

Suomenlahdelta Euroopan laidoille

Kokemuksia Suomen Twinning-hankkeista vuosina 1998-2012



TWINNING

ISBN

978-952-281-047-2 (print)

978-952-281-048-9 (pdf)

978-952-281-049-6 (e-julkaisu)

Tekijät: Petri Uusikylä ja Matti Tervo

Ulkoasiainministeriö

EU:n laajentumisen ja Länsi-Balkanin yksikkö

Twinning-tiimi, tammikuu 2013

Esipuhe

Suomea voidaan monessa mielessä luonnehtia hyvän hallinnon mallimaaksi. Tämä on luonut perustan kansalaisten oikeusturvalle ja hyvinvoinnille sekä kansalliselle kilpailukyvyllle. Suomi on aktiivisesti jakanut julkisen hallinnon kehittämisosaamistaan niin EU:ssa, OECD:ssä kuin YK:n ja Maailmanpankin kehittämisfoorumeilla. Lisäksi hyvä hallinto on nostettu viime vuosikymmenenä keskeiseksi osaksi kehittyvien valtioiden agenda. Hyvän hallinnon ylläpito tarjoaa haasteita myös kehittyneille valtioille.

Twinning-toiminta on tarjonnut Suomelle hyvän kanavan tukea EU:n jäsenyyttä hakevia maita – samoin kuin EU:n naapurimaita – hallinnon ja lainsäädännön kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Suomi on ollut kysytty kehittäjäkumppani ja suomalaista osaamista on arvostettu laajasti. Samalla myös oma hallintomme on hyötynyt Twinning-toiminnasta. Sen kautta syntyneitä verkostoja on voitu hyödyntää ja eurooppalaisia parhaita käytäntöjä siirtää kotimaan hallintoon. Omaa hallintoamme on kehitetty Twinning-toiminnassa opittuja käytäntöjä hyväksikäyttäen.

Tämä selvitys on omalta osaltaan vahvistanut käsitystä Twinning-toiminnan tuloksellisuudesta ja suomalaisen hallinnon kehittämisen vahvuudesta sekä virkamiesten tahdosta osallistua toimintaan. Samalla on tullut esiin jatkuvuuden haaste: kilpailu hankkeista kovenee ja suomalainen hallinto on omaa toimintaansa tehostaakseen kääntämässä katseensa pois eurooppalaisesta horisontista. Suomen virastojen on yhdessä varmistettava, että Twinning-toiminnan arvokasta perintöä ei hukata, ja että jatkossa Suomi on entistä voimakkaammin mukana hallinnon kehittämisen eturintamassa. Tähän ponnistukseen tarvitaan kaikkien valtionhallinnon toimijoiden yhteistä sitoutumista.

Raportin kirjoittajat, Petri Uusikylä ja Matti Tervo

Tiivistelmä

Twinning on Euroopan unionin laajentumis- ja naapuruuspolitiikan keskeinen väline. Twinning-hankkeiden tavoitteena on edistää unionin laajentumispolitiikan tavoitteita tarjoamalla EU-jäsenyyttä hakeville valtioille jäsenmaiden virkamiesten apua lainsäädännön harmonisoinnissa sekä hallinnon kehittämisen kysymyksissä.

Suomi on ollut aktiivisesti mukana Twinning-toiminnassa sen käynnistymisestä vuodesta 1998 lähtien. Vuoden 2012 loppuun mennessä hankkeita oli toteutettu/käynnissä yhteensä 153 kappaletta.

Ulkoasiainministeriö päätti keväällä 2012 tilata selvityksen Twinning-toiminnan tuloksista ja vaikutuksista. Selvityksen tekivät VTL Petri Uusikylä ja Matti Tervo (UM). Selvitystä varten haastateltiin 20 Twinning-hankkeissa mukana ollutta suomalaista asiantuntijaa ja lähetettiin kysely muille suomalaisille Twinning-toimijoille.

Selvityksen mukaan Twinning-hankkeet ovat osoittautuneet erittäin käyttökelpoisiksi ja tehokkaiksi laajentumis- ja naapuruuspolitiikan toimeenpanossa. Twinning-toiminnan erityisenä vahvuutena on pidetty sitä, että hankkeissa EU-maiden virkamiehet toimivat vertaistukena ja että yhteys hankkeiden päättymisen jälkeen säilyy virkamiestasolla. Twinning tarjoaa erinomaisen kanavan suomalaiselle julkisen hallinnon asiantuntijuiden viennille ja suomalaisten parhaiden käytäntöjen jakamiselle.

Suomen virastoille ja hallinnolle vaikuttaminen tuleviin EU-jäsenmaihin ja niiden lainsäädäntöön on nähty erittäin tärkeänä. Hankkeet ovat antaneet mahdollisuuden solmia hallinnonvälisiä suhteita ja luoneet hyviä vaikutuskanavia tulevaa EU-yhteistyötä varten.

Twinning-hankkeet ovat osoittautuneet myös virastojen työntekijöitä innostavaksi ja aktivoivaksi toiminnaksi. Virkamiehet ovat innostuneet hallinnon kehittamisestä ja ammentaneet hanketoiminnasta omaan sekä virastonsa työhön uutta energiaa ja innovaatioita. Menestyksekkäät hankkeet ovat tuoneet mainetta virastolle, mikä on taas tuonut lisää hankkeita ja mahdollisuuksia.

Suomalaisten ministeriöiden ja virastojen aktiivisuus Twinning-toiminnassa vaihtelee suuresti. Aktiivisissa virastoissa Twinning on kytketty kiinteäksi osaksi organisaation strategiaa ja kansainvälisen vaikuttamisen toimintaohjelmia. Selvityksen tekijät peräänkuuluttavat valtioneuvostotason linjauksia Twinning-toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Samoin eri hallinnonalojen välisiin Twinning-käytäntöihin toivotaan enemmän yhdenmukaisuutta sekä virastojen ylimmän johdon sitoutumista. Jatkossa yhä useamman viraston toivotaan osallistuvan Twinning-toimintaan ja näin edesauttavan suomalaisen asiantuntijuuden vientiä sekä pohjoismaisen hyvän hallinnon periaatteiden leviämistä.

Sammandrag

Twinning är ett centralt instrument för Europeiska unionens utvidgnings- och grannskapspolitik. Twinning-projekten har som syfte att främja målen för unionens utvidgningspolitik genom att erbjuda de stater som ansöker om medlemskap i EU tjänstemannahjälp i harmoniseringen av lagstiftningen och i frågor som gäller förvaltningens utveckling.

Finland har aktivt deltagit i Twinning-verksamheten ända sedan verksamheten inleddes 1998. Vid utgången av 2012 hade man sammanlagt 153 projekt som antingen var genomförda eller fortfarande pågick.

Utrikesministeriet beställde våren 2012 en rapport om resultaten och effekterna av Twinning-verksamheten. Rapporten utarbetades av politices licentiat Petri Uusikylä och Matti Tervo (UM). För rapporten intervjuade man 20 finländska experter som ingått i Twinning-projekt och sände en enkät till övriga finländska Twinning-aktörer.

Enligt rapporten har Twinning-projekten visat sig vara mycket användbara och effektiva i genomförandet av utvidgnings- och grannskapspolitiken. Att EU-ländernas tjänstemän kan utöva kollegialt stöd och att kontakterna på tjänstemannanivå bibehålls efter att projekten slutförts anses vara en särskild styrka i Twinning-verksamheten. Twinning erbjuder en utmärkt kanal för export av finländsk expertis inom den offentliga förvaltningen och för spridning av god finländsk praxis.

Man anser att inverkan på blivande EU-medlemsländer och deras lagstiftning är något mycket viktigt för de finländska myndigheterna och den finländska förvaltningen. Projekten har gett möjligheter att knyta kontakter mellan de olika förvaltningarna och skapat goda kanaler för påverkan för EU-samarbete i fortsättningen.

Twinning-projekten har också visat sig vara verksamhet som inspirerar och aktiverar de anställda vid myndigheterna. Tjänstemännen har engagerat sig i att utveckla förvaltningen och projektverksamheten har varit en källa till ny energi och inspiration både i tjänstemännens eget och i myndigheternas arbete. Framgångsrika projekt har gett myndigheten gott anseende, något som har resulterat i nya projekt och möjligheter.

Finländska ministeriers och myndigheters deltagande i Twinning-verksamheten varierar mycket. I aktiva myndigheter har man knutit Twinning-verksamheten till en integrerad del av organisationens strategi och handlingsprogram för internationell påverkan. Författarna till rapporten efterlyser riktlinjer på statsrådsnivå för att öka Twinning-verksamhetens verkningsfullhet. Likaså önskar man sig en mera enhetlig praxis för Twinning-verksamheten samt större engagemang från myndigheternas högsta ledning. I fortsättningen önskar man att allt fler myndigheter deltar i Twinning-verksamheten och på så sätt främjar exporten av finländsk expertis samt spridningen av principerna för god nordisk praxis inom förvaltningen.

Summary

Twinning is a central instrument of the European Union's enlargement and neighbourhood policies. Twinning projects aim to advance the objectives of the Union's enlargement policy through offering the aid of experts from the member states civil service to candidate or potential candidate countries to membership to help them in questions concerning harmonisation of legislation and development of their administrations.

Finland has actively participated in Twinning since its establishment in 1998. By the end of 2012 Finland had taken part in a total of 153 projects – a number of them brought to a conclusion and some of them still under way.

In spring 2012, the Finnish Ministry for Foreign Affairs decided to commission an evaluation of the results and effects of Twinning participation. The evaluation was carried out by Petri Uusikylä (Lic.Soc.Sc.) and Matti Tervo from the Ministry for Foreign Affairs. A total of 20 Finnish experts with experience in Twinning projects were interviewed and a questionnaire was sent out to other parties with a role in the Twinning projects.

According to the evaluation, Twinning projects have proven very useful and effective in the implementation of enlargement and neighbourhood policies. The respondents saw that one of the Twinning activities' key strengths is in the 'peer support' they provide for public officials in the beneficiary countries. It is also significant that the support does not end when a project is completed. Twinning offers an excellent channel for exporting Finnish administrative expertise and for sharing our best practices.

Finnish public bodies and agencies consider it extremely important to have influence on the future EU member states and their legislation. The projects have given an opportunity to establish contacts between administrations and created good networks for future cooperation with the EU.

Twinning projects have also proven a source of inspiration to the participating public officials. They have become more interested in the development of their administrative functions and their enthusiasm for their own work and the organisation as a whole has increased. Successful projects have increased the organisations' visibility, which in turn has brought in new projects and opened up opportunities.

Finnish ministries' and agencies' participation in Twinning varies greatly. The most active agencies have made Twinning an integral part of their strategy and international action plans. The authors of the evaluation call for the Government's policy guidance on Twinning to increase its effectiveness. Equally, it would be desirable that different sectors of administration harmonise their practices and that agencies' top management be committed to the projects. In the future, an even greater number of agencies are expected to participate in Twinning and contribute to the export of Finnish expertise and dissemination of the best practices in Nordic administration.

Sisällys

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Sammandrag	5
Summary	6
Käytetyt lyhenteet ja käsitteet	8
Suomen Twinning-kokemusten selvittäminen on tärkeää	9
Keskeiset tulokset	11
Ehdotuksia Twinning-toiminnan kehittämiseksi.....	13
Twinning tukee EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikkaa	15
Suomalaisella osaamisella on kysyntää	19
Miten muut EU-maat ja komissio ovat arvioineet Twinningiä?.....	24
Kuinka Suomen Twinning-asiantuntijat arvioivat omia kokemuksiaan?	27
Käytetyt kirjalliset ja elektroniset lähteet ja liitteet.....	42
Liite 1. Haastatellut asiantuntijat ja heidän edustamansa virastot ja ministeriöt.....	43
Liite 2. Surveypal-kysely.....	44
Liite 3. Twinning-haastattelukysymykset.....	47

Käytetyt lyhenteet ja käsitteet

AA	Association Agreement
BC	Beneficiary Country, edunsaajamaa
Acquis Communautaire	Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö
CFCA/U	Central Finance and Contracting Agency/Unit
DG Devco	Komission kehitysyhteistyön pääosasto
DG ELarg	Komission EU:n laajentumisen pääosasto
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EVIRA	Elintarviketurvallisuusvirasto
Fiche	Tarjouspyyntöasiakirja (Terms of Reference)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAUS	Hallinnon kehittämiskeskus HAUS
HTV	Henkilötyövuosi
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
Junior PL	Project Leader
Junior Partner	Hankekumppani
Leading Partner	Vastuullinen hankekumppani
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NCP	National Contact Point for Twinning
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OPH	Opetushallitus
OM	Oikeusministeriö
PAA	Pre-Accession Advisor
PL	Project Leader
RTA	Resident Twinning Adviser
RVL	Rajavartiolaitos
STA/E	Short Term Advisor/Expert
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
STUK	Säteilyturvakeskus
SM	Sisäasiainministeriö
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Tike	Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
UM	Ulkoasiainministeriö
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö
VM	Valtiovarainministeriö
YM	Ympäristöministeriö

Suomen Twinning-kokemusten selvittäminen on tärkeää

Twinning on Euroopan unionin laajentumis- ja naapuruuspolitiikan keskeinen väline. Twinning-hankkeiden tavoitteena on edistää unionin laajentumispolitiikan tavoitteita tarjoamalla EU-jäsenyyttä hakeville valtioille jäsenmaiden virkamiesten apua lainsäädännön harmonisoinnissa sekä hallinnon kehittämisessä. Hyväksi havaittua mallia on sittemmin ryhdytty soveltamaan myös EU:n naapuruuspolitiikan maissa.

Twinning-toiminta on pitkäaikaista asiantuntija-apua kohdemaille. Täysmittaiset Twinning -hankkeet kestävät vuodesta 2,5 vuoteen. Hankkeiden budjetti voi nousta yli kahteen miljoonaan euroon. Kestoltaan ja budjetiltaan suppeampien Twinning Light -hankkeiden pituus on korkeintaan kuusi kuukautta. Kyse on siis merkittävästä panoksesta hallinnon kehittämiseen edunsaajamaissa ja suomalaisen asiantuntijuuden ja osaamisen viennistä.

Suomi on ollut aktiivisesti mukana Twinning-toiminnassa heti sen käynnistymisestä vuodesta 1998 lähtien. Vuoden 2012 loppuun mennessä hankkeita oli toteutettu/käynnissä yhteensä 153 kappaletta.

Twinning tarjoaa erinomaisen kanavan suomalaiselle julkisen hallinnon asiantuntijuuden viennille ja suomalaisten parhaiden käytäntöjen jakamiseen. Twinning-toiminta asiantuntijaviennin välineenä olisi luontevasti sisällytettävissä mm. keväällä 2012 valmistuneeseen taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelmaan sekä tätä toimeenpanevan Team Finlandin toimintasuunnitelmaan. Vaikka Twinning ei ole suoranaisesti vienninedistämisinstrumentti, voidaan sen kautta toteutetuilla hallinnonkehittämishankkeilla luoda pohjaa suomalaiselle asiantuntijaviennille.

Twinning-hankkeet ovat osoittautuneet erittäin käyttökelpoisiksi ja tehokkaiksi laajentumis- ja naapuruuspolitiikan toimeenpanossa. Euroopan komission tilintarkastajat ovat muun muassa kiitelleet hankkeiden läpinäkyvyyttä ja tehokasta toimeenpanoa sekä hankkeiden tuloksellisuutta verrattuna EU:n rahoittamiin muihin hankemuotoihin. Twinning-toiminnan erityisenä vahvuutena on pidetty sitä, että hankkeissa EU-maiden virkamiehet toimivat vertaistukena ja että yhteys hankkeiden päättymisen jälkeen säilyy virkamiestasolla.

Twinning voi luoda Suomelle kansainvälisen vaikuttamismahdollisuuden perinteisten ulkopoliittisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi. EU:n itälaajentumisen aikaan Suomi oli erityisen aktiivinen Twinning-toiminnassa Baltiassa. Suomen osaamista arvostettiin laajasti ja Suomi on säilyttänyt tämän luotettavan hanketoimijan maineen. Nykyään kilpailu hankkeista on kovempaa, maat kaukaisempia ja hallintokulttuurit tuntemattomampia. Osallistuminen on kuitenkin edelleen aktiivista ja toivottavasti myös säilyy sellaisena jatkossakin.

Suomen virastot pitävät tärkeänä vaikuttamista tuleviin EU-jäsenmaihiin ja niiden lainsäädäntöön. Hankkeet ovat antaneet mahdollisuuden solmia hallinnonvälisiä suhteita ja ne ovat luoneet hyviä vaikutuskanavia tulevaa EU-yhteistyötä varten.

Aktiivisuus Euroopan tasolla, osallistuminen vastuullisena EU-jäsenmaana toimintaan ja kansainvälinen vaikuttaminen motiiveinaan Suomen hallintovirastot ovat kartuttaneet osaamistaan EU:n laajentumis- ja naapurisuusmaissa. Twinning-hankkeiden myötä Suomeen on syntynyt ryhmä osaajia ja tuotteita. Suomalaista luotettavaa ja tuloksellista hanketyötä arvostetaan maailmalla ja Suomen hallinto on hyvän hallinnon mittareilla säilyttänyt kilpailukykyä kansainvälisessä vertailuissa (esim. OECD: Government at a Glance 2011). Suomalaisten tarjoamat mallit, käytännöt, opit ja menetelmät ovat antaneet edunsaajavaltioille mahdollisuuden kehittää hallintoaan, mutta samaan aikaan suomalaiset ovat saaneet virikkeitä oman toimintansa kehittämiseen hankkeiden myötä.

Suomalaiset virkamiehet ovat osin Twinning-toiminnan ansiosta valmiimpia ja osavampia kansainvälisen tason asiantuntijoita. Asiantuntijoiden motiiveina osallistua ovat olleet halu kehittää omaa osaamistaan ja vaikuttaa edunsaajamaan hallinnon kehittämiseen.

