

Ulkoasiainministeriön lausunto Hallinto- ja turvallisuusjaostolle

Liite 1: Yhteenvedot vuoden 2015 tarkastuskertomuksista

KABULIN SUURLÄHETYSTÖN TARKASTUS 4. - 7.5.2015, TARKASTUSKERTOMUS (ST IV) KÄYTTÖ RAJOITETTU

TIIVISTELMÄ

Eteläisessä Keski-Aasiassa sijaitsevilla Afganistanin islamilaisella tasavallalla on rajanaapureina kuusi maata: Iran, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadžikistan, Kiina ja Pakistan. Kulttuurisesti Afganistan on persialaisen ja eteläaasialaisen kulttuurin rajamaata. Suuri osa Afganistanin pinta-alasta on vaikeakulkuista vuoristoa tai aavikkoa. Sijaintinsa myötä Afganistan on ollut vuosisatojen saatossa moninaisten invaasioiden kohteena. Syyskuun 11/2011 terrori-iskujen jälkeen USA syrjäytti Taleban-hallinnon ja pystytti väliaikaishallinnon kansainvälisen yhteisön tukemana. Suomi on osallistunut kansainvälisen yhteisön tukitoimintaan kehitysyhteistyön ja jälleenrakennuksen sekä sotilaallisen ja kriisinhallinnan muodossa aktiivisesti ja resursseihinsa nähden suurella panoksella vuodesta 2002. Suomi on rahoittanut Afganistanin kehitysyhteistyötä ja antanut humanitaarista tukea tähän mennessä n. 220 miljoonaa euroa. Suomi sitoutui tukemaan Afganistania vuoteen 2024 saakka.

Edustuston toiminnan sisältöä ja toimintatapoja määrittää keskeisellä tavalla vuodesta 2001 käynnistynyt laaja ja syvällekäyvä kansainvälinen tukitoiminta. Suomen kehitysyhteistyön suurimmat rahoitusosuudet kanavoituvat Maailmanpankin jälleenrakennusrahaston (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) ja UNDP:n poliisirahaston (Law and Order Trust Fund for Afghanistan) kautta. Työskentelytavoiltaan Kabuln suurlähetystö muistuttaa enemmän multiedustustoa kuin tyypillistä kahdenvälistä suurlähetystöä. Valtaosa substanssityötehtävistä on Suomen tukemien ohjelmien ja rahastojen monenkeskisiin kokouksiin osallistumista, niihin valmistautumista ja niistä raportointia.

Edustusto on hyvin resursoitu kehitysyhteistyön tavoitteiden toimeenpanossa. Suomi on pystynyt hyvällä asiaosaamisella ja aktiivisen otteensa ansiosta ottamaan apuyhteisössä näkyvän roolin kehityspolitiikan toteutuksessa. Jo tehtyjen päätösten mukaisesti edustuston kehitysyhteistyöstä vastuussa oleva henkilökunta vähenee yhdellä lähetetyllä erityisasiantuntijalla lokakuun alussa. Paikalta palkattujen osalta henkilöstörakenne ei ole tyydyttävä. Osa tehtävistä (vartija/talonmiehet) on ollut yliresursoitu ja toisaalta olisi tarvetta lisätä ammattitaitoisempaa paikallista henkilöstöä.

Erityisen haasteellisten turvallisuusolosuhteiden vuoksi Kabuln suurlähetystö on ulkoasianhallinnolle hyvin kallis edustusto (turvallisuusyritysten kulut maksetaan tällä hetkellä kehitysyhteistyövaroista). Epänormaaleissa suljetuissa olosuhteissa työskentely asettaa poikkeuksellisia vaatimuksia myös henkilöstölle. Nykyisellä kokoonpanollaan Kabuln suurlähetystön työyhteisö toimii kuitenkin hyvin. Tarkastuksen yhteydessä kerättyjen arvioiden mukaan ja myös viimeisimmän työtyytyväisyysbarometrin tulosten valossa Kabuln suurlähetystön henkilöstökokoonpanossa onkin tällä hetkellä sellaisia hyvin tehtäviinsä motivoituneita henkilöitä, jotka ovat kysyneet sopeutumaan Kabuln olosuhteisiin ja tulevat myös pienistä ajoittaisista jännitteistä huolimatta suhteellisen hyvin toimeen keskenään.

