



17.2.2021

D/115/03.02.01/2021

Viite Kirjallinen lausuntopyyntö 11.2.2021 tarkastusvaliokunta /O4/2021vp, Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

## Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta

Tarkastusvaliokunta on käynnistänyt 10.2 tekemällään päätöksellä omana asianaan selvityksen Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidosta. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa, joka sisältää kuvauksen VTV:n sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä taloushallinnossa, taloushallinnon prosesseista ja vastuista sekä sisäisen tarkastajan tehtävän ja toiminnan kuvauksen ja toiminnan. Tarkastusvirasto esittää lausuntonaan seuraavaa

### Lausunnon keskeinen sisältö

- 1 Tarkastusvirastossa sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toteutettu kansainvälisten standardien ja valtionhallinnon sisäisen valvonnan määräysten mukaisesti.
- 2 Tarkastusviraston tilinpäätökseen sisältyy vuosittain sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma, jossa on määritelty keskeiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi on tehty Valtioneuvoston controllerin on antaman suosituksen mukaisesti COSO ERM -malliin sisältyvän kehikon avulla.
- 3 Tarkastusviraston ulkoisen tarkastuksen tehtävää hoitaa Eduskunnan tilintarkastajat. Heidän suorittamaansa vuosittaiseen tilintarkastukseen ja siihen kuuluvaan riskienarviointiin sisältyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi.
- 4 Tarkastusvirastossa sisäinen tarkastus on toteutettu kansainvälisten standardien ja valtion talousarvioasetuksen ja valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on laadittu valtiovarainministeriön mallin mukaisesti.
- 5 Tarkastusviraston toiminnan ja talouden suunnittelua ja seuranta sekä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessiin liittyvää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevista asioista vastaa Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimi. Sen toimintaa johtaa suunnittelupäällikkö Jenni Leppälähti.
- 6 Tarkastusvirastolla on palvelusopimus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen kanssa (Palkeet). Palvelusopimus sisältää talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä mm. matkalaskujen asiantarkastus. Palvelukeskuksessa palvelut hoidetaan valtion yhteisten prosessien menettelytapojen ja sisäisen valvonnan määräysten mukaisesti.

## 1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen valtion virastojen taloushallinnossa

### Yleistä sisäisestä valvonnasta

Talousarviolain ja -asetuksen säännöksillä luodaan valtion taloushallinnon sisäisen valvonnan viitekehys sekä asetetaan keskeisimmät sisäistä valvontaa toteuttavat yhteiset kontrollit. Talousarvioasetus muodostaa käytännössä valtiokonsernin keskeisen Corporate governance -dokumentin. Talousarvioasetuksen 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset. Näillä tarkoitetaan erityisesti INTOSAI:n (julkisen ulkoisen tarkastuksen kattojärjestö) ja IIA:n (The Institute of Internal Auditors Inc.) standardeja ja suosituksia.

Julkishallinnon organisaatioihin, kuten tarkastusvirastoon, soveltuu hyvin amerikkalaisen COSO -yhdistyksen (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) laatima Sisäinen kontrolli – yhtenäinen viitekehys -dokumentti, joka on käytössä tarkastusvirastossa. Viitekehys ohjaa organisaatiota tarkastelemaan valvontaympäristöään, riskien arviointia, informaatiota ja viestintää, valvontatoimenpiteitään sekä valvonnan seurantaan. Myös INTOSAI-järjestön standardit ja suositukset (ISSAI standardit) perustuvat samaan viitekehykseen. Viitekehyksen käyttöönoton yhteydessä on korostettu sitä, että standardit ja suositukset toimivat hyvänä apuvälineenä sisäisen valvonnan järjestelmää rakennettaessa ja kehitettäessä.

### Säännökset

Valtion talousarviosta annetussa lain (423/1988) 24 b §:ssä säädetään, sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, myöhemmin talousarvioasetus) 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Menettelyiden on myös käsitettävä viraston tai laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston ja laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa. Palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:ssä tarkoitettua sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi. (30.12.2014/1435). Kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston ja laitoksen 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen tulee käsittää myös sille kirjanpitoyksikkönä kuuluvat tehtävät. (29.12.2009/1786).

## 2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen tarkastusviraston taloushallinnossa

### Tarkastusviraston taloussääntö

Talousarvioasetuksen 69 b §:n mukaan kirjanpitoyksiköllä on oltava taloussääntö, jonka kirjanpitoyksikkönä toimiva virasto tai laitos itse vahvistaa. Taloussäännössä on määrättävä talousarvioasetuksen 69 b §:ssä säädetyistä asioista määräyksessä esitetyllä tavalla. Tarkastusviraston kaikessa taloudellisessa toiminnassa ja taloudenhoidossa sekä niiden

suunnittelussa, taloushallinto-organisaatiossa, maksuliikkeessä, kirjanpidossa, tilinpäätöksessä, muussa laskentatoimessa sekä sisäisessä valvonnassa noudatetaan tarkastusviraston taloussääntöä (1.9.2020 368/01/2019). Taloussääntö on laadittu ja päivitetty Valtiokonttorin määräyksen 27.5.2019 mukaisesti. Nykyinen taloussääntö on päivitetty edellisen kerran 1.9.2020.