Ulkoasiainministeriö päätti keväällä 2012 teettää selvityksen Suomen Twinning-toiminnan onnistuneisuudesta, hanketoimijoiden kokemuksista ja hankkeiden vaikuttavuudesta. Arviointi katsottiin tarpeelliseksi, sillä 150 suomalaisvoimin toteutetun Twinning-hankkeen kautta on kertynyt paljon kokemuseräistä tietoa. Tässä selvityksessä Twinning-toiminnan hyötyjä tarkastellaan ennen kaikkea hanketoimintaan osallistuneiden ministeriöiden ja virastojen näkökulmasta. Tällöin korostuvat seuraavat näkökulmat: 1) Suomen maine ja asiantuntijanäkyvyys sekä yhteistyöverkostot 2) tuottavuus ja osaa-mispääoma, 3) henkilöstöpoliittiset vaikutukset, 4) tuotteistaminen ja oman viraston toiminnan tehostaminen ja 5) taloudellisen yhteistyön pohjustaminen.

Arviointi on luonteeltaan kehittävä eli sen tarkoituksena ei ole tarkastaa tai arvottaa yksittäisiä hankkeita saati asettaa eri hanketoimijoita paremmuusjärjestykseen, vaan löytää yli 150 hankkeen kokemusten pohjalta uusia ajatuksia Twinning-toiminnan kehittämiseksi. Arviointi perustuu säännösten ja asiakirja-aineiston lisäksi Twinning-toimintaan osallistuneiden virkamiesten haastatteluihin (yhteensä 21 kpl) sekä sähköisen asiantuntijakyselyn tuloksiin. Kyselyyn vastasi kesä-elokuun 2012 aikana yhteensä 111 Twinning-toiminnassa mukana ollutta virkamiestä. Lista haastatelluista henkilöistä on esitetty liitteessä 1, kyselylomake liitteessä 2 ja haastattelukysymykset liitteessä 3.

Keskeiset tulokset

Koko Euroopan unionin tasolla Twinning-toimintaa pidetään erinomaisena laajentumis- ja naapuruuspolitiikan välineenä.

Tässä tutkimuksessa haastateltujen yleinen näkemys oli se, että Twinning-hankkeissa tehty kehitystyö on tarpeellista ja kohdistuu kohdemaiden hallinnon kannalta keskeisille alueille. Twinningin hyöty syntyy siitä, että EU-maiden virkamiehet avustavat kohdemais- sa kollegoitaan. Tämä takaa paitsi suunniteltujen toimenpiteiden toteutumisen ja myös aikaansaatuisten tulosten kestävyden.

Twinning palvelee EU:n ulkopolitiikan tavoitteita. Hyvä hallinto, toimivat markkinat ja demokratian toteutuminen ovat kaikki asioita joihin ulkopolitiikalla pyritään. Rauha, va- kaus sekä kaupan ja talouden kasvu ovat EU:n ulkopolitiikan keskeisiä tavoitteita. Twin- ning-toiminta palvelee näitä tavoitteita sekä suoraan että välillisesti esimerkiksi synty- neiden verkostojen ja yhteistyösuhteiden kautta.

Kansallisesti Twinning-toiminta on merkityksellistä ja hankkeet pääsääntöisesti tuloksellisia.

Twinning-hankkeet nähdään kokonaisuudessaan tärkeänä ja kokemukset niistä ovat pääsääntöisesti myönteisiä. Hankkeiden avulla voidaan kehittää EU:n jäsenyyttä hake- vien maiden ja naapuruusmaiden lainsäädäntöä, instituutioita ja hallinnollista toiminta- kykyä. Hankkeilla edistetään hakijamaiden pääsyä EU-jäseniksi. Samoin Twinningin avulla voidaan vahvistaa virkamiesten osaamista ja yhteistyötä sekä ennaltaehkäistä ongelmia EU:n ulkorajoilla (vrt. rajavalvonta, ydin- tai elintarviketurvallisuus, rikollisuus jne.).

EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikan maissa toteutetuilla hallinnonkehittämishank- keilla luodaan hyvät lähtökohdat taloudellisten ulkosuhteiden kehittämiseksi ja suoma- laisen asiantuntijuuden viennille. Vuonna 2012 annetussa valtioneuvoston periaatepää- töksessä (taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelma) sekä sen suositusten pohjalta perustetussa VNK:n taloudellisten ulkosuhteiden sihteeristön strategisissa linjauksissa on korostettu suomalaisyritysten vientitoiminnan vahvistamista. Jatkossa Twinningin kytkeminen tiiviimmin osaksi taloudellisten ulkosuhteiden toimintaa olisi omiaan lisää- mään kansallisen asiantuntijaviennin kokonaisvaikuttavuutta.

Kansallinen koordinaatio on ollut onnistunutta.

Twinningin kansallinen koordinaatio koettiin onnistuneeksi ja toimintaa hyvin tukevaksi. Ministeriöt ja virastot kiittelivät UM:n hanketuen tärkeyttä ja poliittista taustatukea etenkin hankkeiden kilpailutus- ja lopetusvaiheissa. Kansallisen koordinaation selkeim- mät kehittämistarpeet nähtiin toiminnan yhdenmukaistamisessa ja parhaiden käytäntö- jen jakamisessa. Useat tutkimuksessa haastatellut toivoivat selkeämpää valtioneuvoston linjausta Twinning-toiminnalle. Tämän kautta ministeriöiden ja virastojen olisi helpompi nähdä Twinningin strateginen merkitys oman organisaation toiminnassa. Samalla koko Twinning-toiminnan tunnettuus lisääntyisi.

Twinning-toimintaan on osallistunut laajasti virastoja eri hallinnonaloilta. Aktiivisimmat ministeriöt ja virastot pitävät Twinningiä luontevana osana vaikuttamista EU:ssa ja kansainvälisillä areenoilla.

Twinning-toiminnassa pitkään mukana olleissa ministeriöissä ja virastoissa (esim. VM, YM, THL, HAUS) Twinning-toiminta on kirjattu osaksi keskeisiä strategioita ja kehittämissuunnitelmia. Näissä organisaatioissa käynnistyville Twinning-hankkeille on helpompi saada johdon sitoumus ja hyväksyntä. Myös koko viraston osaamisalue on kasvanut ja yksiköiden toiminnallinen tehokkuus lisääntynyt. Joidenkin hankkeiden seurauksena virastot ovat voineet siirtää Twinningin kautta saatuja hyviä käytäntöjä osaksi oman toimintansa kehittämistä.

Halu osallistua eurooppalaisten hallintokäytäntöjen ja oman ammatillisen osaamisen kehittämiseen ovat keskeisimmät syyt osallistua Twinning-toimintaan.

Aktiiviset, osaavat ja innostuneet suomalaiset asiantuntijat ovat Suomen onnistuneen Twinning-toiminnan perusta. Asiantuntijat ovat hankkeista saaduilla lisätiedoilla ja kokemuksillaan kasvattaneet koko Suomen hallinnon toimintakykyä ja osaamista. Asiantuntijoiden motivaatio oppia ja kehittyä ovat tuoneet lisäarvoa Suomen virastoille ja ministeriöille. Twinning-hankkeisiin osallistuneet asiantuntijat ovat usein myös mukana suomalaisten hallinnon kehittämisessä ja palveluinnovaatioiden luonnissa.

Aktiiviset asiantuntijat ovat myös keskeisessä roolissa Twinning-toiminnan markkinoinnissa ja tunnetuksi tekemisessä. Heidän kauttaan välittyvät paitsi sisällölliset kokemukset ja käytännöt, myös tieto osallistumisen ehdoista ja toiminnan kautta saavutettavista hyödyistä.

Ehdotuksia Twinning-toiminnan kehittämiseksi

Komission vastuulla olevaa hankkeiden hakumenettelyä ja toimeenpanoa on viime vuosina pyritty yksinkertaistamaan. Hankkeiden liikkeelle saattamisessa on edelleen turhia viiveitä. Samoin Twinning-hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tulisi seurata enemmän.

Twinning-hankkeiden valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano ovat yksinkertaistuneet ja tehostuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Uutta Twinning-manuaalia pidetään johdonmukaisena ja selkeänä. Tästä huolimatta käytännöt vaihtelevat hankkeesta toiseen jäsenmaiden välillä, mikä johtaa välillä tulkinnan erimielisyyksiin. Osa vaihtelusta on selitettävissä kohdemaiden erilaisten hallintokulttuurien, institutionaalisten rakenteiden ja sitoutumisen asteesta. Samoin EU-delegaatioiden osallistumisen aste vaihtelee; osassa vastaanottajamaita paikallinen EU-delegaatio on aktiivisesti seuraamassa hankkeiden toteutusta, toisissa taas vetäytyy etäämmälle.

Vaikka kaikista hankkeista laaditaan loppuraportit, tarkastuskertomukset ja osasta jopa erillisarvioinnit, jäävät hankkeiden tuloksellisuus ja kokonaisvaikuttavuus joissain tapauksissa epäselviksi. Suomi voisi pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan Twinning-toiminnan tehostumiseen, käytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja tuloksellisuuden raportointiin.

Twinning-toiminnalle tulisi laatia valtioneuvostotason kansallinen strategia. Siinä tulisi määritellä ne painopistealueet, joihin suomalaista asiantuntijaosaamista tulisi kohdentaa. Samoin Twinning-toiminnan yhteys muihin valtioneuvostotason toimintaohjelmiin (kuten taloudellisten ulkosuhteiden ohjelma) tulisi määritellä nykyistä selkeämmin.

Valtioneuvostotason strategisten linjausten lisäksi ministeriöiden ja virastojen olisi tarpeen määritellä oman Twinning-toimintansa prioriteetit ja osallistumisen reunaehdot. Tämä johtaisi ministeriöiden ja virastojen johdon sitoutumiseen Twinning-toimintaan sekä edesauttaisi toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja resursointia. Eri hallinnonalat voisivat lisäksi toimia aloitteellisesti tärkeiksi katsomissaan asiakysmyksissä ja verkostoissa ja tätä kautta olla ideoimassa tulevia Twinning-hankkeita.

Twinningin kansallinen koordinaatio saa kiitosta - hakumenettelyyn, maksatuksiin ja asiantuntijapalkkioiden määrittämiseen kaivataan yhtenäisempiä pelisääntöjä.

Suomalaisessa hallintoperinteessä ministeriöillä ja virastoilla on varsin itsenäinen asema eikä ulkoasiainministeriön Twinning-tiimi voi näitä Twinning-toiminnan alueella suoranaisesti ohjata – paitsi informaatio-ohjauksen avulla. Tutkimuksessa kuullut hankkeasiantuntijat toivoivat kuitenkin yhtenäisempiä pelisääntöjä niin EU:n toiminnassa kohdemaiden välillä kuin kansallisesti eri hallinnonalojen kohdalla. Erityisesti erilaiset asiantuntijapalkkioiden soveltamiskäytännöt, ja hakuprosessin eteneminen herättivät toiveen toimintojen yhdenmukaistamisesta.

Twinning tunnetaan hyvin toiminnassa aktiivisesti mukana olleilla hallinnonaloilla (SM, TEM, VM, MMM, YM) – muilla hallinnonaloilla on jatkossa paljon potentiaalia aktivoitua Twinning-toiminnassa.

Valtionhallinnossa aktiivisuus kasaantuu tietyille hallinnonaloille ja virastoille. Näissä kansainvälinen osaaminen syvenee ja verkostot laajenevat. Samaan aikaan ero vähemmän aktiivisiin virastoihin kasvaa. Sama kehitys on havaittavissa henkilötasolla ministeriöiden ja virastojen sisällä. Johto ei välttämättä aina miellä Twinningiä osana ministeriön tai viraston normaalia toimintaa, vaan pitää sitä kaiken muun päälle tulevana ylimääräisenä toimintana. Tämä vaikeuttaa asiantuntijoiden osoittamista hanketyöhön sekä Twinning-kokemusten hyödyntämistä viraston kehittämistyössä sekä työntekijöiden urasuunnittelussa. Ministeriöiden ja virastojen tulisi huolehtia Twinning-osaamisen jakamisesta sekä siitä, että mukaan lähtevät asiantuntijat tai tiimit ovat riittävän hyvin valmistautuneet tehtäväänsä ja että heidän lisääntynyttä osaamistaan hyödynnettäisiin hankkeen jälkeenkin. Twinningiä voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin henkilöstöpoliittisena työkaluna ja kannustimena.

Twinning tukee EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikkaa

Euroopan unionin komissio määritteli suuntalinjat Twinning-toiminnalle vuonna 1998, jolloin ensimmäiset hankkeet käynnistyivät. Instrumentin pääasiallisena tavoitteena on tukea EU:n ehdokasmaita lainsäädännön harmonisoinnissa Euroopan unionin lainsäädäntöä (acquis communautaire) vastaavaksi sekä auttaa jäsenyyttä hakevien maiden instituutioiden kehittämisessä. Painopistealueina ovat oikeuslaitoksen, valtiovarainhallinnon ja rajavalvonnan kehittäminen.

Twinning täydensi EU:n ulkosuhdeyhteistyön aiempaa keinovalikoimaa. Ensimmäinen selkeä vertaisyhteistyötä hyödyntävä väline oli TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange), jonka komissio käynnisti vuonna 1996. Edelleen Twinningin rinnalla toimivan TAIEX:in kohdalla kyse on lyhytaikaisesta avunannosta eri muodoissa. Twinning-toiminta täydensi myös aikaisemmin käytössä ollutta ns. teknisen avun (TA) toimintaa. Tekninen apu on yksityisiltä palveluntuottajilta tilattua asiantuntijapalvelua. Teknisen avun kautta saavutettujen hyvien tulosten rinnalla oli alkanut vahvistua huoli hanketoiminnan tulosten ja vaikutusten pysyvyydestä. Erotuksena tekniseen apuun Twinning toimi kahteen suuntaan, jossa vertaisyhteistyöllä saavutettiin sekä pysyviä tavoitteita, että pysyviä suhteita maiden ja niiden hallintojen välille. Tämä taas auttoi ehdokasmaiden taakkaa, sillä heillä oli hankkeitten jälkeenkin mentori, jolta kysyä apua liittymisprosessissa.

Twinning-hankkeet osoittautuivat menestyksellisiksi ja toimintaa laajennettiin Euroopan naapuruuspolitiikan maihin. Ensimmäisiä uusia maita olivat Välimeren alueen maat, joilla oli jo paljon yhteistyötä Euroopan unionin kanssa. Vuonna 2003 komissio esitteli Laajemman Euroopan aloitteen ja sitä seurasi pian Euroopan Unionin naapuruuspolitiikka –suunnitelma ja strategia (KOM(2004) 373). Tämän strategian tarkoitus oli lähentää EU:ta itäisiin ja eteläisiin naapurimaihin. Sitten suurin osa naapuruuspolitiikan maista otti käyttöön Twinning-hankkeet hallinnon kehittämisessään.

Twinning osana EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikkaa

Riittävä hallinnollinen toimintakyky on yksi Euroopan unionin liittymisen ehdoista. Sitä pidetään niin sanottuna neljäntenä ehtona kolmen Kööpenhaminassa 1993 sovitun kriteerin lisäksi. Eurooppa-neuvoston Kööpenhaminan kriteerit uusille jäsenvaltioille olivat (ja ovat edelleen) tiivistetysti seuraavat:

1. vakaat kansalliset toimielimet, joiden avulla taataan demokratian, oikeusjärjestyksen ja ihmisoikeuksien noudattaminen sekä vähemmistöjen kunnioittaminen ja suojelu
2. toimiva markkinatalous ja kyky selviytyä unionin sisäisestä kilpailupaineesta ja markkinavoimien toiminnasta
3. valmiudet noudattaa jäsenyysvelvoitteita ja tukea unionin kaikkia tavoitteita: uusien valtioiden julkishallinnon tulee pystyä soveltamaan ja hallinnoimaan EU:n lainsäädäntöä käytännössä.

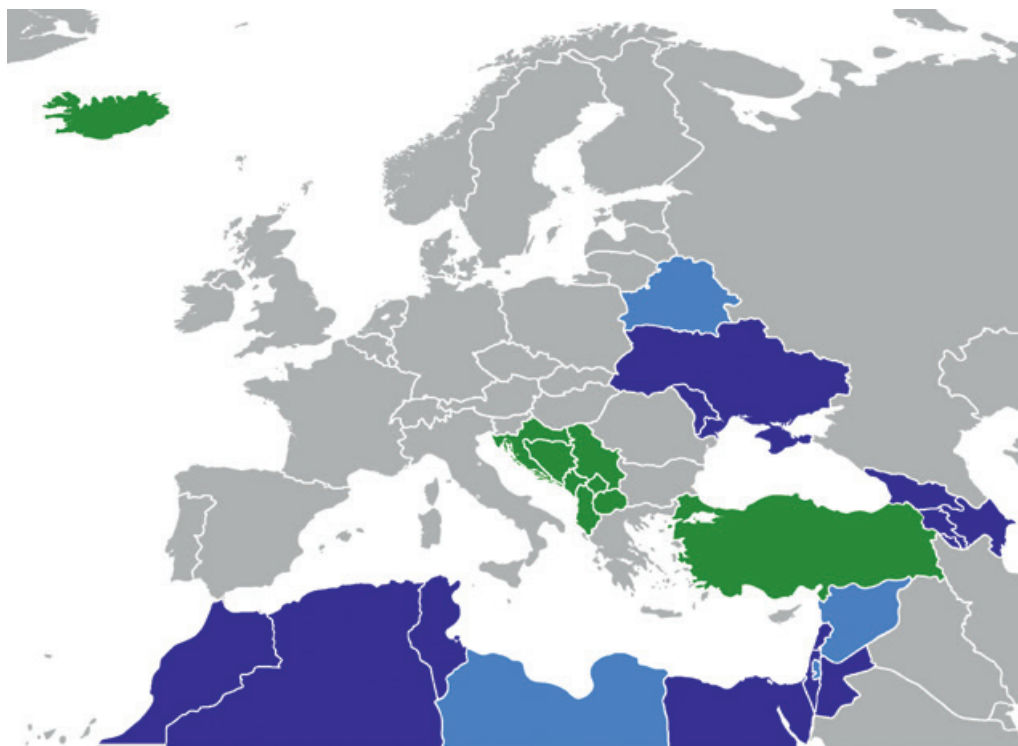
Twinning-toiminta kohdistuu laajentumisen kolmannen ja neljännen kriteerin alueille. Näitä tekijöitä voidaan pitää myös kriittisinä edellytyksinä hyvän hallinnon toteutumiseksi sekä kansallisen kilpailukykyyn vahvistumiselle. Samoin hyvän hallinnon periaatteet, julkisen hallinnon uudistukset ja hallinnon toimintakyvyn merkitys ovat korostuneet viime aikoina.

