



17.2.2021

D/115/03.02.01/2021 1 (5)

Johtava tilintarkastaja, JHT Jani Leinonen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Kirjallinen lausuntopyyntö 12.2.20201 (O 4/2021 vp - Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito)

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston sisäinen tarkastus.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta.

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt omana asianaan (O 4/2021 vp) selvityksen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Valiokunta tulee selvittämään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja asiaa koskevien säännösten noudattamista Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidossa.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusviraston sisäistä tarkastajaa kertomaan sisäisen tarkastajan tehtäväkuvasta ja työstä, työn organisoinnista (sisäisen tarkastuksen tiimi) ja raportoinnista sekä siitä, onko tehtävissä tapahtunut muutoksia. Valiokunta haluaa kuulla sisäisen tarkastuksen raportoinnista ja siitä, onko viraston matkahallinto ollut tarkastuksen kohteena, ja mitä mahdollisessa matkahallinnon tarkastuksessa on ilmennyt. Miten sisäisen tarkastuksen toimivuutta on arvioitu.

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään Valtiontalouden tarkastusviraston sisäisen tarkastuksen asemaa ja tehtäviä osana viraston sisäistä valvontaa.

Sisäisen tarkastuksen asema Valtiontalouden tarkastusvirastossa

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei valtionhallinnossa ole tarkempaa ohjetta, mutta asiakokonaisuudesta vastaava valtiovarainministeriö käsittelee sisäistä tarkastusta Internet-sivuillaan¹ osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuutta. Sisäinen tarkastus on toiminnallisesti riippumaton viraston toiminto, jonka tulee olla erillään linjaorganisaatiosta ja jonka tulee voida suorittaa

¹ <https://vm.fi/sisainen-tarkastus>

tarkastuksensa ja arviointinsa sisäisen tarkastuksen yleisesti hyväksytyjen standardien ja suositusten mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen toiminnalliseen riippumattomuuteen kuuluu myös mahdollisuus raportoida sellaiselle organisaatiotasolle, joka voi tehokkaasti puuttua sisäisen tarkastuksen esille nostamiin asioihin. Käytännössä sisäisen tarkastuksen on aina voitava raportoida viraston ylimmälle johdolle.

Asetuksen tarkoittamista standardeista tärkeimpänä voi pitää sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja, joista kohdan 1100 (Riippumattomuus ja objektiivisuus) mukaan sisäisellä tarkastuksella tulee olla sellainen asema organisaatiossa, että se takaa tarkastajalle riittävät edellytykset toteuttaa tarkastuksia. Riippumattomalla asemalla tarkoitetaan tässä yhteydessä asemaa ylimmän johdon suorassa alaisuudessa.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa sisäisen tarkastuksen asema on määritelty tarkastusviraston työjärjestyksessä (1.4.2019), jonka mukaan sisäiset tarkastuspalvelut -projektitiimin tehtävänä on arvioida viraston sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja hyvän hallinnon noudattamista sisäisen tarkastuksen suunnitelmaan perustuen. Sisäiset tarkastuspalvelut -projektitiimin tehtävistä vastaa sisäinen tarkastaja. Sisäisen tarkastuksen asemaa ja tehtäviä määrittää myös tarkastusviraston taloussääntö.

Tarkastusviraston sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on uusittu vuonna 2020. Ohjesäännössä on määritelty sisäisen tarkastuksen tarkoitus, toimivalta, asema ja vastuut sekä keskeiset toimintaperiaatteet, toimiala ja tietojensaantioikeus. Aiempi sisäisen tarkastuksen ohjesääntö oli vuodelta 2001.

Ohjesäännön mukaan sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa tarkastusvirastolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee tarkastusvirastoa ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Ohjesäännön mukaan sisäinen tarkastus toimii pääjohtajan alaisuudessa. Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla tarkastusviraston kaikki projektit, toiminnot ja prosessit, vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä kaikki muut toiminnot, joihin tarkastusvirastolla on valvontavelvoite ja -oikeus.

Näillä perusteilla sisäisen tarkastuksen tehtävänä on avustaa pääjohtajaa varmistamaan, että tarkastusvirastossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt.

Tarkastusviraston sisäistä tarkastusta hoidetaan siten, että sisäinen tarkastaja on tarkastusviraston virkamies, joka hoitaa tehtävää osana muita virkatoimia. Vuodesta 2015 lähtien sisäisenä tarkastajana on toiminut johtava tilintarkastaja, HT, JHT Jani Leinonen. Työpanosta sisäiseen tarkastukseen on osoitettu vuosittain noin 10-15 työpäivää. Sisäinen tarkastus toteutetaan omana projektina, jonka työaikaa seurataan kuten muidenkin projektien työaikoja. Sisäiseen tarkastukseen ei ole tehty ulkopuolisia ostopalveluita.