Taloussäännön nojalla on annettu seuraavat määräykset

- tilinkäyttövaltuudet
- menojen ja tulojen hyväksyjät sekä matkamääräyksen antajat

Lisäksi noudatetaan tarkastusviraston antamia muita ohjeita

- tietoturvallisuusmääräystä ja tietoturvaohjeita
- hankintaohjetta
- hankintaohjetta täydentävää liitettä: Hankintaprosessi, toimijat ja vastuut
- matkustusohjetta
- ohjetta edustamisesta sekä tarjoiluista, lahjoista ja muista huomionosoituksista omalle henkilökunnalle

Tarkastusvirastossa suunnittelu -ja talouspalvelu -projektitiimi ylläpitää taloussäännössä tarkoitettua luetteloa tarkastusviraston asiataarkastajista ja hyväksyjistä. Luetteloa päivitetään tarpeen mukaan. Viimeisin päivitys on tehty 11.1.2021.

## Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Tarkastusviraston taloussäännön mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa ohjaus-, johtamis- ja toiminnallisiin prosesseihin sisältyviä toimintatapoja, rakenteita ja valvontaprosesseja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan lainmukaisuudesta ja määräysten noudattamisesta, omaisuuden turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja toimintaa koskevan raportoinnin asianmukaisuudesta ja luotettavuudesta. Valtion virastoissa ja tarkastusvirastossa käytössä olevat taloushallinnon tietojärjestelmät on rakennettu siten, että sisältävät tarvittavat sisäisen valvonnan kontrollit.

Valtiokonttorin ohjeen Taloushallinnon tehtävien kontrolleista (16.1.2020) mukaan kirjanpitoyksikön, rahaston sekä palvelukeskuksen on arvioitava toimintaansa liittyvät taloushallinnon riskit. Tunnistettujen riskien poistamiseksi on määriteltävä kontrollit. Kontrolli voi olla automatisoitu tai manuaalinen. Kirjanpitoyksikkö, rahasto ja palvelukeskus dokumentoivat vastuullaan olevat kontrollit ja huolehtivat osaltaan niiden ylläpidosta ja kontrollien toimivuudesta. Tarkastusvirasto on kuvannut taloushallinnon tehtävien kontrollit ohjeen mukaisesti säännöllisesti dokumentoi kontrollien tuloksista.

Tarkastusviraston ulkoisena tarkastajana toimivat eduskunnan tilintarkastajat. Heidän suorittamaansa vuosittaiseen tilintarkastukseen ja siihen kuuluvaan riskienarviointiin sisältyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi.

## Riskienhallinta

Riskienhallinta sisältää ne toimintatavat, prosessit ja rakenteet, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä. Riskienhallinta on olennainen osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan menettelyt ja vastuut kuvataan riskienhallintapolitiikassa. Tarkastusviraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä vastaa pääjohtaja. Oppimiskeskusten johtajat, vaikuttavuusjohtajat sekä apulaisjohtajat, hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja, digitalisaatiosta vastaava johtaja, päälliköt ja tiiminvetäjät vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen toteuttamisesta ja toimivuuden seurannasta oman vastuu- tai tehtäväalueensa osalta.

Riskienhallinnan näkökohdat otetaan huomioon tarkastusviraston toiminnan suunnittelussa. Toimintaan kohdistuvia riskejä arvioidaan osana toiminnan kehittämistä. Riskienhallinnan tulee kokonaisvaltaisena ajattelutapana sisältyä kaikkiin prosesseihin ja toimintoihin sekä ulottua organisaation kaikille tasoille.

## Sisäisen valvonnan toimintamalli

Tarkastusviraston sisäinen valvonta sisältää eettiset arvot, tehokkaan johtamisjärjestelmän, toimivat organisaatorakenteet, vastuujonon, mielekkäät ja riittävästi eriytetyt työtehtävät sekä henkilöstön korkeatasoisen ammattitaidon ja henkilöstön jatkuvan kehittämisen. Sisäisen valvonnan yleiset menettelyt tarkastusviraston strategiassa päätettyjen arvojen toteutumista valvotaan sisäisen valvonnan avulla. Pääjohtaja ja muu johto vastaavat sisäiselle valvonnalle suotuisan ilmapiirin luomisesta ja ylläpitämisestä. Henkilöstöllä on oltava tehtävien edellyttämä riittävä ammatillinen osaaminen. Johto vastaa siitä, että talouden, henkilöstöasioiden, tietoturvan ja muiden hallinnollisten menettelyjen määräyksiä ja ohjeita sekä hyväksytyjä toimintatapoja noudatetaan.