Naapuruuspolitiikan tavoitteet eriävät laajentumispolitiikasta. Naapuruuspolitiikan sisällä EU tarjoaa naapuruusmaille apua ja poliittista tukea riippuen siitä, miten ne arvostavat EU:n priorisoimia arvoja, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta, hyvän hallinnon periaatetta, markkinatalouden periaatteita ja kestävästä kehitystä. Naapuruuspolitiikka on erillään laajentumispolitiikasta, mutta se ei sulje pois maiden mahdollisuutta hakea EU:n jäsenyyttä myöhemmin. Poliitiikan tavoitteena on, että kaikkien naapuruuspolitiikan instrumentissa mukana olevien maiden kanssa saataisiin solmittua laaja yhteistyösopimus (Association Agreement, AA), joka ensisijaisesti palvelee kaupan ja kaupallisen yhteistyön etuja. Twinning-hankkeilla pyritään siis lähentämään maiden lainsäädäntöä ja hallinnollisia käytänteitä EU:hun ja näin auttamaan kaupallista yhteistyötä.

Rahoitusinstrumentit ja keskeiset tilastot

Vuonna 2007 monien EU:n laajentumista tukevien ulkosuhderahoitusinstrumenttien viidakosta tehtiin yksi yhtenäinen instrumentti, josta myönnettiin rahoitusta EU:n jäsenyysohjelmiin. Vuodesta 2007 alkaen institutionaalista kapasiteettia kasvatetaan ja vahvistetaan EU:n tuella liittymiskivälineellä (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) ja vastaavasti naapuruusmaissa hankkeita rahoitetaan naapuruuspolitiikkainstrumentilla (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). IPA-instrumentin alaisia hankkeita koordinoidaan komission laajentumispääosastolta (DG ELARG) ja ENPI-instrumentin alaisia hankkeita kehitysyhteistyön pääosastolta (DG DEVCO).

Kuvio 1. Twinning-toiminnan kohdemaat vuonna 2012



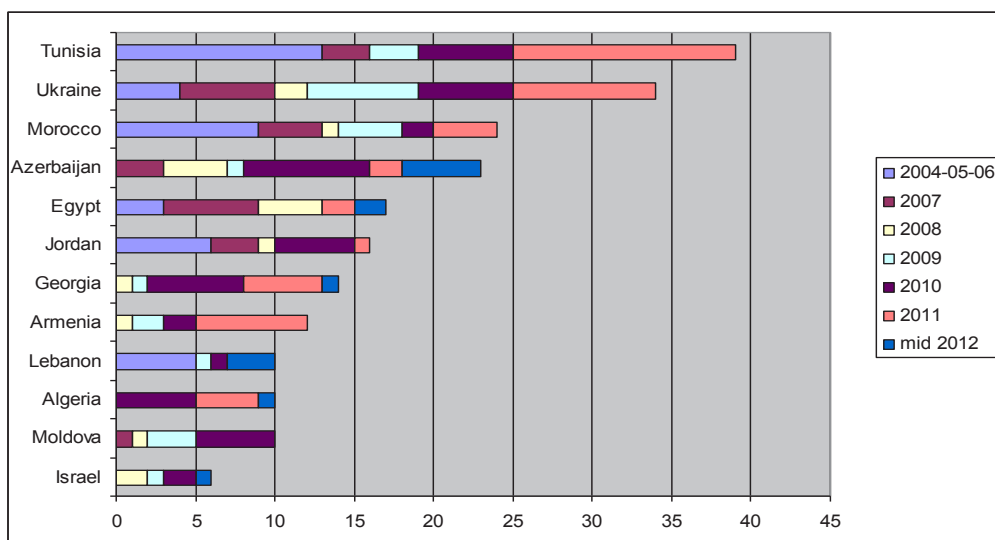
Kuviossa 1 on merkitty sinisellä EU:n itäisen naapuruuspolitiikan maat (Valko-Venäjä, Ukraina, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidžhan) ja eteläisen naapuruuspolitiikan maat (Marokko, Algeria, Tunisia, Libya, Egypti, Jordania, Libanon, Syyria, Israel ja Palestiinalaisalue) sekä vihreällä kuvatut laajentumispolitiikan maat (Turkki, Islanti, Kroatia, Kosovo, Serbia, Makedonia, Montenegro, Bosnia ja Hertsegovina ja Albania).

Vaalean sinisellä merkityt Valko-Venäjä, Syyria, Libya ja Palestiinalaisalue eivät tällä hetkellä ole Twinning-kelpoisia johtuen pitkälti yhteiskunnallisesti tai poliittisesti epävaakaasta tilanteesta näissä maissa.

Nykyisellä rahoituskaudella 2007-2013 ulkosuhderahoituskehyksessä on osoitettu noin 11 miljardia euroa sekä laajentumisinstrumentille että naapuruuspolitiikan instrumentille. EU:n komissio on ehdottanut kumpaankin instrumenttiin lisäystä seuraavalla rahoituskaudelle 2014-2020.

Twinning-hankkeiden huippuvuotia olivat vuodet 2002 ja 2004, jolloin molempina käynnistettiin hieman vajaat 2000 uutta hanketta. Eniten hankkeita toteutettiin 2000-luvun alussa ennen EU:n tähän mennessä suurinta laajentumista. Monet jäsenmaat käyttivät Twinning-hankkeita hyödykseen todella laajassa mittakaavassa. Esimerkiksi Puolassa toteutettiin yli 200 Twinning-hanketta. Hankkeilla oli suuri merkitys hakijamaiden lainsäädännön ja hallinnon saattamisessa EU:n asettamia tavoitteita vastaaviksi. Viime vuosina hankkeiden määrä on laskenut jonkin verran, mutta niiden strateginen merkitys on säilynyt edelleen suurena.

Kuvio 2. Hankkeet naapuruuspolitiikan maissa 2004-2012 (lähde: EU:n komissio)¹



1 Tarkemmat tilastot Twinning-toiminnan volyymeista ja kohdemaista löytyvät DG Elargin ja DG Devcon sivuilta. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/taix-events/library/detail_en.jsp?EventID=48413

Naapuruusmaat ovat aktivoituneet Twinning-toimijoina ja monia hankkeita on käynnistetty esimerkiksi Tunisiassa ja Ukrainassa. Viime aikoina poliittiset ja yhteiskunnalliset muutokset Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä ovat hidastaneet hankkeiden toimeenpanoa. Vuosina 2004-2012 naapuruuspolitiikan alueella on toteutettu yhteensä 215 hanketta, joiden yhteenlaskettu budjetti on 235 miljoonaa euroa. Näin ollen kyse on paitsi poliittisesti myös taloudellisesti merkittävästä hallinnonkehittämisestä. Naapuruuspolitiikassa Twinningin merkitys on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Yhä useampi maa on ottanut Twinningin osaksi hallinnon kehittämisen keinovalikoimaansa.

Suomalaisella osaamisella on kysyntää

Twinning-toiminnan strategista merkitystä voidaan tarkastella monesta näkökulmasta: EU:n yleisen laajentumis- ja naapuruuspolitiikan, kansallisten ulko-, turvallisuus-, kauppa- ja kehityspoliittisten päämäärien, ministeriöiden ja virastojen kansainvälistymistavoitteiden ja niiden edustamien politiikkakysymysten eteenpäin viemisen, vastaanottajamaan tarpeen kannalta sekä yksittäisen asiantuntijan ammatillisen kehittymisen kannalta.

Haastatteluissa keskeisimmälle sijalle nostettiin kansalliset ja hallinnonalakohtaiset päämäärät sekä asiantuntijuuden vahvistuminen. Suurin osa haastateltavista peräänkuulutti koko valtionhallinnontasoisia strategisia linjauksia. Hankkeissa mukana olleiden asiantuntijoiden mielestä osallistumisen käytännöt eri ministeriöiden ja virastojen välillä vaihtelevat suuresti, mikä heikentää Twinning-toiminnan painoarvoa ja vaikeuttaa yksittäisten valtionhallinnon yksiköiden sitoutumista. Operatiivisella tasolla puolestaan toivottiin enemmän yhteisiä käytäntöjä ja ohjeita sekä hankkeiden hallintaan että valmisteluun.

Twinning-toiminnan lähtökohdat ja tavoitteet Suomessa

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS 11 §) mukaan ”Ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen”. Päävastuu Twinning-toimintaan osallistumisesta on asianomaisella ministeriöllä tai sen alaisella virastolla tai laitoksella.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tarvittaisiin valtioneuvoston linjaus tai strategia toimintaan osallistumisesta. Tämä lisäisi Twinning-toiminnan painoarvoa ja legitimitteettiä sekä madaltaisi toimintaan osallistumisen kynnyistä. Nykyisin useassa virastossa Twinning-toiminnan kokonaisuhyötyä ei riittävästi ymmärretä, eikä johto kannusta asiantuntijoita osallistumaan hankkeisiin. Useassa tapauksessa osallistuminen nähdään ainoastaan resurssien menettämisenä kansallisesta toiminnasta.

Twinning-toiminta voidaan nähdä myös osana Suomen taloudellisten ulkosuhteiden kehittämistä. Keväällä 2012 laaditussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä hahmotetaan strategiset linjaukset taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelman kautta. Tässä toimintaohjelmassa todetaan mm. seuraavaa:

”Kehittyvillä markkinoilla valtion ja yritysten välinen suhde on tiivis ja talouspolitiikkaa toteutetaan valtion ohjauksessa. Näissä oloissa tasapuolisten kilpailuosuhteiden ylläpitäminen edellyttää aktiivista toimintaa kaupan esteiden poistamiseksi ja sääntely-ympäristön ongelmien korjaamiseksi.” (VnP 2012, 6).

Koko valtionhallinnon strategiaan liittyy läheisesti myös kysymys siitä, missä Twinningin kansallinen koordinaatio (National Contact Point for Institution Building) sijaitsee. Ulkoasiainministeriö on luonteva sijoituspaikka Twinning-toiminnan kansalliselle koordinaatiolle. Sillä on laaja edustustoverkosto EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikan maissa ja suurlähetystöt tarjoavat hyvän yhteispinnan kohdemailhin. Koordinaatio sopii myös hyvin Suomen perustuslaissa säädettyyn ulkoasiainhallinnon toiminta-ajatukseen:

”edistää kansainvälisen yhteistyön keinoin kansanvaltaa, ihmisoikeuksien kunnioitusta ja kestävästä kehitystä” (FINLEX 256/2000). Twinning-toiminta tukee myös ulkoasiainministeriön julkisuusdiplomatiatoimintaa. Ulkoasiainministeriö suurlähetystöineen tekee tätä työtä järjestelmällisellä vaikuttamisella, julkisuusdiplomatialla, joka tukeutuu maan aitoihin vahvuuksiin (”soft power”) ja vahvaan maabrändiin. Sitä tehdään ennen muuta median ja kulttuurin, mutta myös muun promootion ja vaikuttamisen keinoin. Asiantuntijoiden mukaan UM on onnistunut koordinaatiossaan hyvin. Toiminnan on viime vuosien aikana katsottu kehittyneen jopa huomattavasti.

Haastatellut asiantuntijat näkevät Twinning-toiminnan ennen kaikkea kansainvälisen vaikuttamisen kenttänä. Euroopan laajuinen taloustaantuma ja erityisesti kriisimaiden ongelmat vahvistavat muun muassa tarvetta välittää parhaita käytäntöjä ja asiantuntemusta. Hanketoiminnalla voidaan vaikuttaa tulevaisuuden ongelmiin, eikä ainoastaan valmistella lainsäädännön osaamista. Twinning nähtiin strategisesti tärkeänä välineenä ennaltaehkäisevän toiminnan kannalta monilla eri hallinnonaloilla. Haastateltavien mukaan Suomen tulisi lisätä ennakkointia hankkeiden ideoinnissa ja käynnistämisessä. Näin voitaisiin lisätä hankkeiden osuvuutta sekä lisätä suomalaisen asiantuntemuksen käyttöä. Haastattelujen perusteella on selvää, että strategia voidaan kohdentaa Suomelle tärkeisiin kohteisiin, jotta hankkeiden vaikuttavuus saadaan Suomelle tärkeisiin asioihin.

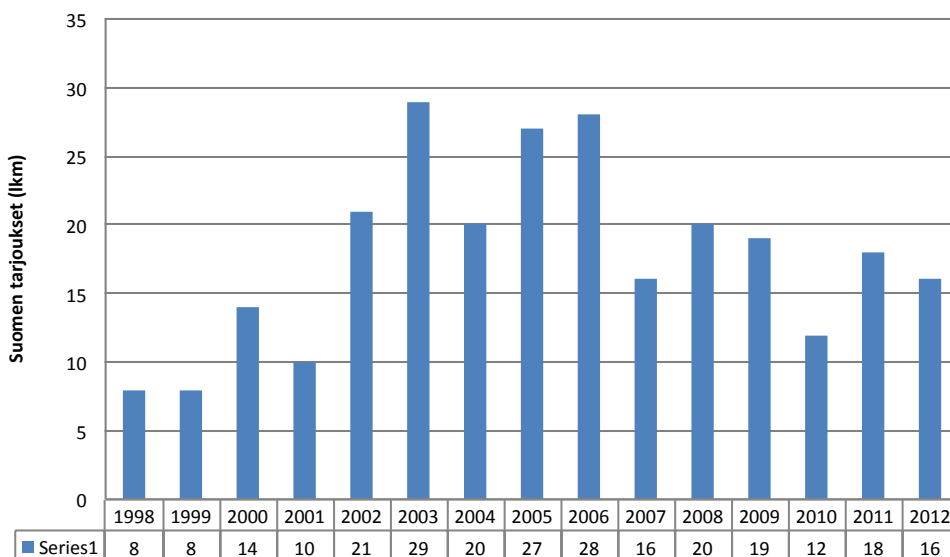
Taulukko 1. Twinning-toiminnan sisältyminen virastojen strategioihin²

Ministeriö/Virasto	Sisällytetty KV-strategiaan	Sisällytetty strategiaan/toimintasuunnitelmiin
HAUS	Kyllä	Kyllä
THL	Kyllä	Kyllä
UM	Tullaan todennäköisesti sisällyttämään taloudellisten ulkosuhteiden koordinaatioon	Tullaan todennäköisesti sisällyttämään taloudellisten ulkosuhteiden koordinaatioon
VM	Ei	Kyllä (”Yhdessä parempaan työyhteisöön - valtiovarainministeriön henkilöstöpolitiikan tavoitteet, toimenpiteet ja vastuut”, VM 2011)
TEM	Ei	Kyllä
STM	Ei, THL hoitaa	Ei, THL hoitaa
Ympäristöhallinto (SYKE + YM)	Kyllä	Kyllä
Opetushallinto (OKM + OPH)	Ei	Ei
OM	Ei	Ei
LVM	Ei	Ei
SM	Suunnitelmissa	Suunnitelmissa
Tulli	Ei	Ei vielä, mutta suunnitelmissa
RVL	Noudattelee SM:n linjaa	Sisällytetään mikäli hankkeeseen lähdetään
MMM	Kyllä	Ei
STUK	Ei erikseen, mutta muuten kv-projektityö mainitaan	Ei

² Tiedot perustuvat haastateltujen asiantuntijoiden edustamien virastojen strategiaan asiakirjoihin.

Suurin osa ministeriöistä sekä virastoista ja laitoksista on määritellyt kansainvälisen toiminnan sekä EU-vaikuttamisen päämäärät joko hallinnonalatason konsernistrategiassa, omissa ministeriö- tai virastotason strategioissaan, toiminta- ja taloussuunnitelmissa tai erillisissä kansainvälistymisstrategioissa (ks. esim. MMM). Sen sijaan suurimmalta osalta ministeriöistä puuttuu Twinning-toimintaan liittyvät erillistavoitteet. Haastattelujen mukaan Twinningiin lähdetään, jos pyyntö tulee ”ylhäältä päin” tai sopiva asian- tuntija sattuu löytymään hankkeeseen. Toiminta on näin ollen varsin pitkälti reaktiivista. Taulukkoon 1 on koottu Twinning-toiminnan näkyvyys eri ministeriöiden tai virastojen strategioissa. Alla olevasta kuviosta käy ilmi Suomen jättämien Twinning-tarjousten määrät vuosittain 1998-2012.

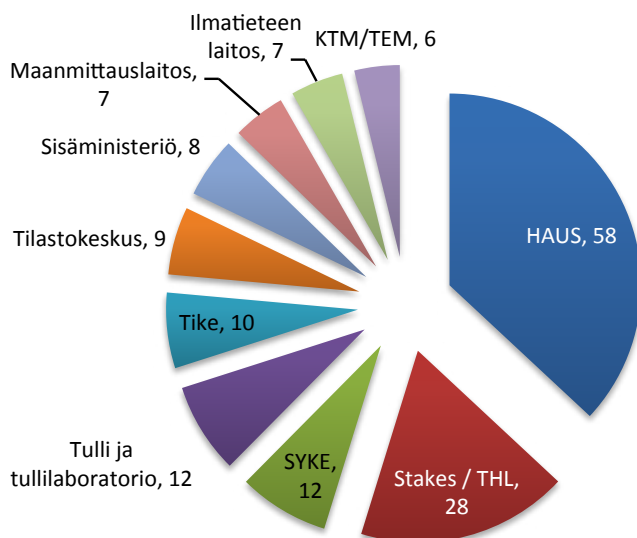
Kuvio 3. Suomen Twinning-tarjoukset 1998-2012



Suomi on vuosien 1998-2012 välisenä aikana tehnyt keskimäärin 18 Twinning-tarjousta vuosittain. Jätettyjen tarjousten kokonaismäärä on yhteensä 266 kpl. Huippuvuosina 2003, 2005 ja 2006 tarjouksia tehtiin hieman vajaat 30 vuosittain. Tarjousten määrä on hieman laskenut vuosien 2004 ja 2007 EU-laajentumisen jälkeen. Syynä tähän on ollut yhtäältä se, että hankkeita ei enää ole tullut kilpailutukseen samaa määrää kuin aiemmin ja toisaalta se, että Suomen kannalta tärkeät maat (kuten Baltian maat) tulivat Euroopan unionin jäseniksi vuonna 2004. Samoin kilpailu Twinning-hankkeista on koventunut 27:n jäsenmaan ja 22:n kohdemaan mukaantulon myötä.

