastuksilla valvotaan julkisten kehitysyhteistyövarojen käyttöä. Tarkastuksia tekee ulkoministeriön tilauksesta tilintarkastusyhtiö KPMG.

Toiminnantarkastuksista on puhuttu kuluneina vuosina paljon niin järjestökentällä kuin mediassakin: tarkastuksen osapuolten väliset toimintakulttuurien kohtaamiset eivät ole aina sujuneet kitkatta.

Tässä selvityksessä käydään läpi järjestöjen kokemuksia tarkastuskäytännöistä ja nostetaan esiin kehittämisen paikkoja. Toiminnantarkastusten avulla voidaan saavuttaa arvokasta tietoa järjestöjen käytännöistä ja parantaa kehitysyhteistyön laatua. Kuitenkin onnistuminen edellyttää osapuolten välisen luottamuksen ja yhteistyön vahvistamista nykyisestä.

Kepan taustaselvitykset

Kepan taustaselvitykset -sarja tarjoaa tietoa kehitysyksymyksistä. Sarjassa julkaistaan Kepan tekemiä tai tuottamia selvityksiä, seminaarimuistioita ja artikkeleita. Niissä käsitellään muun muassa Etelän kansalaisyhteiskuntaa, kansalaisjärjestöjen kehitystyötä ja poliittista vaikuttamista, kehitysyhteistyötä, vaikuttavuuden arviointia ja kansainvälistä kauppapolitiikkaa. Tekstejä julkaistaan useilla kielillä.

Selvitykset ovat Kepan verkkosivuilla osoitteessa:
<http://www.kepa.fi/taustaselvitykset>