Tarkastusviraston toiminnan tavoitteet on määritelty viraston strategiassa 2019 - 2023, tarkastussuunnitelmassa sekä projektien osalta projektisuunnitelmassa. Toiminnan tavoitteet muunnetaan henkilökohtaisiksi tavoitteiksi, joista sovi- taan henkilökohtaisissa kehittämiskeskusteluissa. Tavoitteiden toteutumista ja resurssien käyttöä seurataan esimiehen ja alaisen kanssa käytävissä suoritusarviointi- ja kehittämiskeskusteluissa. Tavoitteiden asettamisessa, seurannassa ja raportoinnissa noudatetaan annettuja määräyksiä.

Prosessien ja projektien toimintojen poikkeamaseuranta on järjestetty siten, että seurantaraportoinnin perusteella saa- daan riittävät tiedot asianmukaisen riskienhallinnan toteuttamiseksi. Poikkeamaseurantaan käytetään laskentatoimen ja muiden seurantajärjestelmien tuottamaa seurantatietoa. Prosessin omistajien, oppimiskeskusten johtajien, vaikutta- vuusjohtajien ja projektien vastuuhenkilöiden on seurattava vastuullaan olevan prosessin ja projektin sisäisen valvon- nan menettelyjen toimivuutta. He vastaavat myös asianmukaisen ja riittävän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan edel- lyttämistä toimenpiteistä. Prosessien omistajat vastaavat johtamis-, ydin- ja toimintaedellytyksiä luovien prosessien ku- vaamisesta ja prosesseihin liittyvien kontrollien määrittelystä, ohjeistuksesta ja tarvittavasta koulutuksesta.

## Sisäisen valvonnan viitekehikko ja arviointi

Tarkastusviraston sisäisen valvonnan viitekehikko perustuu, kuten edellä kohdassa 1 on todettu, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan COSO ERM -malliin. Valtioneuvoston controllerin on antanut suosituksen COSO ERM -malliin sisältyvän kehikon käyttämisestä. Tämän kehikon avulla olemme arvioineet vuosittain sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan ris- kienhallinnan tilaa. Arvioinnin perusteella on laadittu tilinpäätökseen sisältyvä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistus- lausuma ja on määritelty keskeiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteet. Arviointi- ja vahvistuslau- suman laatimisesta vastaa suunnittelupäällikkö. Lausuma käsitellään johdon strategiafoorumilla ja pääjohtaja hyväksyy lausuman. Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimin tehtävänä on valmistella ja hoitaa asiat, jotka koskevat talous- ja henkilöstöhallinnon prosessiin liittyvää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

## 3 Tarkastusviraston taloushallinnon kuvaus

### Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimi

Valtiontalouden tarkastusvirastolle kirjanpitoyksikkönä kuuluvat taloushallintotehtävät ovat virastossa Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimin vastuulla. Sen tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna asiat sekä järjestää palvelut, jotka koskevat viraston toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa sekä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessiin liitty- vää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Suunnittelupäällikkö on talouspalve- luprosessin omistaja. Suunnittelupäällikkö valvoo ja vastaa, että suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimissä toteute- taan taloushallinnon tehtävät annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Tarkastusviraston tilinpitoa koskeva toi- minta tapahtuu pääsääntöisesti vaikuttavuusalueilla, oppimiskeskuksissa tai tukipalveluprojekteissa ja tiimeissä. Liit- teessä 1 on kuvattu tarkastusviraston organisaatio.

## Palvelusopimuksella hankitut taloushallintopalvelut

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä mm. matkalaskujen asiatarkestus on siirretty hoidettavaksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet). Palvelukeskuksessa hoidettavista tehtävistä on tehty tarkastusviraston ja Palkeiden välinen palvelusopimus, jossa on sovittu ostettavat palvelut ja kuvataan valtion yhteisiin prosesseihin sovitut poikkeamat palvelujen tuottamisessa. Palvelukeskuksessa palvelut hoidetaan valtion yhteisten prosessien menettelytapojen ja sisäisen valvonnan määräysten mukaisesti. Vastuut ja velvoitteet määritellään yksityiskohtaisesti palvelukuvauksissa sekä valtion yhteisten prosessien vastuunjakotaulukoissa.

Palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarvioista annetun lain 24 b §:n mukaisesta sisäisestä valvonnasta siltä osin kuin kirjanpitoyksikön tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskuksen tehtäväksi. Palvelusopimuksen mukaisten talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien sisällöllisen ja muodollisen oikeellisuuden sekä laadun valvonnasta vastaa suunnittelupäällikkö.