Yhteistyö suurlähetystön ja ministeriön keskeisten osastojen kanssa toimii hyvin.

HANOIN SUURLÄHETYSTÖN TARKASTUS 12. - 15.1.2015; TARKASTUSKERTOMUS (ST IV) KÄYTTÖ RAJOITETTU

TIIVISTELMÄ

Suurlähetystön toiminta on ASA-osaston arvion mukaan laadukasta, tarkoituksenmukaista sekä tehokkaasti kohdennettua. Se kattaa hyvin osaston tarpeet. Yhteistyö on tiivistä ja kaikilta osin toimivaa. Edustusto vaikuttaa ASAn näkökulmasta hyvin toimivalta ja johdetulta työyhteisöltä.

Vietnam nousi alemman keskitulotason maaksi 2010. Painopiste on siirtymässä kehitysyhteistyöstä kaupalliseen, taloudelliseen ja muuhun laaja-alaiseen yhteistyöhön. KYT-hankkeiden viimeiset vaiheet käynnistyivät 2014. Ne päättyvät 2018 mennessä, korkotukiluotot vuonna 2020. Suurlähetystön toimialan ja toimintamallin nopeahko ja perusteellinen muutos on ensikertainen tapahtuma, mutta se ei ehkä jää viimeiseksi. Suunnittelun, menetelmien, hyvien käytäntöjen sekä opetusten kirjaaminen edustuston, ASAn ja KEO:n yhteistyössä tulevien muutosten tueksi olisi tarkastushavaintojen perusteella hyödyllinen ja toiminnan suunnittelun pitkäjänteisyyttä tukeva toimenpide.

Edustustolle siirtyi 2014 Bangkokista Mekongin alueellisten ohjelmien sekä joidenkin Laosissa toteutettavien kahdenvälisten hankkeiden suunnittelu ja raportointi. Koska edustuston kehitysyhteistyösektori tarkastetaan lähiaikoina erikseen, on aihe tässä raportissa esillä vain lyhyesti.

Edustusto on aloittanut kurssin korjauksen mallikkaasti. Finpro on sulkenut toimiston Hanoissa, mutta sidosryhmien palaute vahvistaa käsitystä edustuston tehokkaasta verkostoitumisesta sekä ratkaisuhakuisesta työstä uudella päätoimialalla. Tarkastushavainnot vahvistavat ohjaavan osaston näkemystä tietoisesti ja tavoitteellisesti toimivasta ja johdetusta edustustosta.

ASA katsoo edustuston toimineen kaupallisen työn uudistamisessa ja kumppanuuksien rakentamisessa hyvin ja tehokkaasti. Edustusto on hyödyntänyt 30 vuoden aikana rakennettua luotettavan kumppanin maabrändiä osana vierailuja sekä Vietnamissa että Suomessa. Julkisuusdiplomatian tärkeä osa-alue ovat olleet seminaarit ja korkean tason vierailut. Sosiaalisen median käytön laajentaminen on työn alla.

Kansalaispalvelut on merkittävä toimikenttä, viisumi- ja oleskelulupahakemukset vievät suuren osan sektorin ajasta ja laittoman maahantulon torjunta on vaativa tehtävä. Vietnamilaiden tutkinto-opiskelijoiden määrä Suomessa on kasvanut nopeasti 10 vuoden aikana. Edustusto pitää tärkeänä parantaa palvelua eteläisessä Vietnamissa ulkoistamalla hakemusten vastaanottoa muiden Pohjoismaiden tapaan, mikä antaa niille selkeän kilpailuedun turismin ja liikematkustuksen palvelussa.