Tarkastusviraston sisäinen tarkastus on perustettu vuonna 2001 ja siitä lähtien sisäinen tarkastuksen tehtävää on hoitanut sisäinen tarkastaja osana muuta viranhoitoa. Sisäisenä tarkastajana on aina toiminut tarkastusviraston tilintarkastustehtävissä työskennellyt kokenut virkamies ja lähes aina ulkoisen tai sisäisen tarkastuksen auktorisoinnin omaava henkilö.

Sisäisen tarkastuksen asemaan ei ole kohdistunut muutoksia viime vuosina. Ainoa asemaan kohdistunut muutos on, että sisäisen tarkastuksen -projektin tehtävät on vuonna 2019 kirjattu tarkastusviraston työjärjestykseen. Tarkastusviraston taloussäännössä on ollut ainakin vuodesta 2005 lähtien viittaus sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Sisäiselle tarkastukselle on aina osoitettu resurssit tarkastusviraston sisäisessä työnjaossa.

Sisäisen tarkastuksen tehtävät Valtiontalouden tarkastusvirastossa

Sisäinen tarkastus perustuu vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan, jonka laatimisessa otetaan huomioon viraston keskeiset toiminnot ja niihin liittyvät riskit. Lisäksi suunnitelmaan sisällytetään mahdolliset pääjohtajan toivomukset sisäisen tarkastuksen osa-alueista. Tarkastussuunnitelman esittelee sisäinen tarkastaja ja sen vahvistaa pääjohtaja.

Sisäinen tarkastaja kohdistaa tarkastuksia eri prosesseihin (esimerkiksi hankintaprosessi) ja on mukana sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa sekä erilaisissa konsultointitehtävissä (mm. ohjeiden ja määräysten asianmukaisuuden arvioinnissa). Viime vuosina sisäinen tarkastaja on käynyt läpi keskimäärin yhden prosessin tarkastuskauden aikana.

Sisäisen tarkastajan osallistuminen sisäisen valvonnan arviointiprosessiin on konsultoiva. Sisäinen tarkastaja ei suoraan osallistu sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmisteluun. Tässä yhteydessä sisäinen tarkastus kuitenkin arvioi ja antaa lausuntonsa siitä, miten ylin johto ja operatiivinen hallinto on onnistunut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä.

Sisäinen tarkastus raportoi tarkastuksista suoraan pääjohtajalle sekä tarkastuksessa mukana olleille vastuuhenkilöille. Sisäisen tarkastuksen raportit ovat luottamuksellisia (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 24 §:n 1 mom. 15 kohta).

Sisäisen tarkastuksen tehtäviin tai raportointiin ei ole kohdistunut erityisiä muutoksia viimeisten viiden vuoden aikana.

Sisäisen tarkastuksen raportointi 2015-2020

Vuosien 2015-2020 aikana sisäinen tarkastus on tehnyt keskimäärin 1-3 raporttia vuosittain.

1. Vuoden 2015 sisäisen tarkastuksen raportit (2 kpl) kohdistuivat hankintamenettelyihin ja työaikatietojen siirtoa koskevaan jälkiselvitykseen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin.
2. Vuoden 2016 sisäisen tarkastuksen raportit (2 kpl) kohdistuivat VTV:n ylimmän johdon menettelyiden tarkastukseen (liite 1) sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin.
3. Vuoden 2017 sisäisen tarkastuksen raportti (1 kpl) kohdistui sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin.
4. Vuoden 2018 sisäisen tarkastuksen raportti (1 kpl) kohdistui sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin. Tarkastukseen sisältyi tarkastusviraston luottokorttien menettelyiden prosessitarkastus.
5. Vuoden 2019 sisäisen tarkastuksen raportit (3 kpl) kohdistuivat hankintamenettelyihin, matkahallinnan tarkastukseen (liite 2) sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin.
6. Vuoden 2020 sisäisen tarkastuksen raportit (2 kpl) kohdistuivat poikkeusolojen menettelyiden ja hankintojen tarkastukseen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointimenettelyihin.

Tarkastusviraston matkahallintoon on kohdistunut kaksi tarkastusta vuosien 2015-2020 välillä.