## Toiminnan ja talouden suunnittelu

Toiminnan ja talouden suunnittelun tarkoituksena on tukea tarkastusviraston johtamista, ohjausta ja valvontaa sekä edistää toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Toiminnan suunnittelu perustuu tarkastusviraston strategian mukaisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Tarkastusviraston toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantajärjestelmät muodostuvat useamman vuoden kattavasta strategisesta suunnittelusta sekä puolivuositain päivitettävästä toiminnan ja talouden suunnittelusta ja sisäisestä budjetista sekä suunnitelmien ja tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen seurannasta.

Tarkastusviraston toiminnan suunnittelu kuvataan tarkastussuunnittelun prosessikuvauksessa. Tarkastusvirasto toimittaa soveltuvin osin Valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun Valtiokonttorin määräämät suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat.

Tarkastusviraston strategiset vaikuttavuustavoitteet valmistellaan ja vahvistetaan strategiaprosessissa. Strategisia tavoitteita täydentämään määritellään tarkastussuunnitelmassa muita tulostavoitteita, joita seurataan säännöllisesti ja joiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöksessä. Vaikuttavuusalueet, oppimiskeskukset ja pysyvät tukipalveluprojektit osallistuvat oman toimintansa useampaa vuotta koskevaan suunnitteluun yhteisessä tarkastussuunnittelun laatimisprosessissa. Nämä osallistuvat myös talousarvioehdotuksen laadinnan sisäiseen valmisteluprosessiin. Suunnittelu- ja talouspalvelut valmistelee koko virastoa koskevan talousarvioehdotuksen strategiafoorumien käsittelyä ja pääjohtajan hyväksymistä varten. Talousarvioehdotus käsitellään henkilöstön kanssa yhteistoimintakokouksessa. Tarkastusvirasto antaa vuosittain perustellun ehdotuksen tarvittavista määrärahoista eduskunnan kansliatoimikunnalle.

Suunnittelu- ja talouspalvelut-projekti valmistelee ja kokoaa tarkastusviraston sisäisen budjetin. Sisäisestä budjetista päättää hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja. Suunnittelu- ja talous -projekti raportoi säännöllisesti määrärahojen käytöstä ja sisäisen budjetin toteutumisesta johdolle.

## 4 Menojen asiatarkestus- ja hyväksyntämenettelyt

### 4.1 Menojen käsittely

Menojen käsittely hoidetaan sähköisen tilaamisen ja laskujen käsittelyn järjestelmässä (Handi). Toistuvien laskujen käsittelyssä Handi -sopimuskohtisuuden käyttö on ensisijainen automatisointitoiminnallisuus. Poikkeuksellisen kiireellisten menojen osalta maksatus voidaan hoitaa reskontran ulkopuolisina maksuina suoraan palvelukeskuksen maksuliikkejärjestelmällä.

Menopäätökset ja menoihin sitovat sopimukset tulee tehdä kokonaistaloudellisesti mahdollisimman edullisesti ja edullisilla maksuehdoilla. Menopäätösten teossa on noudatettava taloussäännön lisäksi tarkastusviraston hankintaohjetta sekä muita menopäätöksiä koskevia säädöksiä ja määräyksiä. Menoon sitoutumisessa ja menon hyväksymisessä on otettava huomioon hallintolaissa (434/2003) mainitut esteellisyydet. Sidottaessa määrärahoja tilauksella, matkamääräyksellä, toimitus- ym. sopimuksella tai muulla vastaavilla sopimuksilla ja päätöksillä, on menopäätöksen tekijän varmistettava menon laillisuus, tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan riittävyys. Jos menopäätökseen tarvitaan erityinen hyväksyminen, lupa tai lausunto, on menopäätöksen tekijän varmistettava, että sellainen on saatu.

Kaikkien menojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden tulee valvoa, että ainoastaan asianmukaisesti hyväksytyt menot maksetaan ja että ne maksetaan asianmukaisesti ja oikeamääräisesti. Suunnittelu- ja talouspalvelut voi antaa erilliset ohjeet hankintojen suorittamisesta sähköisen tilaamisen ja laskujen käsittelyn järjestelmässä (Handi).