Viime vuosina (2011 ja 2012) Suomen tarjousaktiivisuus on vuoden 2010 jälkeen palannut lähelle pitkän aikavälin keskiarvoa. Aktiivisimpia hallinnonaloja Twinning-toiminnassa ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriön (sis. ennen yhdistymistä sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että työministeriön hankkeet), sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalat. Hallinnon kehittämiskeskusta (HAUS) tarkastellaan erikseen, vaikka se kuuluukin muodollisesti valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Tämä sen vuoksi, että HAUS on toteuttanut myös monia muiden hallinnonalojen hankkeita (esim. sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvan poliisin hankkeita). Vuosina 2003-2012 HAUS jätti yhteensä 58 Twinning-tarjousta.

Kuvio 4. Kymmennen aktiivisinta virastoa/laitosta Twinning-tarjousten määrän perusteella vuosina 2003-2012



Virastotasolla aktiivisimpia Twinning-tarjousten tekijöitä olivat HAUS:in ohella THL (aik. Stakes) 28:lla tarjouksella, SYKE (26 tarjousta) ja tulli sekä tullilaboratorio (yhteensä 12 tarjousta). Yhteistä näille virastoille on se, että niissä koko organisaatio (ml. johto) on ollut sitoutunut Twinning-toimintaan ja kokee EU:n hanketoiminnan ja kansainväliset asiantuntijatehtävät tärkeäksi osaksi viraston toimintaa. Yhteensä 36 suomalaista ministeriötä, virastoa, laitosta tai kuntahallinnon organisaatiota on ollut mukana Twinning-toiminnassa.

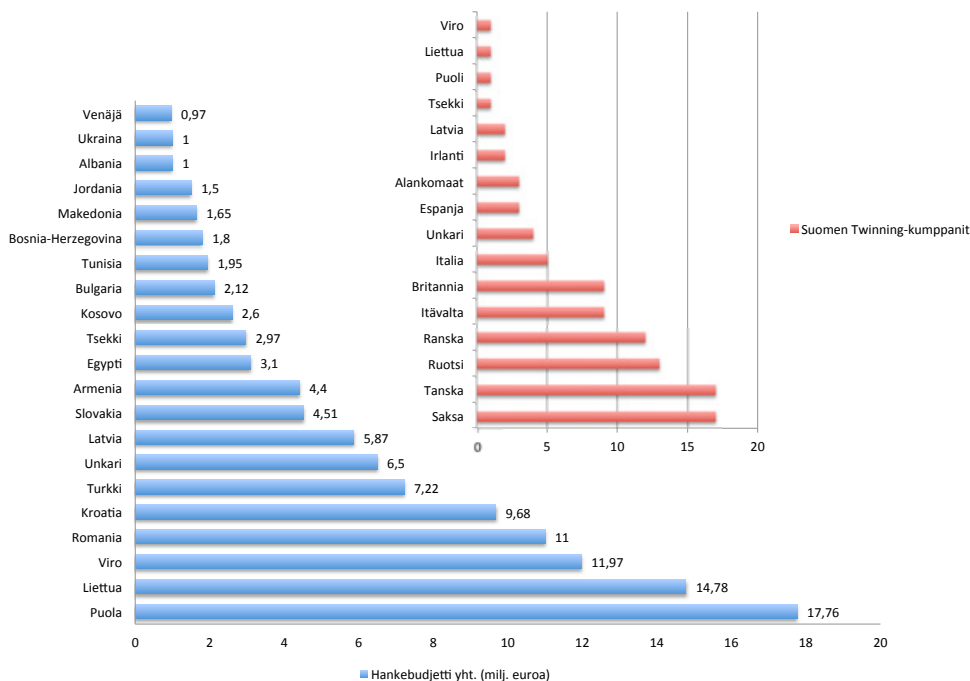
Virastot ovat siis selkeästi aktiivisia Twinning-toiminnassa, ja osassa ministeriöitä toiminta on siirretty ministeriön alaisille virastoille. Tällaisia ministeriöitä ovat esimerkiksi valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö, joiden virastot ovatkin osallistuneet aktiivisimmin hankkeisiin ja hankekilpailuihin. Tähän mennessä Suomi on valittu toteuttamaan yhteensä 153 hanketta ja jätettyjä tarjouksia on ollut yhteensä 263. Näin ollen Suomen tarjousten läpimenoprosentti on ollut lähes 60 prosenttia. Tätä voidaan pitää erinomaisena suorituksena.

Suomen keskeiset kumppanit ja kohdemaat

Twinning-toimintaa toteutetaan lähtökohtaisesti vertaisyhteistyönä. Tällä viitataan paitsi EU:n jäsenmaiden ja kohdemaiden yhteistyöhön ja keskinäiseen kumppanuuteen, niin myös Twinningiä toteuttavien konsortioiden keskinäiseen yhteistyöhön. Valtaosassa toteutetuista hankkeista EU:n jäsenmaat muodostavat yhteisiä konsortioita, joissa on yksi leading partner ja yksi tai useampia junior partnereita. On hyvin yleistä, että konsortiossa on mukana ”vanha” ja ”uusi” EU-maa. Näin edunsaajajamalle voidaan tarjota eri EU-maiden hallinonkehittämiskokemuksia ja laajempaa osaamista. Tähän liittyy myös eräs Twinning-toiminnan haaste: kuinka yhteensovittaa eri maiden erilaisia institutionaalisia hallintomalleja ja varmistaa yhtenäinen kokonaisnäkemys kohdemaan hallinonkehittämistarpeista.

Alla olevassa kuviossa on kuvattu Suomen toiminnan kohdemaita hankevolyymin mukaan sekä Suomen keskeisimmät kumppanit Twinning-hankkeissa yhteishankkeiden määrän mukaan.

Kuvio 5. Suomen Twinning-toiminta kohdemaittain ja kumppaneittain



Kuvio 5 osoittaa, että taloudellisesti suurimmat Suomen Twinning-panostukset yhteenlasketun hankebudjetin (vuoden 2011 lopun tilanne) kautta mitattuna ovat kohdistuneet Puolaan, Liettuaan, Viroon, Romaniaan, Kroatiaan, Latviaan ja Unkariin. Kuviota tulkittaessa on otettava huomioon, että Puolan yhteenlaskettua hankebudjettia nostaa yksittäinen 6,4:n miljoonan euron tiehallinnon rakennerahastohanke, jossa Britannia oli vastuullinen hankekumppani.

Suomen keskeisimpiä kumppanimaita ovat Twinning-hankkeiden toteutuksessa olleet Saksa, Tanska, Ruotsi, Ranska, Itävalta ja Britannia. Haastateltujen mukaan Twinning-kumppanit valikoituvat joko strategisista syistä tai aikaisemman yhteistyön ja kehittämiskokemuksen kautta. Baltian maat ovat Suomelle nykyään suosittuja kumppaneita juuri sen vuoksi, että suomalaiset asiantuntijat olivat aktiivisesti kehittämässä Viron, Latvian ja Liettuan julkista hallintoa vuosina 1998-2004. Usein kumppanin valinnassa pohditaan myös millainen kumppani olisi hyvä valinta vastaanottajamaan kannalta.

Haastatellut asiantuntijat korostivat, että kumppanimaan valinnalla on keskeinen merkitys hankkeen onnistumiselle. Luontevinta yhteistyö hankkeiden toteutuksessa on ollut silloin, kun kumppaneina on ollut maita, joilla on samankaltainen hallinto ja kulttuuri-tausta kuin Suomella. Tällaisiksi maiksi nostettiin erityisesti Viro, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Alankomaat. Osa haastatelluista totesi myös, että projektinhallinnan kannalta toimivimpia ovat ne Twinning-hankkeet, jotka toteutetaan yksin suomalaisten toimesta.

Miten muut EU-maat ja komissio ovat arvioineet Twinningiä?

Suomessa ei aikaisemmin ole tehty laajaa arviointia Twinning-hankkeiden tuloksista ja vaikuttavuudesta, mutta muualta löytyy evaluointeja sekä yksittäisistä hankkeista että jäsenmaan omista kokonaispanostuksista. Arviointien tarkastelukulmat tosin vaihtelevat suuresti - siinä missä eräät ovat olleet kiinnostuneita Twinning-hankkeista niiden toiminnallisuuden kannalta, toisissa puolestaan on selvitetty yksittäisen edunsaajamaan onnistumisia hankkeissa. Viimeisin ja ehkä kattavin tutkimus tähän mennessä, on komission tilaama evaluaatio EU:n naapuruuspolitiikan maiden Twinningin onnistumisesta. Painopisteenä tutkimuksessa oli hankkeiden onnistuneisuus. Saksan Twinning NCP tilasi niin ikään joitakin vuosia sitten tutkimuksen, jossa mitattiin hankkeiden onnistumista. On myös tutkittu hankkeiden mahdollisuuksia henkilöstöressurssien kannalta ja kansainvälisen hanketoiminnan johtamisen kannalta. Itävallan ympäristövirasto AEA, joka on tehnyt kymmeniä Twinning-hankkeita, teki myös oman selvityksen toiminnastaan vuonna 2011, mutta siinä tutkittiin lähinnä kyseisen viraston toimintamallia. Tutkimusten painopisteet vaihtelevat riippuen tutkimusten rahoittajasta; komission tutkimukset ovat monesti kokonaisuuden tarkastelua ja Twinning-menettelytapojen mielekkyyttä tutkivia. Alla tarkastelussa muutamia tärkeiksi nostettuja tutkimuksia.

Kroatian Twinningin väliarvio 2008

Kroatia teetti väliarvioinnin Twinning-toiminnastaan vuonna 2008. Raportin tarkoitus oli tarkastella Twinningin onnistuneisuutta maassa ja tehdä jatkosuosituksia tuleville vuosille. Arviossa oli mukana noin 30 Kroatiassa toteutettua hanketta vuosilta 2005-2006. Tärkeimpiä havaintoja oli, että Kroatian CFCA:lla (*Central Finance and Contracting Agency*) ei ollut tarvittavaa toimintakykyä käsittelemään hankkeiden suurta määrää. Hankkeiden toimeenpano yleisesti sujui maassa kuitenkin hyvin. Menestystarinoina mainitaan tilastohankkeet (jotka toteutettiin Suomi-Tanska –konsortiossa) vuosilta 2005 ja 2006. Kokeneet Twinning-toimijat maassa olivat tärkeä elementti hankkeiden toteutumiselle ja uusille toimijoille ei annettu juurikaan koulutusta tai tietoa toiminnasta. Suurena puutteena nähtiin se, että hankkeilla ei Kroatiassa ole säännöllistä seurantajärjestelmää – hankkeiden aikana, eikä niiden päättymisen jälkeen.

Itävallan ympäristöviraston Twinning-toiminnan arvio 2011

Itävallan ympäristövirasto, AEA laati oman Twinning-arviointinsa vuonna 2011. Itävaltalaisen tutkimus on ehkä lähimpänä tätä Suomen hankkeita käsittelevää arviota. Itävaltalaisen johtopäätökset hankkeiden arvioinneista olivat hyvin positiivisia: julkinen hallinto sai positiivista huomiota mediassa, kulttuurituntemus lisääntyi ja tietämys molempiin suuntiin kasvoi. Tutkimuksessa haastateltiin oman viraston toimijoita, joten tutkimus vahvisti heidän käsitystään Twinningiin osallistumisen hyödyistä.

Saksan Twinning-hankkeiden vaikuttavuus, relevanssi ja kestävyys arvio 2009

Saksan elinkeino- ja teknologiaministeriön ja Saksan kansainvälisen yhteistyön virasto (Federal Ministry of Economics and Technology ja Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)) tilasivat tutkimuksen, jossa tarkoituksena oli saada arvioita heidän omasta projektitoiminnastaan. Maan suuren hankemäärän takia hankkeet valittiin

satunnaisotannalla. Tutkimuksessa arvioitiin toimintaa mm. seuraavista näkökulmista: hankkeiden tuloksellisuus, lisäarvo vastaanottavalle maalle sekä hankkeiden tulosten kestävyys. Tutkimus pyrki saamaan selkeitä määrällisiä vastauksia kysymyksiinsä.

Tutkimuksen suosituksissa mainitaan eritoten NCP:n rooli verkottumisen tukijana Saksan eri toimijoiden kesken ja Twinning-toimijoiden kouluttajana ennen hankkeiden aloitusta. Suosituksissa toivotaan myös muiden valtioiden asiantuntijoiden mukaan ottamista Saksan hankkeissa. Asiantuntijoiden kielitaidon parantamista pidetään myös tärkeänä, kuten myös sitä, että asiantuntijat olisivat aktiivipalveluksessa.

Iso-Britannian ja Tanskan tutkimus Twinning-projekteista 2003

Iso-Britannian ja Tanskan Twinning NCP:ssä työskennelleet Cooper (UK) ja Johanssen (DK) pyrkivät kartoittamaan tällä selvityksellä Twinningin heikkouksia ja vahvuuksia mm. haastatteleamalla muita NCP:tä, vastaanottajamaita ja DG Elarg:in virkamiehiä. Tutkimus toteaa melko lakonisesti kaikkien kehityshavaintojen Twinning-instrumentin ympärillä olevan jo tiedossa entuudestaan. Suositukset pitävät sisällään hankepyyntöjen laadun parantamisen ja hankkeiden oikea-aikaisuuden. Myös hankkeiden politisoitumisen vaa-ra sekä hankkeiden parempi valmistelu otetaan huomioon. Vastaanottavan maan tulisi myös suositusten mukaan valmistella laajempi julkishallinnon uudistamisstrategia ennen kuin Twinning-hankkeita ruvetaan toteuttamaan.

Tšekkiläisten tutkimus siirtymisestä vastaanottajamaasta toimijaksi 2006

Tšekin tasavallassa tehtiin mielenkiintoinen tutkimus maan siirtymisestä vastaanottajamaasta aktiiviseksi Twinning-toimijaksi vuonna 2006. Tämä tutkimus on selkeästi tie-teellisin kaikista läpi käymistämme arvioista. Tutkimuksen julkaisi Tšekin kansainvälisten suhteiden instituutti. Tutkimus on kansallinen ja siinä käydään läpi Tšekin siirtymistä avuntarjoajaksi ja pohditaan omien kandidaattimaavaiheen kokemusten hyödyntämistä uudessa avuntarjoajaroolissa. Tutkimuksessa selvitetään myös sitä, mihin Twinning NCP Tšekin hallinnossa kannattaisi sijoittaa. Tutkimuksen suositukset liittyvät mm. konkreet-tisiin asioihin kuten kommunikaation järjestämiseen, mutta niissä otetaan kantaa myös poliittisen tuen ja strategioiden tärkeyteen kansallisella tasolla. Tämän tutkimuksen lopussa on kattava lista kaikista siihen mennessä tehdyistä Twinning-raporteista ja –evaluaatioista.

ENPI-maiden Twinningin kokonaisarvio 2004-2012

Vuonna 2012 ilmestyi komission tilaama evaluaatio, jossa ensimmäistä kertaa käydään läpi pelkästään naapuruuspolitiikan maiden osallistumista Twinning-toimintaan. Laaja-mittainen tutkimus tutkii koko alueen tilannetta maa kerrallaan, tavoitteena menneiden ja meneillään olevien hankkeiden pysyvien vaikutusten ja onnistuneisuuden arvioiminen. Tutkimuksen löydökset olivat toimintaa rohkaisevia. Twinningiä pidetään tärkeänä ja erityislaatuisena työkaluna, jossa EU-maiden huippuasiantuntijat jakavat asiantuntemus-taan. Twinningiä pidettiin kuitenkin hallinnollisesti melko monimutkaisena välineenä. Twinningiä pitäisi suositusten mukaan tehdä laajemmin tunnetuksi. Välillä tekninen apu ja Twinning sekoitettiin toisiinsa. Naapuruuspolitiikan maissa poliittinen konteksti koros-tuu enemmän kuin laajentumispolitiikan maissa.

Suosituksina mainittiin, että Twinning-toiminta tulisi sitoa enemmän alueen ja maiden strategiaan suunnitelmiin. Toinen asia oli EU:n acquis:n parempi sisällyttäminen hankkeiden tavoitteisiin ja poliittisten päättäjien parempi sitouttaminen hankkeiden tavoitteiden suunnitteluun. Epärealistiset odotukset hankkeiden tuloksista saivat hieman kritiikkiä.

Kuinka Suomen Twinning-asiantuntijat arvioivat omia kokemuksiaan?

Twinning-toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkastellaan tässä selvityksessä suomalaisen hallinnon näkökulmasta. Tällöin erityisinä kysymyksinä ovat Twinning-toiminnan kansallinen lisäarvo eli miten Suomi ja suomalainen julkishallinto ovat hyötöneet Twinning-toiminnasta. Hyöty ei tässä tapauksessa viittaa niinkään suoraan välineellisen eduntavoittelun, vaan pikemminkin toiminnan kautta saavutettuihin positiivisiin, epäsuoriin ja pitkän aikavälin vaikutuksiin.

Näinä vaikutuksina voidaan nähdä ensi sijassa valtionhallinnon toimintakyvyn vahvistuminen, asiantuntijaviennin edellytysten luominen, hankkeiden kautta syntyneet trans-eurooppalaiset verkostot sekä eurooppalaisissa hankkeissa saatujen kokemusten ja hyvien käytäntöjen siirtyminen suomalaiseen valtionhallintoon. Edellä mainittujen institutionaalisten hyötyjen ohella tulee lisäksi painottaa Twinning-hankkeiden myönteisiä vaikutuksia yksittäisten asiantuntijoiden osaamisen, kokemuksen ja motivaation vahvistumiseen.