Vuoden 2016 tarkastusviraston ylimmän johdon menettelyihin kohdistuneessa tarkastuksessa käytiin läpi ylimmän johdon menettelyitä, mm. matka- ja kululaskuja, sivutoimilupia sekä luottokorttikäytäntöjä. Tarkastuksen perusteella ylimmän johdon virkamatkakäytännöt ja luottokorttimenettelyt todettiin olennaisilta osin asianmukaiseksi. Tarkastuksessa kanta-asiakkuuspisteiden valvontaa käytiin läpi koko viraston virkamatkojen näkökulmasta. Tarkastuksen perusteella todettiin, että virkamatkojen kanta-asiakaspisteiden (lähinnä Finnair Plus – pisteiden) seurantaa ei ollut järjestetty. Tarkastuksen perusteella suositeltiin kanta-asiakkuuspisteiden seuraamisen järjestämistä niin, että voidaan varmistua etujen kohdentuminen työnantajalle.

Vuoden 2019 matkahallinnon tarkastus kohdistui tarkastusviraston matkahallinnon yleisiin menettelyihin, ohjeistukseen sekä matkalaskujen hyväksymiskäytäntöihin uuden johtamismallin mukaisesti. Tarkastuksen perusteella matkahallinnon menettelyissä ei ilmennyt erityistä huomautettavaa.

Sisäisen tarkastuksen laadunvarmistus

Tarkastusviraston sisäisen tarkastuksen ohjesäännön (9 kohta) mukaan sisäisen tarkastuksen laadunvarmistus perustuu tehtävien toteutumisen valvontaan, tehtävistä saatuun palautteeseen ja resurssien käytön seurantaan. Valvonnan tehtävänä on varmistaa, että tarkastus tai muu tehtävä on asianmukaisesti suunniteltu, sen laajuus on riittävä, havainnot ja johtopäätökset ovat asianmukaiset ja dokumentoitu ja että raportointi on johdonmukaista johtopäätösten kanssa. Lisäksi on varmistettava, että tehtävä etenee aikataulussa ja pysyy sovitussa budjetissa.

Laadunvarmistusta tehdään itsearviointina, jossa otetaan kantaa ammattistandardien ja eettisten sääntöjen noudattamiseen, sisäisen ohjeistuksen riittävyyteen, säännösten noudattamiseen, oman toiminnan kehittämistarpeisiin ja siihen, onko työllä onnistuttu tuottamaan lisäarvoa tarkastusviraston toiminnan parantamiseksi.

Ohjesäännön mukaan sisäisestä tarkastuksesta voidaan lisäksi teettää ulkoinen arviointi, jossa otetaan kantaa siihen, miten sisäinen tarkastus noudattaa ammattistandardeja.

Keskeinen osa sisäisen tarkastuksen laadunvalvontaa on ollut tehdyistä tarkastuksista ja raporteista saatu palaute pääjohtajalta sekä tarkastuksiin osallistuvilta henkilöiltä. Palaute on ollut ensisijaisesti raporttien kommentointia. Lisäksi pääjohtaja arvioi sisäisen tarkastuksen toimintaa vuosittain tarkastussuunnittelun yhteydessä siitä näkökulmasta, mitä tarkastuksia ja millä resursseilla sisäinen tarkastus toteuttaa suhteessa viraston toimintaan ja riskeihin nähden. Sisäinen tarkastaja tekee myös itsearviointia varmistaen, että raportointiaikataulu ja tarkastusten dokumentaatio on asianmukaista ja ajantasaista.

Tarkastusviraston sisäiseen tarkastukseen ei ole kohdistunut erillisiä ulkoisia arviointeja.

Yhteenveto

Tarkastusviraston sisäisen tarkastajan asema on talousarviolainsäädännön ja yleisten standardien ja ohjeiden mukainen korostaen sisäisen tarkastuksen riippumatonta asemaa organisaatiossa pääjohtajan alaisuudessa.

Tarkastusviraston sisäinen tarkastus voi toteuttaa tehtäviään aseman ja vuosittain laadittavan tarkastussuunnitelman mukaisesti riittävin edellytyksin. Sisäiseen tarkastuksen asemaan ja tehtäviin ei ole tehty muutoksia viime vuosina. Sisäisen tarkastuksen asemaa on kuitenkin korostettu kirjaamalla sisäisen tarkastuksen tehtävät tarkastusviraston työjärjestykseen 2019.

Lisätietoja:

Johtava tilintarkastaja Jani Leinonen, jani.leinonen@vtv.fi; 040 7339672

Liite 1: Sisäisen tarkastajan raportti 1/2016 (VTV:n ylimmän johdon menettelyiden tarkastus)

Liite 2: Sisäisen tarkastajan raportti 2/2019 (Matkahallinnan tarkastuksesta)