## 4.2 Menojen tarkastaminen ja hyväksyntä

Kotimaiset ja ulkomaiset ostolaskut ja matkalaskut tarkastetaan ja hyväksytään sähköisesti. Sähköisestä asiatarkastuksesta jää merkintä tositteen hyväksymisketjuun. Laskun historiatiedoissa asiatarkastusten ajankohtia yksilöivät aikaleimat ja suorittajien nimet näkyvät selväkielisenä. Mikäli tarkastamista sähköistä järjestelmää käyttäen ei voida tehdä, on tarkastamisesta tehtävä tositteeseen merkintä, joka on päivittävä ja allekirjoitettava. Tavaraa ja palvelua vastaanotettaessa on suoritettava vastaanottotarkastus, jossa todetaan, että vastaanotettu tavara tai palvelu on tehdyn tilauksen tai muun sitoumuksen mukainen. Jos toimitettu tavara tai palvelu perustuu Handi-järjestelmässä tehtyyn tilaukseen, tehdään vastaanottokuittaus Handi-järjestelmässä. Mikäli vastaanottotarkastuksessa havaitaan, että toimituksessa on puutteita, tulee asiasta ilmoittaa tilaajalle. Tilaja vastaa reklamaation tekemisestä toimittajalle.

### Numerotarkastus

Ennen menon asiatarkastusta, hyväksymistä ja maksamista, on sitä koskeva tosite numerotarkastettava. Numerotarkastuksessa on todettava, että laskusta käy selville mistä meno on aiheutunut, lasku täyttää arvonlisäverolain vaatimukset, tositteella maksettavaan määrään johtavat laskutoimitukset ovat oikein suoritettut, mahdolliset alennukset on otettu huomioon, maksunsaajan pankkitili vastaa toimittajarekisterissä olevaa tietoa sekä menotosite muutoinkin täyttää tositteelle asetettavat vaatimukset. Numerotarkastuksessa tarkastetaan lisäksi palvelun toimittajan arvonlisäverovelvollisuus ja ennakoperintärekisterimerkinnot. Sähköisessä tositteiden käsittelyjärjestelmässä käsiteltävien ostolaskujen ja matkahallintajärjestelmässä käsiteltävien matka- ja kululaskujen numerotarkastus suoritetaan palvelusopimuksen mukaisesti palvelukeskuksessa. Numerotarkastuksen jälkeen ostolaskut tiliöidään palvelukeskuksessa palvelusopimuksessa sovitulla tavalla ja lähetetään tarkastusvirastoon Suunnittelu- ja talouspalvelu-tiimille, jossa laskun tiliöinti tarkastetaan ja tarvittaessa korjataan. Suunnittelu- ja talouspalvelut lähettää laskut edelleen asiatarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi.

### Asiatarkastus

Asiatarkastuksessa on todettava, että numerotarkastus on suoritettu, menoa vastaava tavara tai palvelu on toimitettu ja vastaanotettu määrältään, lajiltaan ja laadultaan oikeana ja että lasku tai muu tositteena oleva asiakirja on sitovan tilauksen, sopimuksen tai päätöksen mukainen. Samalla on varmistettava, että meno on hyväksymiskelpoinen ja että tarkoitukseen on käytettävissä riittävä rahoitus ja että lasku on tiliöity asianmukaisesti. Mikäli asiatarkastajaksi nimetty henkilö ei tunne asiaa tai on esteellinen, lasku lähetetään sellaiselle henkilölle, joka asiatarkastuksen voi suorittaa. Asiatarkastajana toimii pääsääntöisesti tavarain tai palvelun tilaaja. Silloin, kun hankinnasta on laadittu budjettiperusteinen sopimus Handiin, tulee lasku vahvistettavaksi Handi-sopimuksen viimeiselle asiatarkastajalle. Tilajan sijasta asiatarkastuksen voi suorittaa hänen esimiehensä tai esimiehen estyneenä ollessa suunnittelupäällikkö tai taloussuunnittelija. Projektin osalta asiatarkastuksen voi suorittaa myös ao. projektinvetäjä. Asiatarkastaja vastaa mahdollisten erillisten liitteiden ja selvitysten liittamisestä laskuun.

Sähköisessä tositteiden käsittelyjärjestelmässä menon asiatarkastus suoritetaan sähköisesti ja se voidaan todeta laskun historiatiedoista. Menon asiatarkastuksen tekijän ja jäljempänä tarkoitetun menon hyväksyjän tulee olla eri henkilö. Suunnittelu- ja talouspalvelut ylläpitää listaa menojen asiatarkastajista.

## Hyväksyminen ja hyväksyjät

Meno on hyväksyttävä ennen maksamista. Menon hyväksyjän on osana valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ssä säädettyjä sisäisen valvonnan menettelyitä varmistuttava siitä, että meno on laillisen menoperusteen tai laillisesti syntyneen päätöksen mukainen, sekä varmistettava määrärahan riittävyys. Hyväksyjän on lisäksi varmistuttava siitä, että rahoitusta voidaan käyttää menon maksamiseen ja hyväksyjällä on menon hyväksymisoikeus. Menon hyväksymisessä varmistetaan, että meno on numerollisesti ja asiallisesti tarkastettu sekä, että laskussa on tarvittavat selvitykset ja liitteet. Mikäli laskussa on mainittuja puutteita, hyväksyjä palauttaa laskun uudelleen tarkastukseen.