Suurlähetystö on tehnyt viime vuosina kustannuksia merkittävästi säästäneitä toimitilaratkaisuja. Muutama kuukausi sitten käyttöön otettua kansliaa täydentävät EU-delegaation kanssa jaettavat turvasisäänkäynti, edustamiseen sopiva tila sekä kolme kokoushuonetta. Asiakaspalvelutilat ja vastaanottojärjestelyt ovat selkeä parannus aikaisempaan ja kustannukset alenivat merkittävästi. Vuonna 2011 virka-asunnon vaihto puolitti vuokramenot.

Henkilöstön arviot työyhteisön toimivuudesta ovat hyvällä tasolla. Tarkastuksen keskustelut vahvistavat vaikutelmaa henkilöstön kiinnostuksesta ja sitoutuneisuudesta sekä keskustelu- ja muutosvalmiudesta. Siirtokunnassa perheellisten osuus on ollut kasvussa, ja suurlähetystö on vaikuttanut myönteisesti Suomi-koulun toimintamahdollisuuksiin.

Edustusto perustelee tausta-aineistossa kolmannen diplomaattivirkamiehen sijoittamista Hanoiin. Nykyisessä resurssitilanteessa ensisijaiset keinot ovat prioriteettien terävöittäminen yhdessä alue-osaston kanssa sekä Team Finland -työn ja viestinnän voimavaratarpeiden kriittinen tarkentaminen kaupan ja taloudellisen yhteistyön potentiaalin realisoitumisen valossa.

VIETNAMIN MAAOHJELMAN TARKASTUS 2015; PAIKALLISEN YHTEISTYÖN MÄÄRÄRAHAT

TIIVISTELMÄ

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että edustuston hankehallinnossa on noudatettu paikallisen yhteistyön määrärahoista annettua normia. PYM-normilla tarkoitetaan ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston sisäisiä ohjeita ja normia 13/2009 (HEL7394-42), joka on ollut voimassa 9.10.2009 alkaen. Ministeriössä on annettu uusi PYM-normi 19.1.2015 (HEL7M0428-3), joka on tullut voimaan 1.2.2015. Tässä tarkastuksessa toimintoja verrattiin vuoden 2009 PYM-normiin, sillä uuden normin mukaisia käytäntöjä ei ole vielä ehditty soveltaa edustuston PYM-toiminnassa.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut varmistua, että UM:n antama tuki on käytetty ja raportoitu sisäisen ohjeistuksen ja olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tavoitteena on ollut muodostaa kokonaisnäkemys PYM-hanketoiminnasta, kirjanpidosta, tilintarkastuksista, raportoinnista ja varainhallinnasta koko hankehallinnon ketjun osalta.

Suoritetun tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Hanoiin edustuston PYM-hallinto on hoidettu hyvin ja asianmukaisesti. Paikallisen yhteistyön määrärahaa hoitavat henkilöt ovat perehtyneet PYM-hallintoon ja tuntevat normin edellyttämät asiat. Edustuston päällikkö on kiinnostunut käynnissä olevista paikallisen yhteistyön määrärahalla rahoitettavista hankkeista ja käyttää määrärahaa tukemaan muuta kehitysyhteistyötä alueella. Yhteistyö edustuston henkilökunnan ja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa sujui kiitettävästi.

Tässä raportissa annetut PYM-hallintoon liittyvät suositukset koskevat mm. määrärahojen käyttöä, muutoksenhakuohjeiden liittämistä kielteisiin rahoituspäätöksiin, konsulttisopimusten laadintaa, mallipohjien liittämistä koordinaattorin manuaaliin sekä järjestöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan dokumentointia.

Tarkastuskäynneillä tuettaviin kansalaisjärjestöihin kävi ilmi, että järjestöjen taloushallinnossa, sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa oli jonkin verran kehitettävää. Suosittelemme, että edustuston PYM-hallintoa hoitavat henkilöt käyvät läpi järjestöjen taloushallintoa ja sisäistä valvontaa tavatessaan järjestöjen edustajia.