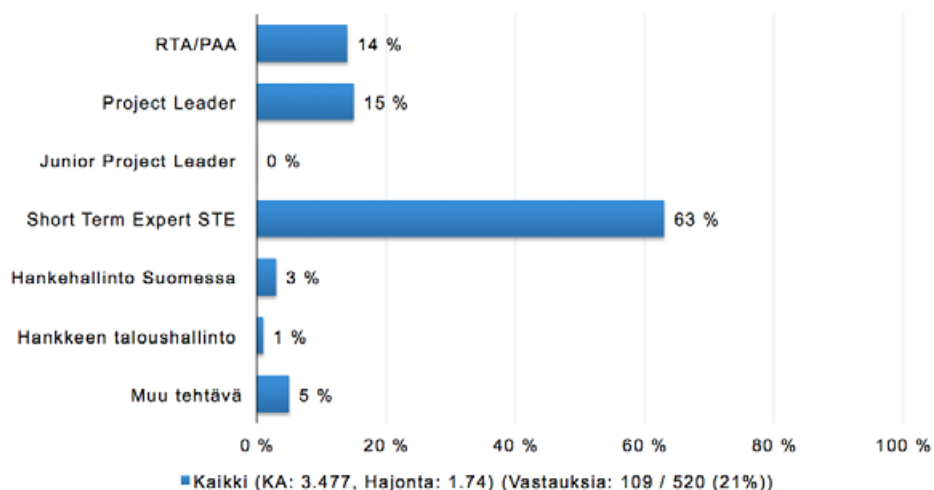
Näitä vaikutuksia testataan Twinning-hankkeissa mukana olleille asiantuntijoille lähetetyn kyselyn (liite 2) sekä asiantuntijahaastatteluiden (yhteensä 21 kappaletta) valossa. Haastateltujen henkilöiden luettelo on esitetty liitteessä 1 ja haastattelukysymykset liitteessä 3.

Kysely lähetettiin yhteensä 520:lle suomalaiselle Twinning-asiantuntijalle. Vastauksia palautui määräaikaan (31.8.2012) mennessä yhteensä 111 kappaletta (vastausprosentti 21). Vastaajista 56 % oli miehiä ja 44 % naisia. Vastanneiden asiantuntijoiden ikäryhmän mukaisessa tarkastelussa eniten oli 45-55-vuotiaita (42 %), toiseksi eniten yli 55-vuotiaita (36 %), 35-44-vuotiaita 22 prosenttia ja 25-34 -vuotiaita ainoastaan yksi prosentti.

Hallinnonaloista edustettuina olivat valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö (yliopistojen kautta), liikenne- ja viestintäministeriö sekä ulkoasiainministeriö. Ministeriöiden edustajia vastaajajoukossa oli yhteensä 25, virastojen (keskusvirasto) 63 ja muiden valtionhallinnon organisaatioiden (aluehallintoviranomaiset, yliopistot, tutkimuslaitokset jne.) yhteensä 24. Kuviossa 6 on kuvattu vastaajien jakautuminen heidän Twinning-roolinsa suhteen³.

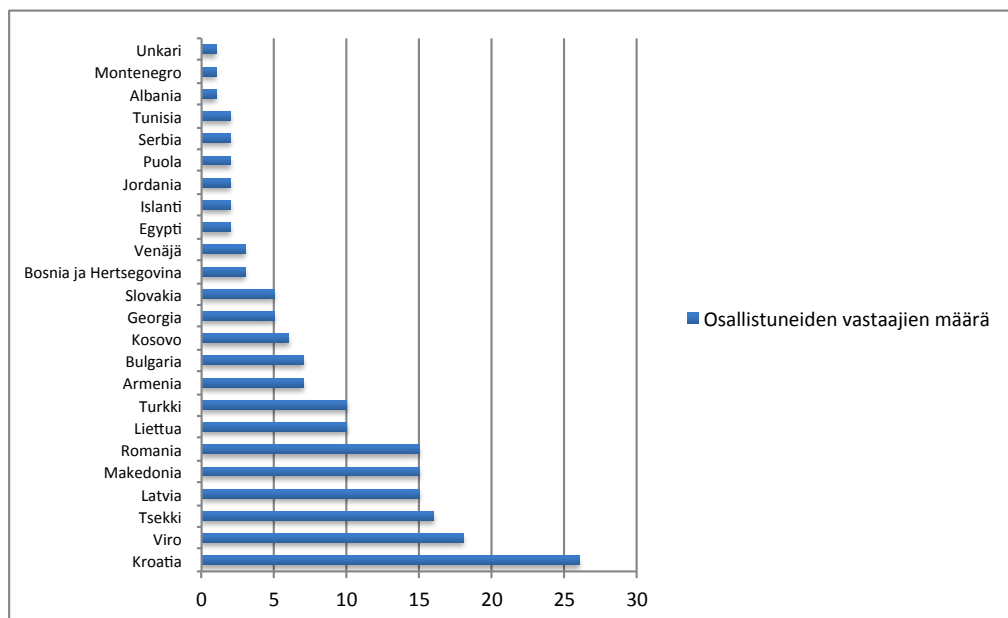
3 Yhdellä vastaajalla saattaa olla useampi rooli eri hankkeissa. Tällaisten tilanteiden kohdalla vastaaja-asema on koodattu kyselyssä ensiksi mainitun (yleensä pitkäkestoisimman) tehtävän mukaan.

Kuvio 6. Vastaajat Twinning-asemansa mukaan.



Suurin osa vastaajista oli työskennellyt hankkeissa lyhytaikaisena (STE) asiantuntijana (63 %). Pitkäaikaisia asiantuntijoita oli yhteensä 29 %, joista noin puolet RTA (Resident Twinning Adviser) tai PAA (Pre-Accession Advisor) statuksella ja puolet projektijohtajina (Project Leader). Loput (noin 10 %) vastaajista työskenteli hankehallinto- tai muissa Twinning-toimintaa tukevilla tehtävillä.

Kuvio 7. Vastaajien kokemustausta kohdemaittain.



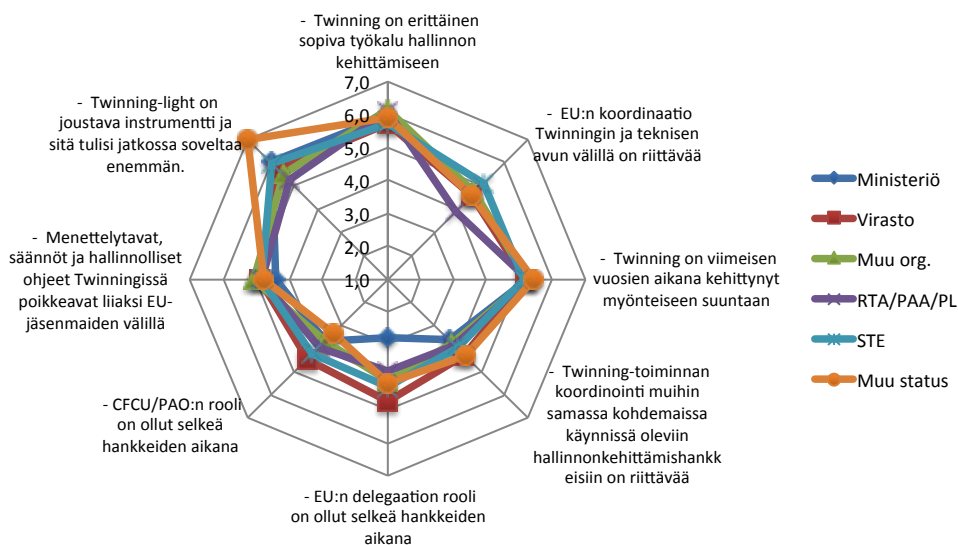
Kyselyyn vastanneista suurin osa oli työskennellyt Twinning-hankkeissa joko Kroatiassa, Virossa, Latviassa, Makedoniassa, Romaniassa, Tsekin tasavallassa, Turkissa tai Liettuassa.

Tässä painottuvat yhtäältä ne maat, joissa Suomella on ollut eniten hankkeita ja toisaalta viimeisimpien vuosien Twinning-kohteet (Kroatia, Makedonia, Turkki). Kokonaisuudessaan vastaajat edustivat kokemusta 24 kohteeseen Twinning-hankkeista. Tältä osin vastausten kattavuuteen voidaan olla tyytyväisiä.

Twinning-toiminnan strateginen merkitys

Twinning-hankkeiden avulla Euroopan unioni auttaa jäsenyyttä hakevia maita sopeuttamaan lainsäädäntöään yhteisölainsäädännön (acquis communautaire) kanssa ja kehittämään julkisen hallinnon toimintakykyä. Naapuruuspolitiikan maiden kohdalla kyse on pääasiassa oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon ja demokratiakehityksen vahvistamisesta näissä maissa. Arvioitaessa Twinning-välineen soveltuvuutta tähän tarkoitukseen on ensimmäisenä kysyttävä kohdistuuko Twinning-toiminta harmonisaation kannalta keskeisille alueille ja toisaalta kuinka Twinning-toiminta on kyetty sovittamaan yhteen muiden vastaanottajamaissa samanaikaisesti toteutettavien kehittämistoimenpiteiden kanssa (esim. TA-hankkeet ja muiden avuntarjoajien hallinnonkehittämistoimet).

Kuvio 8. Vastaajien näkemukset Twinning-toiminnan strategisesta merkityksestä



Kyselyyn vastanneiden suomalaisten Twinning-asiiantuntijoiden mukaan Twinning välineenä soveltuu hyvin hallinnon kehittämiseen. Samoin yleinen näkemys oli se, että Twinning-toiminta on viimeisten vuosien aikana kehittynyt myönteiseen suuntaan. Perusteluiksi tähän mainittiin mm. Twinning-ohjeistuksen selkeytyminen, asiantuntijoiden kokemuksen karttuminen ja Twinningin ja teknisen avun hankkeiden aikaisempaa parempi keskinäinen koordinaatio. Erittäin myönteisen arvion saa myös Twinning Light –väline ja sen soveltaminen jatkossa.

”Twinning light on erinomainen instrumentti ja sitä tulee käyttää enemmän (...) mutta joustavuudesta en ole ihan varma. Vastaanottajatahoja olisi pitänyt valmistaa paremmin Twinningiin. Koska t-light on lyhykestoinen, on vastaanottajan valmiuksilla erityisen suuri merkitys.”

Tarkasteltaessa vastaajaryhmittäisiä profileita voidaan havaita, että ministeriöiden edustajat samoin kuin pitkäaikaiset asiantuntijat suhtautuvat muita ryhmiä aavistuksen verran kriittisemmin etenkin EU-delegaation roolin selkeyteen sekä EU:n koordinaatioon Twinning- ja konsulttivetoisten teknisen avun hankkeiden välillä. Myös muun avustustoiminnan koordinointi saa osakseen jonkin verran kritiikkiä.

Yleisiksi Twinning-toiminnan strategisiksi vahvuuksiksi mainittiin haastatteluissa:

- 1) Virkamiesvetoisuus eli jäsenmaiden kokeneet virkamiehet neuvovat ja avustavat ehdokasmaiden tai EU:n naapuruuspolitiikan maiden kollegoitaan.
- 2) Hankkeiden kohdentuminen hallinnon kehittämisen avainalueille. Yhteisölainsäädännön (acquis) lisäksi ehdokasmaiden osalta jäsenyysohjelmat ja naapuruuspolitiikan maissa lähentymistavoitteet määrittävät kehittämisen avainkohteet.
- 3) Kokemuseräisen tiedon välittäminen. Usealla suomalaisella Twinning-asiantuntijalla on kokemusta EU-jäsenyyteen valmistautumisesta, mikä lisää ymmärrystä ehdokasmaiden tilannetta kohtaan.
- 4) Verkostojen muodostuminen uusien ja vanhojen jäsenmaiden välille ja
- 5) Twinning-hankkeiden riittävä taloudellinen resursointi.

Keskeisiksi kehittämiskohteiksi haastateltavat nostivat seuraavat tekijät:

- 1) Kohdemaan tarpeiden määrittely ja riittävän sitoutumisen varmistaminen
- 2) Oikeiden kumppanien löytäminen
- 3) Kohdemaan institutionaalisen järjestelmän ja poliittis-hallinnollisen kulttuurin ymmärtäminen
- 4) Twinning-säädösten yhtenäinen tulkinta ja soveltaminen eri maissa sekä hankkeen riittävän näkyvyyden varmistaminen
- 5) Kehittämistoimenpiteiden riittävän seurannan varmistaminen

Twinning-hanke kilpailutuksesta toteutukseen

Twinning-tarjousten laatiminen on pyritty tekemään mahdollisimman kevyeksi verrattuna teknisen avun hakumenettelyyn. Silti virastojen on syytä varata tarjousprosessiin riittävästi aikaa ja resursseja. Haastateltavien mukaan, jotkut Twinning-hankkeissa aiemmin toimineet käyttävät tämän rahoituksen kattamiseksi edellisistä hankkeista jääneitä hallinnointikorvauksia. Uudet toimijat sen sijaan kattavat tämän toimintabudjetistaan. Jotkut haastateltavista esittivät, että tarjousvaiheen tukea tulisi laajentaa koskemaan myös matkakorvauksia. Ehdotettiin, että Suomen kansallisella koordinaatiopisteellä eli ulkoasiainministeriöllä voisi olla oma budjettinsa tarjousten tekemisille, kuten Ruotsissa on käytäntönä.

Asiantuntijahaastatteluissa tarjousmenettelyn keskeisimmät kehittämiskohteet kohdistettiin komission suuntaan. Kaikista Twinning-manuaalin päivityksistä huolimatta hankkeen kilpailutuksen, sen voittajan valitsemisen ja hankkeen alkamisen välillä on liian pitkä aika, puhumattakaan siitä milloin tarjouspyyntö (fiche) on kirjoitettu. Pisimmillään tarjouspyynnön kirjoittamisen ja hankkeen aloittamisen välille jäävä aika on 3 vuotta, jolloin osa tavoitteista saattaa olla jo muuttunut ja tieto kohdemaan tarpeesta olla osin vanhentunutta.

Twining-hanke alkaa tarjousvalmistelusta ja etenee Twining-sopimuksen valmistelun ja komission hyväksynnän kautta allekirjoittamisvaiheeseen, minkä jälkeen alkaa itse hankkeen toteutus. Toteuttamisvaiheeseen liittyy seuranta ja monitorointi sekä hankkeen päätyttyä loppuraportointi ja tilintarkastus. Hankkeen elinkaari on kuvattu alla olevassa kuvassa.

Kuvio 9. Twining-hankkeen vaiheet jäsenmaan näkökulmasta



Haastateltavat kertoivat hankkeen valmistelun poikkeavan heidän jokapäiväisestä työstään. Hankkeisiin liittyy paljon sääntöjä ja käytäntöjä, jotka pitää tuntea jossakin määrin, jotta hanke saadaan vietyä läpi.

Twining-hankkeiden pituutta 1-2,5 vuotta on pidetty sopivana vaikutuksen aikaansaamiseksi. Jotkut haastateltavat ehdottivat niiden lyhentämistä enintään 18 kuukauden pituisiksi. Twining Light –väline oli joidenkin haastateltujen mielestä liian raskassoutuinen, eikä sen pysyvistä tuloksista oltu hankkeen lyhyden vuoksi niin varmoja.

Twining-verkostoa ja sen asiantuntemusta on kehuttu, mutta hankehallinnon pyörittäminen oman työn ohella on joskus tuntunut kokemattomista vaikealta. Osa toimijoista pitää Twining-manuaalia hyvänä ja osa taas liian monimutkaisena. Näkemykset jakaantuvat pitkälti sen mukaan, kuinka paljon virastolla ja yksittäisellä asiantuntijalla on kokemusta Twining-toiminnasta.

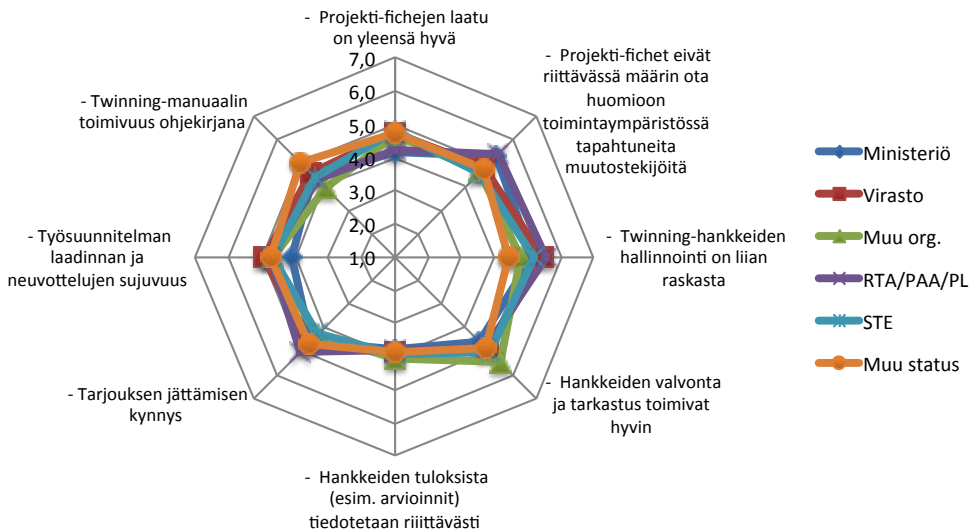
Yllä olevassa kaaviossa kuvataan menettelyä vain hankkeen päättymiseen saakka. Monet suomalaisista toimijoista toivoivat, että hankkeiden tuloksia voisi jollakin tasolla seurata

hankkeen jälkeenkin. Komissio on yrittänyt puuttua tähän epäkohtaan jo vuoden 2007 manuaalissa esittämällä ns. Twinning Review Mission –käyntien lisäämistä. Todellisuudessa ne ovat kuitenkin jääneet varsin vähäisiksi. Tämän asian korjaamiseksi haastatellut asiantuntijat toivoivat komission aktiivisia toimenpiteitä, koska se vastaa näiden arviointikäyntien toteuttamisesta. Vastaavaan seikkaan on kiinnitetty huomiota myös monissa muissa hankeraporteissa, evaluaatioissa ja aihealuetta käsittelevissä tutkimuksissa.