Menon hyväksyjä ovat pääjohtaja, hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja, oppimiskeskusten johtajat, HR-johtaja, digitalisaatiosta vastaava johtaja, suunnittelupäällikkö, viestintäpäällikkö ja ICT-päällikkö. Lisäksi pääjohtaja voi valtuuttaa muun tarkastusviraston virkamiehen menon hyväksyjäksi erikseen tiettyä tarkoitusta tai projektia varten. Oppimiskeskusten johtajien omaan toimintaan liittyvät menot hyväksyy heidän esimiehensä.

Pääjohtajan menot hyväksyy hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja. Muiden johtajien ja päälliköiden menot hyväksyy aina heidän esimiehensä. Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimin taloussuunnittelija asiatarkasta ja suunnittelupäällikkö hyväksyy maksuaikakorttien ja matkatilin käyttöön liittyvät sekä muut koontilaskut. Menon hyväksyjä ei voi toimia päätöksentekijänä omassa asiassaan, eikä voi hyväksyä puhtaasti itseään koskevia menoja.

Hyväksyntä tehdään Handissa ostolaskuihin, sopimuskohdistukseen vietyihin sopimuksiin, hankintapyyntöihin tai tilaus-suunnitelmiin. Handissa hyväksyminen voidaan suorittaa koko vuodelle tai koko sopimuskaudelle. Handissa tehty sopimuksen hyväksyminen on riittävä menon hyväksyminen ja sopimukseen kohdistettu lasku voidaan maksaa ilman erillistä hyväksymistä. Matkalaskujen ja maksuaikakortilla suoritettujen pienhankintojen osalta menon hyväksyminen tapahtuu matkahallintajärjestelmässä. Mikäli hyväksymistä ei voida tehdä sähköistä järjestelmää käyttäen, on menon hyväksymisestä tehtävä tositteeseen merkintä, joka on päivittävä ja allekirjoitettava.

Suunnittelu- ja talouspalvelut -projektitiimi ylläpitää ajantasaista luetteloa menon hyväksyjistä ja heidän sijaisistaan.

## 4.3 Menon maksuunpano

Hyväksytyjen menojen maksuunpano hoidetaan palvelukeskuksessa palvelusopimuksessa sovitun työnjaon mukaisesti. Palvelukeskus vastaa maksujen lähettämisestä pankin maksettavaksi Valtiokonttorin antamien maksuliikettä koskevien määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Maksu voidaan suorittaa vain maksutoimeksiannon perusteella. Maksutoimeksiannon tulee olla päivätty ja tehtävään määrätyn henkilön allekirjoittama. Tilisiirron osalta maksutoimeksianto tehdään sähköisesti ja palvelukeskuksessa tehtävään määrätty henkilöt varmistavat, että vain hyväksytyt menot maksetaan ja että menot maksetaan asianmukaisesti, ajallaan ja oikeamääräisesti. Sisäisen valvonnan suorittamiseksi menojen maksatusjärjestelmästä on pystyttävä jäljittämään suoritettut toimenpiteet ja ketkä ovat järjestelmässä työskennelleet.

## 5 Matkustaminen ja korvausten maksaminen

### Määräykset

Virkamatkoista ja niihin liittyvien korvausten maksamisessa noudatetaan valtion matkustussäännön määräyksiä, tarkastusviraston matkustusohjetta, soveltuvin osin valtiovarainministeriön ohjetta ulkopuolisten tahojen kustantamista

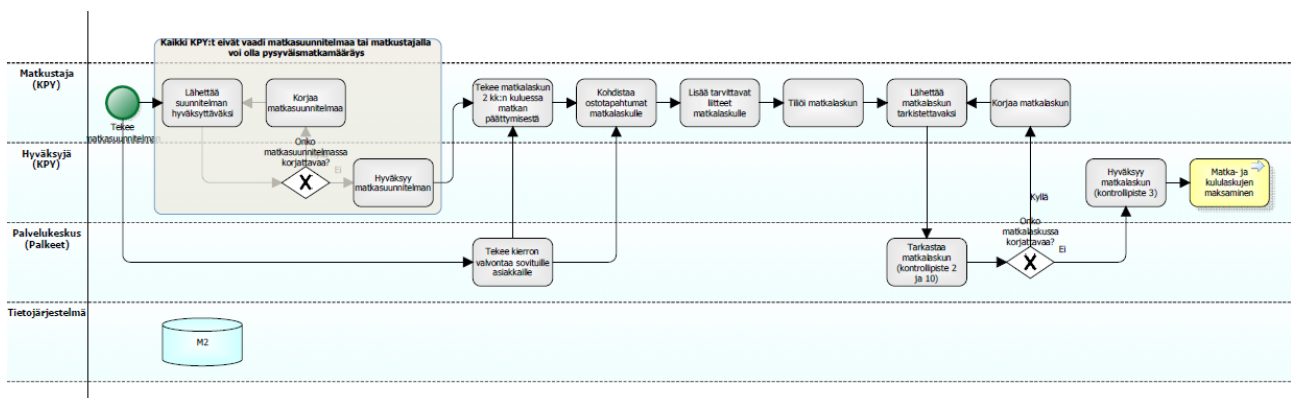
matkoista (10/2001) ja tarkastusviraston taloussäännön määräyksiä. Matkustamiseen liittyvät määräykset ja ohjeet koskevat sekä pääjohtajaa, että kaikkia tarkastusviraston virkamiehiä samalla tavoin.