Yksityiskohtaiset tarkastushavainnot, niihin liittyvät riskit ja annetut suositukset on esitelty tarkemmin raportin kappaleessa 4

VIETNAMIN KAHDENVÄLISEN YHTEISTYÖN TARKASTUSRAPORTIT VUODELTA 2015

THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND AUDIT OF THE FORMIS II 4/2013-12/2014, KPMG OY
11 SEPTEMBER, 2015

EXECUTIVE SUMMARY

Performance

The purpose of the Project is to establish a fully integrated Management Information System (the MIS) for forestry decision making supporting forest management, the REDD+ and the FLEGT activities. The cumulative costs of the Project amounted to 2.1 million euro by the end of 2014 which is 22% of the total budget of 9.7 million euro. The nature of the Project as a centrally led project requiring significant expertise is highlighted by the budget allocation. In the budget 69% of costs are allocated to Project management while only 26% are directly related to the activities. So far the use of the budget for investments (64%) and International TA fees (34%) has been the highest. The incurred International TA fees have been 46% of the total expenditure compared to the budgeted level of 29%. The higher share of TA-fees is caused by delays in implementation of the activities and trainings. The use of the TA-budget is line with the plan. For 2014, the total budget was 2.1 million euro and the actual expenditure 1.5 million euro, which is 72% of the annual budget.

The implementation of FORMIS II activities in all result areas is slightly delayed. The delays are mainly caused by difficulties in recruitment of staff and the fact that completing the software requirement specifications has taken longer than initially estimated. The PMU staff seems to be confident that the delays will not affect the ability of the Project to achieve the defined results by the end of the Project period.

Based on our observations, there is a need for more result-based reporting. The logical framework was adapted in the Inception Report to accommodate this need, but further improvements on the reporting have been requested by the GoF. To enable the FORMIS II to respond to the reporting requirements and facilitate project management, there is a need to develop the project management more towards result-based management.

Financial Management

All GoF Project funds flow through the TA consultant to the Project. The fund flows in three stages: transfers from the Home Office to the PMU, advance payments from the PMU to the staff, and disbursements from the MFA to the Home Office. Based on our observations, controls related to the management of the fund transfers and advance payments were properly designed and effective. At the end of 2014, there were no pending advances according to the advance ledger.

Accounting

The bookkeeping is maintained by accounting software/ACCESS. The accounting application is used by several development cooperation projects and programmes implemented by Niras. In general, the bookkeeping practice follows the generally accepted accounting principles.

KPMG reviewed internal controls related to the written procedures, authorisation and approval process, segregation of duties and reconciliations. Based on the sample test of control activities, KPMG did not find any major shortcomings in the internal control activities conducted in the FORMIS II.

Based on the sample tests, the audit trail from the accounting records and to the vouchers and supporting documents exists. However, KPMG observed that several transactions were moved from one component code to another in the bookkeeping for financial year 2014 after the preparation and approval of the Financial Report 2014. The modifications were carried out by the financial department without the awareness of the CTA. The Project must pay attention to timely recording of the bookkeeping entries and adherence to the approval procedure in order to maintain accurate project accounting. The units, specifications and groupings used in the financial reporting did not fully correspond to those of the budget. The progress section of the report could more strongly complement the financial report and contribute to building a bridge between financial development and the progress of activities.

Counterpart Accounting and Financial Reporting

KPMG compared the GoV financial report 2014 in the Annual Report of the FORMIS II with the reporting obtained from the accounting software. The contents of the reports were consistent and the total amount of the expenditure, VND 1,202,391,800 million, reconciled.

KPMG compared the nature of the incurred GoV expenditure to the budgeted. The main categories of the expenditure were regular operation costs such as means of communication, office expenses, salary and allowances for the Project staff. The nature of the expenditure incurred was in line with the budgeted.

Procurements

KPMG performed a walkthrough of the procurement processes. The audit sample represents different budget codes including service contracts, training and investments. The sample covered different procurement methods such as restricted procedure, framework agreement and open tender. According to the sample tests, the procurement processes were carried out in a transparent and competitive manner.