Tyytyväisyys Twinning-hankkeiden toteutukseen

Twinning-hankkeiden onnistunut toimeenpano on usean osatekijän summa. Edellytykset toimeenpanolle luodaan luonnollisesti hankkeen tavoitteenasettelun (ml. hankehakemuksen sisällöt) kautta. Selkeästi määritellyt tavoitteet sekä aito kysyntä hankkeelle lisäävät eri osapuolten sitoutumista hankkeeseen ja luovat kehittämistoimia tukevan ilmapiirin. Kuviossa 10 kuvataan kyselyyn vastanneiden näkemyksiä Twinning-hankkeiden toimeenpanosta.

Kuvio 10. Vastaajien näkemykset Twinning-hankkeiden toimeenpanosta

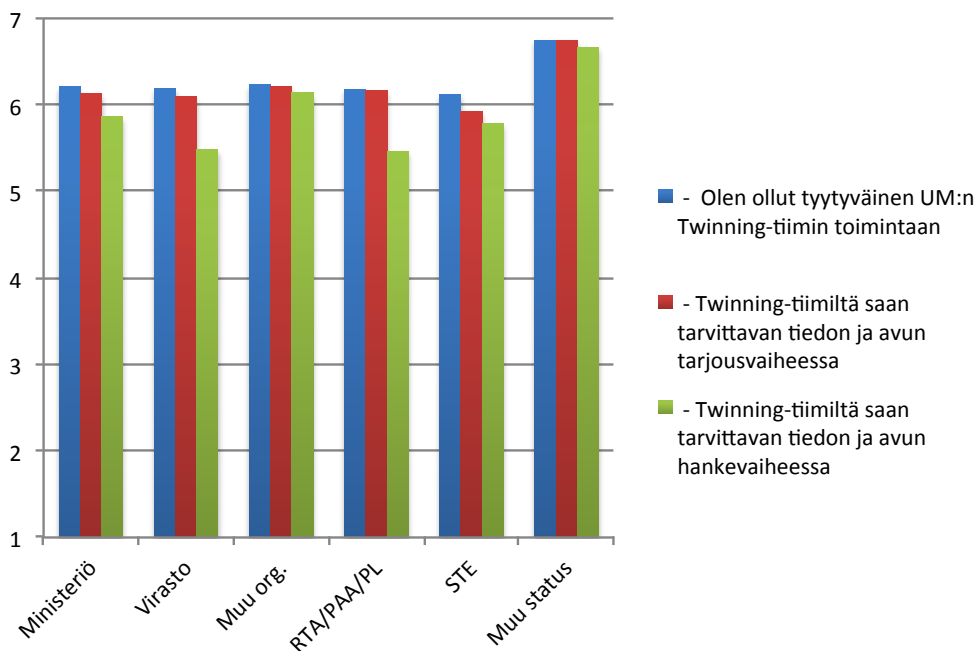


Kuvion 10. vastausprofiili on kauttaaltaan hieman kriittisempi kuin Twinning-toiminnan strategista merkitystä koskevien kysymysten kohdalla. Erityistä kritiikkiä saa osakseen hankehakemuksen laatu ja reagointiherkkyys suhteessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Moni haastateltava totesi, että hankkeiden viivästyminen 1-1,5 vuodelta aiotusta vaatisi tarjouspyynnön tavoitteiden uudelleenkirjoittamisen tai vähintäänkin perinpohjaisen tarkistamisen. Nämä hankkeiden käynnistymisessä tapahtuneet viiveet ovat aiheuttaneet asiantuntijoille myös suuria vaikeuksia järjestellä virkatehtäviään omissa virastoissaan. Selkeää parantamistarvetta nähtiin myös olevan hankkeiden tuloksista tiedottamisessa. Myös hankkeiden valintakriteerien läpinäkyvyys kirvoitti joitain kriittisiä kommentteja:

”Kilpailuista on jäänyt kuva, että valintaa ei tehdä pelkästään annetuilla perusteilla vaan taustalla on maiden välistä politiikkaa tai komission preferenssejä.”

Vastaajaprofilien suhteen yllä oleva kuvio muistuttaa aikaisemmin tarkasteltua Twinning-toiminnan strategista merkitystä heijastelevaa kuviota: erot vastaajaryhmien välillä ovat äärimmäisen pieniä ja ministeriöiden edustajat ja pitkäaikaiset asiantuntijat ovat jossain määrin kriittisempiä kuin muut vastaajat. Esimerkiksi työsuunnitelman laadinta ja neuvottelujen sujuvuus kirvoitti kriittisiä kommentteja ministeriöiden edustajien haastatteluissa (vrt. myös yllä olevan kuvion ministeriövastaajien profiili). Yleisin kritiikin aihe liittyi yhteisen tahtotilan määrittelyyn, mitä hankkeella oikeastaan tavoitellaan sekä aikataulujen venymiseen.

Kuvio 11. Vastaajien tyytyväisyys UM:n Twinning-tiimin toimintaan



Twinning-toiminnan koordinointi siirtyi valtiovarainministeriöstä ulkoasiainministeriöön vuonna 2004. Lähes kaikki haastateltavat totesivat, että tiimin toiminta ja palvelukyky ovat olennaisesti parantuneet tämän jälkeen. Vaikka tiimi toimii varsin pienin resurssein, on se erinomaisesti kyennyt palvelemaan suomalaista hallintoa Twinning-hankkeiden valmistelussa ja koordinoinnissa.

Kuviosta 11 käy ilmi, että kaikki kyselyyn vastanneet asiantuntijat ovat olleet erittäin tyytyväisiä Twinning-tiimin toimintaan (keskiarvo yli 6,0). Samoin tarvittavaa tietoa ja apua on saatu hankkeiden tarjousvaiheessa. Twinning-tiimi on suurimmassa osassa tarjouksia suorittanut laaduntarkastuksen. Vastausprofiilin perusteella parantamisen aihetta näyttäisi kuitenkin olevan tiedon ja avun tarjoamisessa jo käynnistyneille Twinning-hankkeille. Etenkin virastojen vastaajat sekä pitkäaikaiset asiantuntijat näkivät tässä olevan jonkin verran parantamisen varaa.

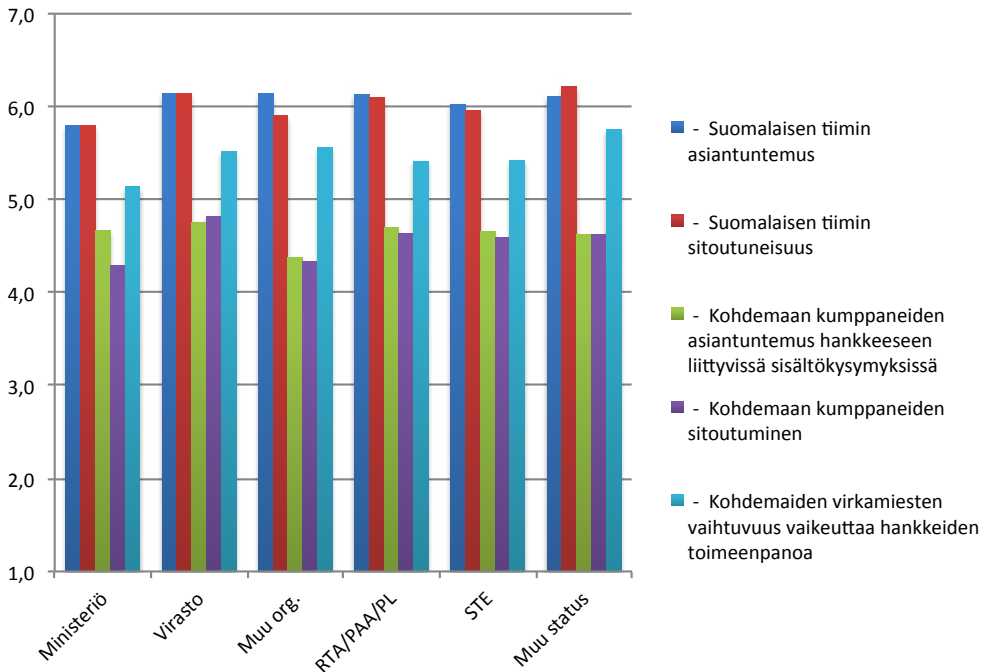
Asiantuntemus ja osaaminen Twinning-toiminnassa

Menestyksellinen toiminta Twinning-hankkeessa edellyttää suomalaiselta virkamieheltä paitsi oman sisältöalueensa hyvää hallintoa myös kykyä toimia monikulttuurisessa kan-

sainvälisessä tiimissä kohdemaassa, jonka poliittis-hallinnolliset järjestelmät poikkeavat usein suurestikin kotimaan vastaavista.

Haastatteluissa moni virkamies totesi, että ensimmäinen komennus oli luonnollisesti kaikkein haastavin, kun ei tiennyt lainkaan millainen työskentely-ympäristö kohdemaassa olisi. Osa kertoi lisäksi kaivanneensa parempaa perehdyttämistä Twinning-toimintaan ennen hankkeeseen lähtöä.

Kuvio 12. Arvio asiantuntemuksesta ja osaamisesta Twinning-hankkeissa.



Asiantuntijakyselyyn vastanneet olivat varsin yksimielisiä siitä, että suomalaisten Twinning-asiantuntijoiden osaaminen ja sitoutuneisuus ovat huippuluokkaa. Osittain tätä selittää se, että hankkeisiin lähtökohtaisesti valikoituu kehittämisen kohteena olevan aihealueen kannalta pätevin ja sitoutunein virkamiesjoukko. Twinning-toiminta antaa tälle ryhmälle mahdollisuuden jakaa osaamistaan ja kokemustaan myös muiden EU-maiden kanssa hanketyössä. Tämä on yksilötasolla koettu äärimmäisen motivoivana ja palkitsevana, vaikka asiantuntijan oma virasto tai ministeriö ei aina ole nähnyt suomalaisen osaamisen jakamista ja vientiä yhtä merkityksellisenä.

Kohdemaan virkamiesten perustiedoissa ja sitoutumisessa nähtiin sen sijaan olevan paljon parantamisen varaa. Kapasiteettivaje on ymmärrettävää, koska Twinning-toiminnan nimenomaisena tarkoituksena on kohdemaan virkamiesten osaamisen ja toimintakyvyn vahvistaminen. Sen sijaan kohdemaan kumppaneiden sitoutuminen on vakavamman pohdinnan paikka. Sama asia nousi esiin myös haastatteluissa, joissa usea haastateltava totesi, että hankkeiden käynnistyttyä paikallisilla virkamiehillä ei tuntunut olevan aikaa eikä aitoa kiinnostusta hankkeen kehittämisosioiden toteutukseen. Yhtenä sitoutumista vaikeuttavana tekijänä nähtiin virkamiesten vaihtuvuus, koska usein asiantuntijateh-

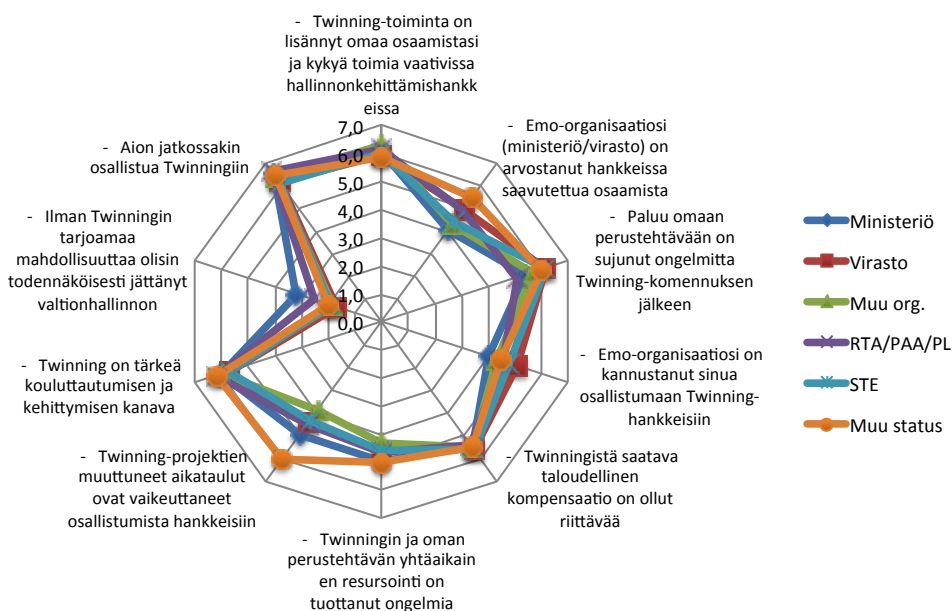
tävissä oli nuoria, vastavalmistuneita virkamiehiä, jotka jo vuoden kuluttua siirtyivät muualle. Muita tekijöitä ovat tulosperusteisen hallintokulttuurin puute, hierarkisuus ja keskusjohtoisuus sekä kehittämistä tukevien incentiivien puute. Samoin paikallisen EU-delegaation toiminta herätti eräissä vastaajissa ihmetystä. Kriitikki kohdistui pääasiassa siihen, etteivät EU-delegaation edustajat tunteneet hankkeita riittävän hyvin, mutta tästä huolimatta antoivat hyvin yksityiskohtaisia neuvoja hanketoiminnan kehittämistä.

”Osa eroista eri maiden välillä johtunee nimenomaan delegaatioiden ammattitaidottomuudesta tai ainakin Twinning-toiminnassa mukana olevien - omissa hankkeissani nimenomaan delegaation puolella kokemus sekä projektitoiminnasta että Twinningistä oli kovin vähäistä, mutta se ei estänyt antamasta ohjeita, usein virheellisiä. Delegaation olisi arvostettava MS osaamista ja kyttävä tasapuoliseen kommunikointiin. Ohjeistuksen soveltaminen eri maissa on liiaksi riippuvaista asiassa mukana olevista ihmisistä, eikä manuaali riitä ohjeeksi joka takaisi järkevät ja yhdenmukaiset toimintaperiaatteet. BC osallistujia olisi myös arvostettava eikä nöyryytettävä - kuten molemmissa hankkeissa näin delegaation puolelta tapahtuvan (ja samaa kuulin muiltakin).”

Twinning-toiminnan tuki kotimaassa

Twinning-toiminta lisää parhaimmillaan hallinnonkehittämisen osaamista ja kykyä myös kotimaassa. Tällöin toimintaan osallistuvat ministeriöt ja virastot voisivat tarkastella toimintaa laajemmasta näkökulmasta yksittäisen hankeosallistumisen sijaan. Jo aikaisemmin todettiin, että Twinning-toiminnan tunnettuudessa on parantamisen varaa. Vain harva ministeriö ja virasto on sisällyttänyt Twinning-toiminnan osaksi omaa strategiaansa tai kansainvälisen toiminnan ohjeistusta.

Kuvio 13. Twinningin merkitys ja taustatuki suomalaisessa hallinnossa



Kyselyyn vastanneet asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä sen suhteen, että Twinning-toiminta on lisännyt heidän omaa osaamistaan vaativissa hallinnonkehittämishankkeissa. Samoin Twinning on nähty tärkeänä kouluttautumisen ja kehittymisen kanavana. Vaikka vain harva olisi jättänyt valtiohallinnon ilman Twinning-komennusta (ministeriövastauksissa tosin muutamia tätä väittämää tukevia kantoja), on osallistumisella eurooppalaisiin hallinnonkehittämishankkeisiin ollut myös merkittävä vaikutus yksittäisten virkamiesten työmotivaatioon ja työssäjaksamiseen. Samoin hanketoiminnan taloudellisiin korvauksiin oltiin laajasti ottaen tyytyväisiä.

"Kotimaassa/laitoksessa oltava tiimille vastakappale, jotta ulkomailla olevaa porukkaa ei jätetä yksin. Ongelmia riittää. Usein tarvitaan nopeaa reagointia solmujen aukaisemiseen."

"Edunsaajamaiden välillä on myös eroja manuaalin tulkinnoissa mutta niin myös jäsenmaiden kanssa. Jäsenmaiden erot johtuvat ehkä enemmän omista sisäistä toimintavoista kuin manuaalista. Twinning-toimintaan kannattaa ehdottomasti panostaa ja siihen osallistumista pitää edesauttaa esim. ottamalla tämä mukaan kehityskeskusteluihin."

"Muuttuneiden aikataulujen syynä useimmiten on neuvottelujen pitkittyminen ennen päätöksiä, ja siihen taas lienee syynä sekä BC kokemattomuus että ylivoivaisuus, ettei nyt vain tulisi ongelmia ja virheitä - ajattelu. Myös EU käsittelyt vaikuttavat hidastavilta, olisiko vastuunjako- ja valtaongelmaa sielläkin. Oma virastoni tukee Twinningiä mutta viraston yläpuolella oleva (...) ministeriö on lähes tietämätön/haluton tietämään Twinningistä."

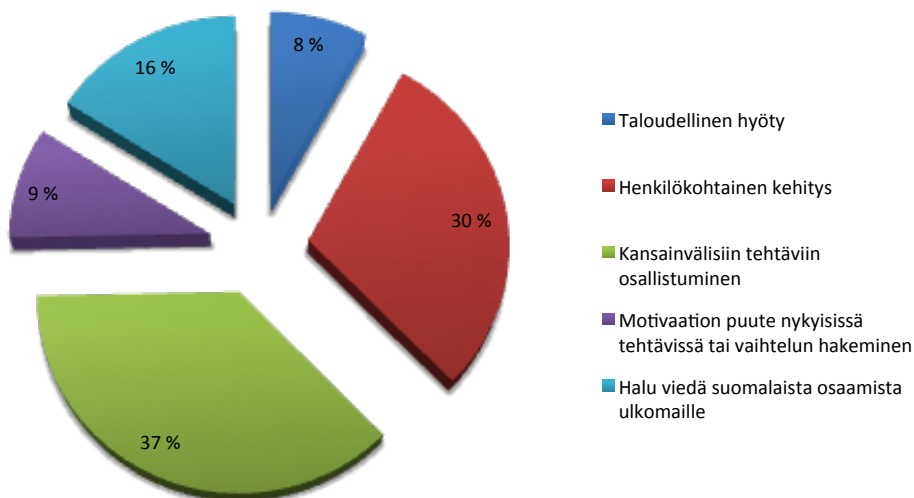
Huolestuttavaa kyselyn ja haastatteluiden perusteella on kuitenkin se, että liian monen hankkeen kohdalla ministeriön tai viraston johdon taholta ei ole saatu riittävää kannustusta hankkeisiin osallistumiseen. Samoin Twinning-kokemusten arvostus ja hyödyntäminen omassa organisaatiossa on jäänyt monesti varsin vähäiseksi.