## Matkamääräys

Virkamatka perustuu etukäteen hyväksytyyn matkamääräykseen. Matkamääräyksenä toimii sähköisessä matkanhallintajärjestelmässä (M2) laadittu matkasuunnitelma, joka on matkamääräyksen antajan hyväksymä. Matkamääräys on matkakustannusten korvauksen edellytys. Virkamatkan tekijällä pitää olla hyväksytty matkamääräys tai matkamääräyksen antajalta saatu lupa ennen matkaan liittyvien matkustuspalvelujen tilaamista tai osallistumismaksujen maksamista etukäteen.

Pääjohtajalle matkamääräyksen antaa hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja. Muun henkilöstön osalta matkamääräykset antaa oppimiskeskuksen johtaja. Lisäksi pääjohtaja voi valtuuttaa muun tarkastusviraston virkamiehen matkamääräyksen antajaksi erikseen tiettyä tarkoitusta tai projektia varten. Mikäli virkamatka on tarkoitus tehdä projektille suunnitellulla rahoituksella, pitää matkamääräyksen antajan aina ennen hyväksymistä varmistaa, että matkaan on saatu ao. projektipäällikön suostumus.

## Kuvaus M2-järjestelmän käsittelystä ja Palkeiden tarkastuspalvelusta



## Matkalaskujen laadinta, tarkastus ja hyväksyminen

Tarkastusviraston henkilöstön matkalaskut laaditaan, tarkastetaan ja hyväksytään sähköisesti matkanhallintajärjestelmässä (M2). Ennen matkalaskun hyväksymistä matkalasku tarkastetaan palvelukeskuksen tarkastuspalvelussa. Matkasuunnitelman olemassaolo tarkastetaan tarkastuspalvelussa ja matkasuunnitelman puuttuessa lasku palautetaan matkustajalle pyynnöllä lisätä maininta tai selvitys siitä, kuinka matkamääräys on saatu. Matkalaskuun on merkittävä aina tieto poikkeavasta matkamääräyksestä, mikäli matkamääräystä ei ole annettu sähköisesti M2:ssa. Matkalaskun vertaaminen matkasuunnitelmaan on hyväksyjän vastuulla. Matkalaskun laatija vastaa matkalaskun tiliöinnin oikeellisuudesta sisäisen kirjanpidon osalta. Ulkoisen kirjanpidon tiliöinnin oikeellisuus tarkastetaan palvelukeskuksen tarkastusprosessissa.

Palvelukeskuksen tarkastuksessa huomioidaan valtion matkustussääntö, palvelukeskuksen prosessiohje (matkustus/matka- ja kululaskujen tarkastus) sekä VTV:n erikseen määrittelemät matka- ja kululaskujen tarkastukseen liittyvät erityispiirteet. Erityispiirteet on käsitelty palvelukeskuksen kanssa joulukuussa 2020 ja päivitetty 22.12.2020.



Matkahallintajärjestelmässä käsitellään myös valtion maksuaikakorteilla tehdyt pienhankinnat. Nämä kuluveloitustapahtumat on käsiteltävä viimeistään viikon kuluessa ostotapahtuman saavuttua matkahallintajärjestelmään. Kuluveloitustapahtumia koskevat numerotarkastukset suoritetaan palvelukeskuksessa. Tarkastukset, tiliöinnit ja hyväksymiset tehdään taloussäännön kohtien 5.3 (Menojen tarkastaminen) ja 5.4 (Menon hyväksyminen) määräysten mukaisesti.

Pääjohtajan ulkopuolisen tahon osin tai kokonaan rahoittaman tai muun virkamatkan hyväksyy hallinnosta ja resursseista vastaava johtaja. Tarkastusviraston muiden virkamiesten matkalaskut hyväksyy henkilön esimies, lukuun ottamatta ulkopuolisten osin tai kokonaan rahoittamia muita virkamatkoja, jotka hyväksyy pääjohtaja. Sähköisessä matkahallintajärjestelmässä tarkastajan nimi ja toimenpiteen ajankohta näkyvät pysyvästi järjestelmässä selväkielisenä. Lisäksi järjestelmän tapahtumalokiin jää merkintä kaikista matkalaskulle tehdyistä toimenpiteistä.