Recruitments

KPMG performed a sample check of recruitments for the Second Phase of the FORMIS. The Project Document contained the terms of references (the ToRs) for the positions reviewed. The positions were publicly announced. An evaluation panel was not set up at the beginning of the recruitment process regarding two positions as stipulated in the PIM, but was established at a later stage. For three positions, the evaluation panel was established beforehand as stipulated.

Based on KPMG's review procedures the documentation related to the recruitment procedures and decision making could be further improved. The Project should further improve its practises in the recruitment process.

REPORT ON AUDIT OF THE WATER AND SANITATION PROGRAMME FOR SMALL TOWNS (WSPST) PHASE III, MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, KPMG OY, 2015-10-02

EXECUTIVE SUMMARY

Background

The Water and Sanitation Programme for Small Towns in Vietnam (WSPST) Phase I started in August 2004 and Programme continued as Phase II in 2009. Phase III started in the end of 2013 and is currently ongoing. The estimated completion of Phase III is December 2016. The overall objective of the WSPST Programme is to improve water supply and improve waste water management in small rural towns in northern Vietnam. Regionally the Programme operates in eight provinces and the water and sanitation projects are being implemented in 25 towns. The activities of the Phase III focus on finalising the water supply and drainage & sanitation investments and ensuring the sustainability of the constructed schemes.

Performance

The Programme implementation in previous phases has been slower than the planned schedule and considerable investment funds were transferred from Phase II to Phase III. Phase III also started gradually but at the time of the Audit reporting, major construction activities in the schemes had been completed. The slow construction process of the water supply (WS) and drainage & sanitation (DS) schemes has been a major cause of delay. The construction timetables have been planned too optimistically and without proper consideration of the limited local capacity to execute the relatively complex projects. Processes like the procurement for the investment and the land acquisition have caused significant delays. The support to the Project Owners and monitoring of the construction have been emphasized in Phase III.

In the end of Phase II, 9.7 million euro of the budget had not been utilised mainly due to delays in the construction of schemes. Phase III started in November 2013 and the unutilized balance from Phase II was transferred to Phase III and additional funding 2.5 million euro from GoF and 0.4 million euro from

GoV was contributed to Phase III to enable completion of the Programme activities. The implementation period of the Phase III is from November, 2013 to December, 2016. The total budget for the Phase III amounts to 12.8 million euro and the cumulative utilisation by December 2014 was 5.0 million euro which was 39% of the budget for the period. The budget utilisation for the period was 59%. The investment costs amounted to 3.9 million euro which is 79% of the total costs. The TA and operational costs were 1.0 million euro accounting for 20% of the period's costs. The relative share of investment and TA-costs is close to the budgeted level for the period.

Procurement

Part of the Audit was to review conducted tendering processes. KPMG reviewed the procurement and bidding of the WS and DS schemes in Tuyen Quang and Ha Giang Provinces. The Tuyen Quang Water Supply Company is in charge of water and sanitation schemes in Na Hang and Vinh Loc towns. Similarly, as the PO it was in charge of the procurement and decision of the contractor. Four tenders were received for the Na Hang WS and DS schemes. Two of the received tenders did not pass the initial technical evaluation due to a wrong format of the tender guarantee. For the Vinh Loc town WS and DS schemes, six bids were received but five of the bids did not pass the initial technical evaluation. Most of the rejections were related to the tender guarantee.

The capacity of the local PO in managing complex procurement processes is limited and the observed disqualifications of tenders due to relatively minor format errors can be considered as a strong interpretation of the tender requirements taken into account the size and complexity of the tender process. KPMG also noted that lowest price was not selected due to the disqualifications.

Financial Management

The WSPST Programme accounting and financial reporting is prepared in TA Office in Hanoi by the Accountants. Based on KPMG procedures the financial management of the Programme is appropriately organised and the capacity of the Programme's financial administration personnel is adequate. Improvements to the financial administration have been made in Phase III by for example introducing an accounting software for Programme accounting. Based on the sample test of Phase III costs no ineligible costs were noted by KPMG.