"Hallinnon käytäntöjä tulisi yhtenäistää siten, että niitä voidaan tehdä osana työtehtäviä eikä siten ko. asiantuntija tule ottaa virkavapaata tai tehdä niitä loma-ajallaan. Tämä käytäntö vaihtelee eri organisaatioittain."

"Omassa projektissani olisi monia eläkkeelle siirtyneitä asiantuntijoita, koska työssä olevia oli osittain vaikea saada projektiin mukaan. Kaikki työnantajat eivät, valitettavasti, täysin miellä tällaisten projektien tärkeää merkitystä henkilöstön asiantuntemuksen, kokemuksen kuin kielitaidonkin kehittämisessä."

Haastattelujen mukaan taustalla on toiminnan heikko tuntemus sekä johdon huoli oman organisaation perustoimintojen resursoinnista tilanteessa, jossa valtionhallinnon tuottavuutta pyritään lisäämään mm. henkilöstövähennysten ja rekrytointikieltojen kautta. Monessa tapauksessa Twinning-hankkeisiin osallistuneiden asiantuntijoiden sijaistukset ovat tuottaneet jossain määrin ongelmia. Tästä huolimatta hankkeissa mukana olleet toimijat ovat lähes poikkeuksetta valmiita osallistumaan Twinningiin, mikäli mahdollisuutta tarjotaan. Lopuksi kuviossa 14 on esitetty vielä asiantuntijoiden kyselyssä nimeämät keskeisimmät motiivit osallistua Twinning-hankkeisiin.

Kuvio 14. Vastaajien tärkeimmät syyt osallistua Twinning-hankkeisiin



Tärkeimmäksi motiivikseen asiantuntijat ovat nimenneet yleisen halun osallistua kansainvälisiin tehtäviin (37%). Seuraavaksi tulee halu kehittyä henkilökohtaisesti ammattilaisena (30 %). Kolmanneksi tärkeimpänä mainitaan halu viedä suomalaista osaamista ulkomaille. Motivaation puute ja taloudelliset kannustimet ovat viimeisinä motiivien luettelossa. Nämä tekijät saivat tukea myös täydentävissä haastatteluissa, joissa korostui asiantuntijoiden vahva ammatillinen intressi hanketoiminnan suhteen.

”Henkilökohtaisesti suurin motivaatio osallistua on ollut halu kv-tehtäviin ja -ympäristöön, halu kehittää sekä kielitaitoa että osaamista ja vaihtelu kotimaisiin tehtäviin.”

”Aikaisemmissa töissäni tein paljon kv-yhteistyötä, ja tämä mahdollisuus pitäisi mielestäni olla osa jokaista tehtävää suomalaisessa hallinnossa. Kansainvälinen yhteistyö on arkea. Suomalaisen osaamisen vieminen on vähän vanhahtavasti sanottu. Yhteistyössä oppivat kaikki osapuolet, ja jokainen tuo siihen oman kulttuurinsa ja tietotaitonsa mukaisen panoksen ilman mitään erityisiä haluja. Vierastan sellaista asennetta, että hehkutetaan suomalaistan osaamista jotenkin erityisesti. Luonnollinen suhtautuminen osaamiseen on edellytys rakentavalle yhteistyölle.”

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Twinning-toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Yleensä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta puhuttaessa tarkastellaan yksittäisen tekijän (tässä tapauksessa Twinning-hanke) vaikutusta hankkeen kohteena olevaan taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin (esim. korruption väheneminen, hallinnon tuottamien julkis palveluiden laatu, rajavalvonnan toimivuus). Tällainen vaikutavuustarkastelu edellyttää huolella mietittyjä indikaattoreita, joilla kehitystä arvioidaan. Havaitun muutoksen osoittaminen edellyttää lisäksi huolellista lähtötasomittausta (ns. *base-line measurement*). Tästäkin huolimatta usein parhaimmillaan kyetään esittämään

ns. bruttomuutos ottamatta tarkasti kantaa yksittäisen tekijän erillisvaikutukseen. Eril-
lisvaikutuksen osoittaminen puolestaan edellyttäisi kokeellisia tai puolikokeellisia arvi-
ointimalleja, joissa muut kohteeseen vaikuttavat välilliset tekijät kyetään eliminoimaan.

”Twinning-hankkeet ovat olleet työmotivaationi kannalta erittäin tärkeitä. On ollut palkitsevaa saada työskennellä hankkeissa, joissa on voinut konkreettisesti edistää yhteistyöhallinnon toimintaa. (...) Kahden muun twinningin osalta toisen (...) edustajiin yhteistyömaassa olen edelleen yhteydessä. Kyseinen hallinto on pystynyt itsenäisesti jatkamaan sitä kehitystyötä, joka Twinningissä laitettiin alulle. Tämä on ollut minulle henkilökohtaisesti paras palaute. Yhdessä twinningissä (...) kohdemaan edustajat olivat tuolloin vuosia sitten uusia tehtävissään ja hyvin kokemattomia ja minulle jäi lopultakin epäselväksi, mitä he pystyivät hyödyntämään yhteisestä prosessista.”

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan tarkastella myös suppeasta näkökulmasta esim. analysoimalla mikä on ollut Twinning-toiminnan vaikutus suomalaisen julkishallinnon ja sitä kautta yhteiskunnan näkökulmasta. Tässä selvityksessä pitäydytään jälkimäisessä vaikuttavuusarvioinnissa ja tutkitaan Twinning-toiminnan vaikutusta hallinnon kapasiteettiin ja osaamiseen, Suomen kansainvälisen vaikuttamisen vahvistumiseen sekä toiminnan taloudelliseen merkitykseen.

”Toivottavaa olisi hyvin avoin keskustelu suunnitteluvaiheessa sekä omien intressien ja tarkoitusperien unohtaminen. Tärkeintä on auttaminen ja jatkuva valmius mukautumiseen muuttuvissa oloissa. Kestävä kehitys on kaunis sana mutta epävakaisissa kohdemaissa ei ole mahdollista varmistella toimia kansainvälisten organisaatioiden varaan vaan kohdemaan [...] varaan silläkin riskillä, että tulevaisuuden näkymät olisivatkin vähintäänkin näkymättömissä. Kannettu vesi ei kaivossa pysy. Paikallisten on saatava sitoutettua projekteihin omalla esimerkillä eli luottamuksen saavuttaminen puolin ja toisin on välttämätöntä.”

Taloudelliset vaikutukset

Twinning-toimintaa on usein perusteltu kansantaloudellisesta näkökulmasta: jokainen Twinning-hankkeiden kautta kotiutettu euro on tulorahoitusta ja näin tasoittaa pienessä määrin Suomen nettomaksajaroolia Euroopan unionissa. Suomi saa hanketta vetäessään koko budjetin käyttöönsä, joten hankkeen budjetti tuloutetaan Suomeen. Suomi on ollut Leading Partner yhteensä 98 hankkeessa (hankkeiden yhteismäärä oli siis 153). Kaikkien yli 150 hankkeen yhteenlaskettu budjetti on yli 120 miljoonaa euroa.

Rahoitussäännöiltään hankkeet poikkeavatkin selkeästi muista EU:n tai kansainvälisten toimijoiden rahoittamista hankkeista. Siinä missä esimerkiksi EU:n teknisen avun hankkeissa tehdään suuriakin ostoja ja maksetaan vastapuolen kulujakin, kun taas Twinning-hankkeiden budjetit ovat puhdasta asiantuntijatyön korvausta jäsenmaalle. Tämä aikaansaa sen, että Twinning-hankkeissa ei juurikaan esiinny korruptiota.

Työllisyysvaikutukset

Voidaan myös pohtia millaisia vaikutuksia Twinning-hankkeilla on asiantuntijoiden työllistymiselle valtionhallinnossa. Työllisyysvaikutusten arviointi on kuitenkin hieman teoreettista ja vaikeaa kahdessa mielessä: ensinnäkin hankkeisiin ei juurikaan palkata valtionhallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita, vaan tiimeihin osallistuu pääasiassa koke-

neita valtionhallinnon virkamiehiä. Mahdollisia työllisyysvaikutuksia voi syntyä pääasias-
sa mahdollisten asiantuntijoiden sijaisuuksien kautta. Kun virasto lähettää RTA:n kah-
deksi vuodeksi ulkomaille, RTA:n palkka korvataan sivukuluineen täysin hankebudjetista,
joten tilalle voidaan palkata sijainen. Jos hanke on täysimittainen Twinning, se synnyttää
Suomeen 2 henkilötyövuotta.

On arvioitu, että yhden hankkeen pyörittämiseen menee ensikertalaisella noin puolet vii-
kon työajasta. Jotkut kokeneemmat hallinto-osaajat pyörittävät useampaakin hanketta
kerralla. Voidaan hyvin sanoa, että jokainen Twinning-hanke synnyttää Suomeen työtä
puolikkaan henkilötyövuoden. Osa virastoista palkkaa tähän hankkeen budjetista uuden
henkilön – osalle Twinning-hanketyö on osa ydintoimintoja ja hallintohenkilökunnan
osaamista.

Toinen työllisyysvaikutusten arviointia vaikeuttava tekijä on se, että hankkeisiin osallis-
tuvista virkamiehistä osa hoitaa Twinning-hankkeita vuosilomien ja vapaiden aikana, jol-
loin työpanosta ei voi suoraan kirjata henkilön vuosityöbudjettiin.

Jokaiselle hankkeelle on allokoitu tietty määrä asiantuntijapäiviä riippuen hankkeen pi-
tuudesta ja budjetista. Twinning Light –hankkeissa on yleensä 100–200 työpäivää. Koko-
naisissa Twinning-hankkeissa saattaa olla jopa 300–500 työpäivää. Twinning on viraston
toimintasuunnitelmaan kuuluvaa normaalia päivittäistä työtä. Twinning-sijaisuudet tar-
joavat erinomaisen mahdollisuuden kierrättää henkilöstöä eri tehtävissä.

Osaamisvaikutukset

Aikaisemmin esitetyt sähköisen kyselyn tulokset ja niitä tukevat asiantuntijahaastattelut
korostavat Twinning-toiminnan keskeistä merkitystä suomalaisten Twinning-asiantun-
tijoiden osaamisen vahvistumiselle. Halu kehittää omaa osaamista, osallistua kansain-
väliseen hallinnonkehittämiseen ja viedä suomalaista asiantuntijuutta ulkomaille olivat
kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden keskeisimmät syyt lähteä mukaan Twinning-toi-
mintaan (katso kuvio 14).

*”Oppi Suomeen päin on ennen kaikkea ollut suomalaisten asiantuntijoiden
kansainvälistyminen ja kansainvälisten yhteistyövalmiuksien lisääntyminen
lähettävissä organisaatioissa.”*

Haastatellut asiantuntijat sanoivat, että heidän omat organisaationsa (ministeriöt, viras-
tot ja laitokset) osoittivat vain vähän kiinnostusta näiden kokemusten hyödyntämiseen
viraston oman toiminnan kehittämisessä. Niin ikään kansainvälinen kokemus ja kasvava
osaaminen eivät haastateltujen mielestä juurikaan näkyneet heidän oman ammatillisen
uransa kehittämisessä. Tätä voidaan pitää keskeisenä huolenaiheena ja jatkokehittämi-
sessä esiin nostettavana asiana. Ilmiö ei tietenkään liity vain Twinning-toimintaan, vaan
pätee myös muualla (esim. EU:ssa, kansainvälisissä organisaatioissa tai kansainvälisessä
virkamiesvaihdossa) mukana olleiden virkamiesten osaamisen hyödyntämiseen.

Tuottavuusvaikutus

Mitä Twinning-toiminta sitten tuottaa yhteiskunnalle? Tehokkaampi hallinto on tieten-
kin koko yhteiskunnan etu ja hankkeisiin osallistumalla saadaan hyvää tietoa muiden
maiden parhaista käytännöistä. Suomen vaikuttamismahdollisuudet EU-yhteistyössä
hankkeiden kautta ovat hyvät. Esimerkiksi tulevien EU-jäsenmaiden neuvominen rajaval-

vonnassa, korruption vastaisessa toiminnassa, säteilyturvallisuudessa ja budjettivalvon-
nassa tuovat kaikki hyötyä Suomelle niin sisäisen turvallisuuden kuin oikeusvaltioperiaat-
teen toteutumisen kannalta tulevassa laajentuneessa EU:ssa.

Asiantuntijavienti ja asiantuntemuksen tuonti

Mitä asiantuntijalle on kertynyt kun hän saapuu takaisin asiantuntijamatkaltaan? Osa-
ko virasto hyödyntää karttunutta osaamista ja kuinka paljon? Miten uutta tietoa voi jakaa
kollegoille? Entä voidaanko Twinning-hanketoimintaa pitää vientinä? Miten kaksisuun-
taisuus (sekä vastaanottajamaa että suomalaiset asiantuntijat oppivat) toteutuu hank-
keissa?

Kaikki haastateltavat korostivat ammatillisen osaamisen lisääntymistä hankkeissa. Kieli-
taito, koulutustaito ja oman alan tietojen ja osaamisen syventyminen olivat asioita, jotka
tulivat jatkuvasti esiin. Hankematkoilta palanneista virkamiehistä käytettiin jopa termiä
”innostuneet virkamiehet”. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kurkistus ulkoma-
ilmaan voi tuoda tarvittavaa innovatiivisuutta ja kehittämisvirikkeitä oman viraston toi-
mintaan, jos ne osataan vain oikein valjastaa käyttöön.

Osa haastatelluista totesi myös Suomen oppineen paljon kohdemaiden ja kumppani-
maiden hallinnonkehittämiskäytännöistä, vaikka oppien siirtäminen suomalaiseen hal-
lintoon onkin jossain määrin hankalaa. Eräs haastateltu korosti, että Suomen on lakatta-
va ajattelemasta itseään hallinnonkehittämisen mallimaana, jolla ei ole muilta mitään
opittavaa. Suomessa tarvittaisiinkin ennakkoluulottomampaa ja avoimempaa asennetta
hallinnon kehittämistyössä. Sähköinen asiointi on hyvä esimerkki yksittäisestä kehittä-
miskohteesta, jossa Viro on Suomea edistyneempi vaikkapa julkishallinnon tietojärjestel-
mien kehittämisessä.

Asiantuntijuuden vientinä Twinning-hankkeet kokoavat suomalaiset julkisen hallinnon
kansainväliset osaajaverkostot tuotteiksi, joita voi tarjota myöhemmin muihinkin hank-
keisiin. Koonpanomuodot ovat tärkeitä jatkotuotteistuksen kannalta ja jokainen hanke
avaa ovia suomalaiselle osaamiselle ulkomailla. Asiantuntijaviennin kannalta pidettiin
ongelmallisena sitä, että tällä hetkellä viedään mitä on tarjolla – ei sitä mihin pitäisi pa-
nosta.

Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että kaupallisuus ei ole Twinning-toiminnan tarkoitus,
eikä toimintaa pitäisi viedä siihen suuntaan. He korostivat pikemminkin vaikuttamisnäkö-
kulmaa. Vaikka Twinning ei suoraan pyrikään viennin ja ulkomaankaupan lisäämiseen, on
usealla hankkeella keskeinen vaikutus kohdemaiden liiketoimintaympäristön kehitymi-
selle (esim. sääntely, toimivat markkinat, vähäinen korruptio, ennustettava lainsäädäntö,
kaupan vapauttaminen ja tuontirajoitusten purkaminen). Näin ollen toiminnan kytkentä
Suomen taloudellisten ulkosuhteiden kehittämiseen on jatkossa erityisen tärkeää.

Vaikutus Suomen imagoon kansainvälisenä toimijana

Aktiivisella osallistumisella Twinning-toimintaan on keskeinen merkitys Suomen profiilin
kirkastamisessa kansainvälisesti hyvän hallinnon esimerkkinä. Hankkeiden kautta
syntyy paitsi uudenlaista osaamista myös tärkeitä verkostoja, joilla hankkeen päätyttyä
saattaa olla keskeinen merkitys Suomen kannalta tärkeiden näkökohtien korostamisessa
EU:n eri elimissä sekä muissa kansainvälisissä organisaatioissa, foorumeissa ja verkos-
toissa.

Samoin Twinning-toiminnalla on suuri merkitys kahdenvälisten suhteiden kehittymiselle. Esimerkkinä voidaan mainita Kroatiassa ja Baltian maissa toteutetut Twinning-yhteishankkeet ja niiden positiiviset vaikutukset Suomen ja hankkeissa edunsaajina olleiden maiden kahdenvälisille suhteille. Myös Suomen edustustojen rooli on korostunut niissä maissa, joissa Twinning-toimintaa on harjoitettu.

