



Lausunto

24.2.2021

VN/4848/2021

VN/4848/2021-VM-1

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Valtiovarain controller –toiminnon lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön valtiovarain controller –toiminnolta asiantuntijalausuntoa valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksesta ja niiden noudattamisen tilasta sekä mahdollisista ongelmista.

Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa viraston johtamisjärjestelmää ja asioiden valmistelua. Sen tarkoituksena on tukea organisaatioiden tavoitteiden saavuttamista. Sisäinen valvonta on olennainen osa hyvää hallintoa (good governance) ja se kattaa sekä oman toiminnan että toiminnan, josta organisaatio vastaa lainsäädännön, sopimusten tai muiden velvoitteiden nojalla.

Sisäisen valvonnan säädöspерusta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24b§:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Lisäksi ko. pykälässä todetaan viraston ylimmän johdon vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä: "Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto."

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:ssä täsmennetään ylimmän johdon järjestämisvelvoitteen sisältöä ja sisäisen valvonnan tavoitteita: "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."

Sisäinen tarkastus tukee sisäisen valvonnan ja muiden organisaation tavoitteiden saavuttamista arvioimalla sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi

tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Talousarvioasetuksen 70 §:ssä todetaan: "Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69a §: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."

Muu ohjeistus

Virastokohtaisia määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä annetaan viraston työjärjestyksessä ja taloussäännössä sekä mahdollisesti muissa dokumenteissa kuten matkustussäännössä tai riskienhallintapolitiikkadokumentissa.

Valtiokonttori ja valtiovarain controller –toiminto ovat tuottaneet virastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tueksi työkaluja ja ohjeita. Valtiokonttori ohjeistaa taloussäännön laatimisessa ja on laatinut määräyksen taloushallinnon kontrolleista. Lisäksi valtiokonttorissa on valmisteilla ohjeistusta henkilöstöhallinnon ja matkustamisen kontrolleista.

Valtiovarain controller –toiminto on antanut suosituksen sisäisen valvonnan arviointikehikoksi, riskienhallintapolitiikkamallisuosituksen sekä sisäisen tarkastuksen asemaa käsittelevän muistion.

Arvio ohjeistuksen noudattamisesta

Sisäisen valvonnan toimivuutta arvioidaan tyypillisesti organisaation sisäisen tarkastuksen tarkastuksilla ja virastot antavat tilinpäätöksen yhteydessä talousarvioasetuksen 65 §:n sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä, sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Näissä lausumissa ei ole noussut esiin vakavia puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Ulkoisia arviota sisäisen valvonnan toimivuudesta on niukalti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa "Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa" (VTV 13/2017) ja siihen liittyvän jälkiseurantaraportin. Raporteissa identifioitiin jotain kehittämiskohteita, mutta kokonaisuutena virastojen sisäisen valvonnan todettiin toimivan asianmukaisesti.

Valtiovarain controller –toiminto on selvittänyt riskienhallinnan käytäntöjä virastoissa. Varsin monissa virastoissa on aloitettu riskienhallinnan kehitystyö controller –toiminnon riskienhallintapolitiikkasuosituksen pohjalta. Monet kehittämishankkeet ovat edelleen käynnissä.

Sisäisen valvonnan kehittämisestä

Sisäisen valvonnan haasteena on se, että osaaminen virastoissa on ohutta. Usein sisäisen valvonnan kehittäminen ja sen onnistumisen seuranta on virastotasolla yhden tai muutaman henkilön vastuulla, mikä on omiaan lisäämään virastojen toimintaan liittyviä riskejä. Erityisesti merkittäviä toiminnallisia uudistuksia tehtäessä tai organisaatioita uudistettaessa sisäisen valvonnan osaaminen korostuu.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistuminen edellyttää, että organisaatioiden johto ja henkilöstö tuntevat toimintaa ohjaavat määräykset, ohjeet ja päätökset. Koulutus sisäisestä valvonnasta ja sen menettelytavoista on suhteellisen vähäistä ja sen järjestäminen on pääosin virastojen vastuulla.

Toimintaympäristön muutokset ja muutoksiin liittyvien riskien tunnistaminen on keskeinen sisäisen valvonnan onnistumisen edellytys. Virastotasolla on tärkeää, että riskien tunnistaminen ja hallinta otetaan osaksi viraston prosesseja. Riskienhallinnan kattavuuden varmistamiseksi on tärkeää, että riskejä ja niiden hallitsemiseksi tarvittavia sisäisen valvonnan toimia arvioidaan myös valtionhallinnon kokonaisuuden näkökulmasta.

Valtioneuvoston apulaiscontroller

Esko Mustonen