The financial reporting to TA office on investment loans of the water schemes is provided by the VDB and the disbursement information from the WS schemes are provided by the Project Owners. The DS schemes are financed on grant basis and disbursement information from the DS schemes are provided by the Project Owners to the TA office. KPMG reconciled the reported disbursements in the Annual Report 2014 and the expenses in Tuyen Quang Water Supply Company and noted minor differences in both Na Hang and Vinh Loc schemes relating to GoV contribution.

KPMG also noted that in Tuyen Quang Water Supply and Drainage Company, the loans provided by VDB from Finnish Revolving Water Fund, were not included in the company's annual financial statements and project accounts were kept separate from company's accounting.

Balance of the Transferred from Phase II

In the Phase II, the GoF share of the budget was 18.3 million euro. The total reported utilization in the Phase II Completion Report for the GoF was 11.6 million euro. A total of 6,695,000 euro remained unutilised based on reported costs and this amount of the GoF funds was transferred to Phase III.

However, there is a small difference of 31,000 euro in the amount of transferred funds compared to the amount reported in the Inception Report for the Phase III as the transferred GoF funds according to the Inception Report are 6,664,000 euro. The amount reported in the Inception Report is based on the amount of funds available at bank accounts in Vietnam and the unutilised grant allocations based on the MFA accounting. It was noted that 2.6 million euro of the total remaining balance was in the Vietnamese bank accounts in the end of the Phase II. Based on KPMG's review the calculation of available funds is in all material respect accurately prepared.

Fund Flow

The Finnish support to the water supply has been channelled through the Finnish Revolving Water Fund (FRWF) that has been managed by the Vietnam Development Bank, the VDB. The funding has been provided through loans from the FRWF to the Project Owners, mainly to water supply companies, to the constructions of water schemes. The unutilised balance based on committed funds was 46.7 billion VND which is approximately 1.9 million euro. The balance of undisbursed funds in the FRWF account was 1.6 million euro.

Sanitation and waste water constructions, pipelines and connections are financed from GoF and GoV funds. The funds are initially transferred from the MFA to the MOF account. From the MOF, funds are disbursed to the local project owners who are in-charge of procuring and paying the constructors. The funding to the waste water and drainage projects is grant based.

The Programme includes a small Sanitation Revolving Fund modality that provides small loans to households in the Programme area. Loans are provided to support household connections to sewage network, to purchase septic tanks, to purchase biological toilets and to other sanitation improvement. The town level Women's Unions manages the loan portfolio and is in-charge of providing loans to the households. In the end of 2014, the cumulative disbursements from the Sanitation Fund 6.9 billion VND (270,377 euro) have been disbursed. For the Phase III, the budget for Sanitation Revolving Fund is 160,000 euro. The unutilized amount was 104,000 euro in the end of 2014. The Loans need to be repaid to the Women's Unions and reallocation of the funds is done by the Town People's Committees.

The future of Finnish Revolving Water Fund and to minor extent the future of the Sanitation Revolving Fund has not been solved at the time of the KPMG review. The cumulative total funding paid from the MFA to the FRWF account (both Phase I and II) is 213.5 billion VND (approximately 9.3 million euro). Based on the nature of a revolving fund these funds will be available for future utilisation. In order to

ensure the appropriate and efficient use of the funds, WSPST should in close cooperation with the MFA decide the management and eventual utilisation of the funds.

Sustainability

The level of the water tariff is a risk to the financial sustainability of some of the projects. According to the KPMG review, the technical capacity of the Na Hang and Vinh Loc is adequate to provide water but the financial sustainability is low. The water tariffs are decided by Provincial People's Committees and in some towns the level of the tariff is currently too low to ensure financial sustainability of the water plants. In Na Hang tariff is 6,000 VND/m³ and in Vinh Loc 6,240 VND/m³. The consumption of water per household is low which limits the available water fees.