## 6 Sisäinen tarkastus

### 6.1 Yleistä sisäisestä tarkastuksesta

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. Asetuksen mukaan määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Tiivistäen sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä tulee ottaa huomioon keskeiset sisäistä tarkastusta koskevat standardit ja suositukset. Tällaisina voidaan mainita INTOSAI GOV 9140 -standardi (Internal Audit independence in the public sector) ja IIA:n sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit.

Sisäisen tarkastuksen keskeisenä tehtävänä on arvioida ja varmentaa organisaation sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä raportoida siitä ylimmälle johdolle. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää omana työnä tai ostopalveluna.

Tarkastusviraston 2017 toteuttaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan valtionhallinnossa -laillisuustarkastuksen yhteydessä selvitettiin sisäisen tarkastuksen tilaa valtionhallinnossa. Vuonna 2017 valtionhallinnossa sisäiseen tarkastukseen oli käytetty oman henkilöstön panosta yhteensä 63 henkilötyövuotta ja ostopalveluihin 11 henkilötyövuotta. Tämän jälkeen ei ole tapahtunut isoja muutoksia, ja vuoden 2017 tiedot antavat hyvän kokonaiskuvan sisäisen tarkastuksen järjestämisestä valtion virastoissa ja laitoksissa.

Sisäinen tarkastus on järjestetty useimmissa suurissa ja keskisuurissa virastoissa ja laitoksissa. Tarkastusvirasto on viime vuosien tilintarkastuksissa huomauttanut muutamia isompia kirjanpitoyksikön johtoa siitä, että sen tulisi järjestää sisäinen tarkastus tai talousarvioasetuksen 70 §:n perusteella tai sisäisen tarkastuksen resursseja tulisi olennaisesti lisätä. Pienimmissä virastoissa ja laitoksissa sisäinen tarkastus on järjestetty vaihtelevasti (ei ole järjestetty, on järjestetty satunnaisesti yksittäisinä vuosina tai on järjestetty säännöllisesti).

Sisäinen tarkastus toimii valtionhallinnossa useimmiten ylimmän johtajan välittömässä alaisuudessa. Muutamassa tapauksessa sisäinen tarkastus on asemoitu operatiivisen johdon alaisuudessa.

## 6.2 Sisäinen tarkastus Valtiontalouden tarkastusvirastossa

Talousarvioasetuksen 70 §:ssä tarkoitetut sisäisen tarkastuksen menettelyjä ja asemaa koskevat määräykset annetaan työjärjestyksessä sekä sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. Ohjesäännössä määritellään sisäisen tarkastuksen tarkoitus, toimivalta, asema ja vastuut sekä keskeiset toimintaperiaatteet, toimiala ja tietojen saantioikeus.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa sisäisen tarkastuksen asema on määritelty tarkastusviraston työjärjestyksessä, 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 ohjesääntö

Tarkastusviraston sisäisen tarkastuksen asemaa ja tehtäviä määrittää myös tarkastusviraston taloussääntö sekä sisäisen tarkastuksen uusittu ohjesääntö vuodelta 2020. Tarkastusviraston vahvistamassa ohjesäännössä on määritelty sisäisen tarkastuksen tarkoitus, toimivalta, asema ja vastuut sekä keskeiset toimintaperiaatteet, toimiala ja tietojensaantioikeus. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on laadittu valtiovarainministeriön mallin mukaisesti. Päätöksen valmistelijana ja esittelijänä on toiminut sisäisen tarkastajan tehtävää hoitava, johtava tilintarkastaja, JHT Jani Leinonen.

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. Sisäisen tarkastuksen on toiminnassaan otettava huomioon yleisesti hyväksytyt sisäisen tarkastuksen ammattistandardit, suositukset ja eettiset periaatteet sekä tarkastusviraston eettinen ohje.

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.

### Sisäinen tarkastaja ja sisäisen tarkastuksen suunnitelma

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 työaika seurataan kuten muidenkin projektien työaikoja.

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 vuosittaisen tarkastussuunnitelman mukaan eri prosesseihin. Sisäinen tarkastaja raportoi tarkastuksista suoraan pääjohtajalle. Lisäksi sisäinen tarkastaja on mukana aktiivisesti sisäisen valvonnan

arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa sekä erilaisissa konsultointitehtävissä (mm. ohjeiden ja määräysten asianmukaisuuden arvioinnissa).

**Lausunnon laatija:** suunnittelupäällikkö Jenni Leppälahti, joka antaa tarvittaessa lisätietoja tarkastusviraston taloushallinnosta ja sen järjestämisestä.

Liite 1: Tarkastusviraston organisaatio 31.12.2020