Valtioneuvoston kanslia laati vuonna 2009 selvityksen Suomen EU-vaikuttamisesta (Valtioneuvoston kanslia 2009). Raportissa todetaan, että:

”Olennainen haaste Suomen EU-järjestelmän kannalta on uudenlaisen hengen luominen valmisteluun: ollaan vaikuttamassa, ei reagoimassa; halutaan asioita, ei vain sopeuduta. Ilman jatkuvaa tavoitteiden asettamista hyvistäkin järjestelmistä tulee liian menettelykeskeisiä. Vaikuttamisselvityksen toimeenpanon kautta pyritään tekemään Suomen sinänsä toimivasta ja kattavasta EU-yhteensovittamisjärjestelmästä entistä päämäärähakuisempi.” (Valtioneuvoston kanslia 2009, 40)

Yllä esitettyä EU-selvityksen lopputulemaa voidaan sellaisenaan soveltaa myös Twinning-toiminnan kehittämiseen. Tulevaisuudessa ei riitä enää, että määritellään Twinning-hankkeen tavoitteet ja toteutetaan hanke tarjouspyynnön edellyttämällä tavalla. Vähintään yhtä tärkeää on miettiä niin valtioneuvostotasolla kuin yksittäisissä ministeriöissä ja virastoissa: miten Twinning-toimintaa voidaan hyödyntää laajemmin Suomen etujen ajamisessa ja Suomelle tärkeiden näkökohtien edistämässä niin EU-tasolla kuin unionin lähialuellakin. Tämä edellyttää strategista ja aloitteellista otetta Twinning-toimintaan. Tässä työssä keskeinen rooli on valtioneuvostolla yhteisten tavoitteiden määrittelyssä ja ministeriöiden sekä virastojen johdolla, jotta Twinning-toiminta kytkettäisiin osaksi ministeriöiden ja virastojen kansainvälisen vaikuttamisen strategiaa.

Käytetyt kirjalliset ja elektroniset lähteet ja liitteet

Aiemmat arviot ja tutkimukset

- 2012. Gérard Bouscharain & Jean-Bernard Moreau. Evaluation of the Institutional Twinning Instrument in the Countries covered by the European Neighbourhood Policy. HTSPE Limited, UK. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/20121002-final-report_en.pdf
- 2009. Mike Bartels & Yoriko Rach (ed.). Twinning Projects led by Germany –Relevance, Effectiveness, Impact and Sustainability. An evaluation of outcomes by the German National Coordinator for Twinning. Harzdruckerei GmbH Wernigerode, Saksa. <http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/documentation-578-twinning-projects,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=en,rwb=true.pdf>
- 2008. Dietmar Aigner, Tamara Smokvina & Uta Lynar. Thematic Interim Evaluation of the European Union Pre-Accession Assistance. Review of Twinning in Croatia. MWH Consortium, Croatia. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/final_version_-_r-zz-twi-0809_-_twinning_in_croatia_en.pdf
- 2006. Lucie Königová, Elsa Tulmets & Eliška Tomalová. Twinning Projects: Analysing the Experience of "Old" EU Member States and Evaluating Benefits of Twinning Out for the Czech Republic. Institute of International Relations (IIR), Praha, Czech Republic. http://hawk.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/31622/ipublicationdocument_singledocument/0a9a397a-8bdd-4350-b56b-310993506590/en/Twinning_Projects_Grant_Text.pdf
- 2003. Chris Cooper & Mikael Johansen. An Evaluation of Completed Twinning Projects. Cabinet Office UK & Danish School for Public Administration. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ex_post_twinning_en.pdf
- Tämä linkki on Itävallan NCP:n Christine Kivisen esitykseen aiheesta Itävallan ympäristöviraston tutkimus Twinningistä: http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/create_speech.jsp?speechID=25052

Muut lähteet

- Euroopan naapuruuspolitiikka - Strategia-asiakirja" [KOM(2004) 373
- Institution Building in the Framework of European Union Policies – Common Twinning Manual 2012. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=100131&GUID={796954DA-263C-427E-B976-1E8429D2AAD6}>
- Lissabonin sopimus: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FI:HTML>
- Suomen perustuslaki: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> Valtioneuvoston ohjesääntö, luku 3. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/vnos/sisalto/fi-3.jsp>
- Valtioneuvoston kanslia. EU-vaikuttamisselvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.
- Virastojen osallistuminen Twinning-toimintaan. Muistio. 10.10.2006. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-osasto, Twinning-tiimi. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=100134&GUID={CD6E33A4-451D-4A91-B1EA-906EC0BD2EAS}>

Liite 1. Haastatellut asiantuntijat ja heidän edustamansa virastot ja ministeriöt

1. Antti Karttunen, HAUS
2. Anneli Temmes, HAUS
3. Juha Rumpunen, THL
4. Pekka Pakkala, Evira
5. Hentriikka Kontio, MMM
6. Kari Välimäki, STM
7. Pirjo Kotro, Tulli
8. Juhani Korhonen, VM
9. Mika Suomalainen, Rajavartiolaitos
10. Pertti Torstila, UM
11. Marikki Järvinen, TEM
12. Ritva Bly, STUK
13. Jukka Salovaara, UM
14. Päivi Laivola de Rosière, UM
15. Liisa Talonpoika, UM
16. Markku Mylly, European Maritime Safety Agency
17. Juha Keränen, OM
18. Jari Liukku, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
19. Sauli Sonkkila, Mavi
20. Eija-Leena Linkola, UM
21. Antti Häikiö, SM

Liite 2. Surveypal-kysely

Ulkoasiainministeriö
Frisky & Anjoy
20.6.2012

Twinning-toiminnan vaikuttavuus suomalaisen hallinnon näkökulmasta

Kaikkia vastauksia käsitellään täysin luottamuksellisesti, eikä niitä luovuteta kolmansille osapuolille. Tietoja Twinning-toiminnan vaikuttavuusarviointiin, joka valmistuu 15.12.2012.

Lomakkeeseen vastaamiseen menee noin 15-20 minuuttua aikaasi. Voit palata vastauslomakkeeseen myöhemminkin sähköpostiisi tulleesta linkistä, mikäli sinulle tulee mieleen muutoksia tai ajatuksia. Lomake on auki 31.8. voit halutessasi postittaa päivitettyt ja uudet vastaukset aina elokuun loppuun asti.

Vastaa seuraaviin kysymyksiin oman kokemuksesi perusteella.

Taustatiedot

Sukunimi Etunimi

Sukupuoli

Mies

Nainen

Ikä

alle 25

25-34

35-44

45-54

55 -

Organisaatio Asema, toimi tai virkanimike

Kokemus Twinning-toiminnassa

Missä Twinning-hankkeissa tai -hankehakemuksissa olet ollut mukana? Mainitse hankkeen nimi ja kohdamaa. kunkin hankkeen kohdalla myös roolisi (esim. PAA/RTA, projekti-päällikkö, Short-term expert, muu mikä?) useammassa kuin kolmessa hankkeessa, voit halutessasi mainita hankkeet alla olevassa kentässä. Mikäli vähemmässä kuin kolmessa, voit jättää osan valinnoista tyhjiksi.

Kuinka moneen Twinning-hankkeeseen olet osallistunut? (arviokin käy)

Kuinka monessa Twinning-tarjouksessa olet mukana. (so. hanke, joka ei ole toteutunut)?

1. Rooli

1. Kohdamaa

1. Hankkeen nimi (tai aihealue jos et muista nimeä)

2. Rooli

2. Kohdamaa

2. Hankkeen nimi (tai aihealue jos et muista nimeä)

3. Rooli

3. Kohdamaa

3. Hankkeen nimi (tai aihealue jos et muista nimeä)

Haluatko kertoa jostakin muusta kokemuksestasi Twinning-hankkeissa. Oletko esi-merkiksi osallistunut valintahaastatteluihin? Halutessasi voit myös listata tähän kaikki hankkeet ja tarjoukset joihin olet

Minkä yleisarvosanan antaisit tuntemillesi Twinning-hankkeille (kouluarvosanoin 4-10) seuraavien tekijöiden olet ollut useassa hankkeessa, niin arvioi keskimäärin.

4=huonoin 10=paras

4 5 6 7 8 9 Hankkeen yleinen relevanssi

- Tavoitteenasettamisen realistisuus
- Suomalaisen tiimin asiantuntemus
- Suomalaisen tiimin sitoutuneisuus
- Kohdemaan kumppaneiden asiantuntemus
- hankkeeseen liittyvissä sisältökysymyksissä
- Kohdemaan kumppaneiden sitoutuminen
- Hankkeen toimeenpanon mielekkyys
- Hankkeen tuloksellisuus ja vaikuttavuus
- Tulosten kestävyys (mikä on jäänyt elämään hankkeen jälkeen?)
- Tarjouksen jättämisen kynnyks (vaikea=4, helppo=10)
- Työsuunnitelman laadinnan ja neuvottelujen sujuvuus
- Twinning-manuaalin toimivuus ohjekirjana
- Muut mahdolliset kommentit tai perustelut edellisille arvioillesi

Twinning-toiminnan merkitys

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

Täysin eri mieltä Täysin samaa 1 2 3 4 5 6 Twinning on erittäin sopiva työkalu hallinnon kehittämiseen

- EU:n koordinaatio Twinningin ja teknisen avun välillä on
- riittävää
- Twinning on viimeisen vuosien aikana kehittynyt myönteiseen suuntaan
- Twinning-toiminnan koordinointi muihin samassa kohdemaissa käynnissä oleviin hallinnonkehittämishankkeisiin on riittävää
- Projekti-fichejen laatu on yleensä hyvä
- Projekti-fichet eivät riittävässä määrin ota huomioon toimintaympäristössä tapahtuneita muutostekijöitä
- Twinning-hankkeiden hallinnointi on liian raskasta
- Hankkeiden valvonta ja tarkastus toimivat hyvin
- Hankkeiden tuloksista (esim. arvioinnit) tiedotetaan riittävästi
- Kohdemaiden virkamiesten vaihtuvuus vaikeuttaa hankkeiden toimeenpanoa
- Twinning-toiminnasta jää pysyviä suhteita suomalaisten ja kohdemaiden virkamiesten välille
- Olen ollut tyytyväinen UM:n Twinning-tiimin toimintaan
- Twinning-tiimiltä saan tarvittavan tiedon ja avun tarjousvaiheessa
- Twinning-tiimiltä saan tarvittavan tiedon ja avun hankevaiheessa
- EU:n delegaation rooli on ollut selkeä hankkeiden aikana
- CFCU/PAO:n rooli on ollut selkeä hankkeiden aikana

Yleensä uusista ficheistä saan tiedon

Twinning-tiimiltä UM:stä

UM:n nettisivuilta

Omalta ministeriöltäni/virastoltani

Muualta

Kommentoi halutessasi

Suomen rooli ja yhteistyö

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä

Täysin eri mieltä Täysin samaa 1 2 3 4 5 6 Suomen suurlähetystöt ovat kiitettävällä tavalla avustaneet Twinning-hankkeissa

- Oma emo-organisaatio (kotimaan ministeriö tai virasto) on tukenut riittävästi Twinning-toimintaa
- Suomi nähdään positiivisesti kohdemaissa
- Suomi on haluttu partneri Twinning-hankkeissa
- Twinning-hankkeissa synnytettyjä innovaatioita (hyviä käytäntöjä) on osattu hyödyntää kotimaan hallinnonkehittämisessä.
- Tiimin valinta suomalaisten hankkeissa on ollut onnistunutta
- Twinning-toiminta on muuttunut haastavammaksi uusien naapuruus- ja kumpu-panuusmaiden myötä (2007 laajennuksen jälkeen ja uudet naapurimaat)
- Suomi on vastavuoroisesti oppinut kohdemailtaan paljon
- Menettelytavat, säännöt ja hallinnolliset ohjeet Twinningissä poikkeavat liiaksi EU-jäsenmaiden välillä
- Suomen tulisi ehdottomasti olla myös jatkossa mukana Twinning-toiminnassa.
- Twinning-light on joustava instrumentti ja sitä tulisi jatkossa soveltaa enemmän.
- Menettelytavat, säännöt ja hallinnolliset ohjeet Twinningissä poikkeavat liiaksi edunsaajamaiden välillä
- Muita kommentteja

Osaamisen vahvistuminen ja henkilökohtainen näkökulma

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä

Täysin eri mieltä Täysin samaa 1 2 3 4 5 6 Twinning-toiminta on lisännyt omaa osaamistasi ja

kykyä toimia vaativissa hallinnonkehittämishankkeissa

- Emo-organisaatiosi (ministeriö/virasto) on arvostanut hankkeissa saavutettua osaamista
- Paluu omaan perustehtävään on sujunut ongelmitta Twinning-komennuksen jälkeen
- Emo-organisaatiosi on kannustanut sinua osallistumaan Twinning-hankkeisiin
- Twinningistä saatava taloudellinen kompensatio on ollut riittävää
- Twinningin ja oman perustehtävän yhtäaikainen resursointi on tuottanut ongelmia
- Twinning-projektien muuttuneet aikataulut ovat vaikeuttaneet osallistumista hankkeisiin
- Twinning on tärkeä kouluttautumisen ja kehittymisen kanava
- Ilman Twinningin tarjoamaa mahdollisuutta olisin todennäköisesti jättänyt valtionhallinnon
- Aion jatkossakin osallistua Twinningiin, mikäli minulle tarjoutuu tähän mahdollisuus

Mikä motivoi sinua osallistumaan. Anna kolme arvosanaa, joista 1=tärkeä 2=jossain määrin tärkeä 3=vähemmän Jätä kaksi kohtaa tyhjäksi. Jos koet, että mikään näistä ei ole tärkeää, voit jättää myös vastaamatta.

- Taloudellinen hyöty
- Henkilökohtainen kehitys
- Kansainvälisiin tehtäviin osallistuminen
- Motivaation puute nykyisissä tehtävissä tai vaihtelun hakeminen
- Halu viedä suomalaista osaamista ulkomaille

Avoimet kysymykset

Liite 3. Twinning-haastattelukysymykset

Projekti: Twinning-toiminnan vaikuttavuus

Toimeksianto: Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriö on käynnistänyt selvityshankkeen Twinning-toiminnan vaikuttavuudesta. Näkökulmaksi on valittu hankkeiden vaikuttavuus suomalaisen hallinnon kannalta eli hankkeiden kansallinen lisäarvo, osaamisen vahvistuminen, asiantuntijavienti jne.). Hanke toteutetaan 30.5.-15.12.2012 välisenä aikana. Selvityksen tekevät Petri Uusikylä ja Matti Tervo.

Osana tutkimusta suoritetaan joukko asiantuntijahaastatteluita. Haastateltavat on valittu Twinning-toiminnassa aktiivisesti mukana olleiden virastojen ja asiantuntijoiden keskuudesta. Haastattelut ovat luonteeltaan teemahaastatteluja ja niiden arvioitu kesto on noin tunti.

Haastattelija(t): _____

Haastateltava(t): _____

Aika ja paikka: _____

Tausta

1. Kuvailkaa lyhyesti omaa henkilökohtaista sekä edustamanne viraston toimintaanne Twinning-hankkeissa (kohdemaat, hankkeet, partnerit jne.)
2. Mikä on yleisvaikutelmanne Twinning-instrumentin soveltuvuudesta EU:n naapurija kandidaattimaiden hallinnon kehittämisen tukemiseen?
3. Miten kuvailisitte Twinning-toiminnan rajapintaa suhteessa muihin hallinnonkehittämishankkeisiin (TA-rahoitus, Maailman Pankin hankkeet, muu avustustoiminta)?
4. Mainitkaa kolme Twinning-toiminnan keskeisintä vahvuutta:
 - a.
 - b.
 - c.
5. Mainitkaa kolme Twinning-toiminnan keskeisintä parantamisaluetta:
 - a.
 - b.
 - c.

Yhteistyöverkostot ja kaupallisuus

6. Oletteko onnistunut luomaan työnne kannalta tärkeitä yhteistyöverkostoja Twinning-projektin yhteydessä? Antakaa esimerkkejä.
7. Onko yhteistyöverkostonne kautta syntynyt uusia tilauksia tai projekteja?
8. Onko projektin kautta syntynyt kaupallisia yhteistyömahdollisuuksia hallinnonalan yrityksille? Esim. EduCluster

9. Ovatko Twinning-hankkeiden kautta synnytyt uudet kumppanuudet jääneet elämään projektien jälkeen?

Tuottavuus ja osaamispääoma

10. Onko projekti lisännyt virastonne innovatiivisuutta ja tuottavuutta? Antakaa esimerkkejä.
11. Onko virastonne oma hallinnonkehittämiskapasiteetti / osaamispääoma lisääntynyt? Missä se näkyy? Onko sitä hyödynnetty? Avautuuko uusia tehtäviä?
12. Onko toiminta Twinning-toiminnassa edistänyt omaa ammatillista uraanne?

Viraston asiantuntijanäkyvyys

13. Onko virastonne saanut näkyvyyttä kansainvälisesti tai onko virasto päässyt uusille areenoille projektin kautta?
14. Ovatko Twinning-hankkeet auttaneet virastoanne parantamaan omaa EU-vaikutusta (vrt. VNK:n EU-vaikuttamiselvityksen suositukset)
15. Käyttääkö EU Twinning-asiantuntijoitanne tietolähteinä neuvoston työryhmissä?

Henkilöstöpoliittiset vaikutukset

16. Onko asiantuntijatyöpanoksen saaminen hankkeisiin ollut vaivatonta? Onko mukaan saatu oikeat henkilöt? Onko osallistuneiden virkamiesten sijaistusjärjestelyissä ilmennyt ongelmia?
17. Onko virastonne kohdalla ollut ongelmia projektityöntekijöiden paikkaamisessa tai takaisinsijoittamisessa?
18. Oletteko joutuneet palkkaamaan uutta hallintohenkilöstä projektin ajaksi?
19. Miten osallistuminen nähdään henkilöstöpoliittisesti? Kannustetaanko osallistumaan?
20. Onko Twinning kirjattu osaksi viraston kansainvälistä strategiaa?

Tuotteistaminen ja oman toiminnan tehostaminen

21. Onko projektien kautta ollut mahdollisuutta rakentaa tuotepakettia osaamisesta?
22. Millaisia tulevaisuuden suunnitelmia virastolla on Twinningiin liittyen?
23. Miten Twinningin kautta kehitettyjä tuotteita on jatkokehitetty ja hyödynnetty?
24. Miten tuotteiden siirrettävyydessä on onnistuttu? Mitä vaikeuksia (institutionaaliset ja kulttuuriset) siirrettävyydessä?

Kehittämiehdotuksia

25. Miten Twinning-toimintaa tulisi mielestänne kehittää jatkossa?
 - a. EU:n toimesta
 - b. Suomen valtionhallinnon toimesta



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET