



Laillisuustarkastuskertomus

Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 7/2012



Laillisuustarkastuskertomus
**Palvelukeskuksen hoitamien
henkilöstö- ja taloushallinnon
prosessien sisäinen valvonta**

ISSN L1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-221-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-222-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 162/52/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen, joka on kohdistunut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) hoitamien prosessien sisäiseen valvontaan. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut laillisuustarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, Valtiokonttorille ja Palkeet -kirjanpitoyksikölle, Etelä-Savon ELY-keskukselle ja Poliisihallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään tilintarkastusten yhteydessä vuosina 2012–2013.

Helsingissä 1. päivänä kesäkuuta 2012

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Johtava tilintarkastaja Sebastian Seemer

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tilintarkastaja, JHTT Sebastian Seemer
Tilintarkastusneuvos Raija Holopainen
Johtava tilintarkastaja, CISA Timo Kerttula
Johtava tilintarkastaja, JHTT Sami Kummila
Johtava tilintarkastaja Juhani Räsänen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastuspäällikkö, CISA Pentti Mykkänen
Tilintarkastuspäällikkö Markku Heikkinen
Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Erkki Pitkänen
Tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:
valtiovarainministeriö

Asiasanat:

palvelukeskus, taloushallinto, henkilöstöhallinto, sisäinen valvonta,
järjestelmätarkastus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	17
2.2 Tarkastuskohde	18
2.3 Tarkastuskriteerit	18
2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	20
3 Sisäisen valvonnan yleiset järjestelyt	21
3.1 Sisäisen valvonnan järjestäminen	21
3.1.1 Velvollisuus järjestää sisäinen valvonta	21
3.1.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvät käytännöt	22
3.1.3 Palvelusopimus ja vastuunjako	23
3.1.4 Prosessikuvaukset	24
3.1.5 Taloussääntö	25
3.1.6 Työohjeet	26
3.2 Sisäinen valvonta ja tietoturvallisuus tietojärjestelmissä	26
3.2.1 Keskeinen viitekehys	26
3.2.2 Yleiset tietoturvajärjestelyt	28
3.2.3 Käyttöoikeudet ja niiden hallinta	28
3.2.4 Asiakastukijärjestelmä	29
4 Henkilöstö- ja palkanlaskentapalvelut	31
4.1 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta	31
4.1.1 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta palvelukeskuksessa	31
4.1.2 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta asiakasvirastoissa	33
4.1.3 Arkistointimenettelyt	35
4.1.4 Muut keskeiset tarkastushavainnot ja suositukset	35
4.2 Henkilöstö- ja palkanlaskentapalveluiden tietojärjestelmät	36
4.2.1 Prima palkka- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä	36
4.2.2 Personec F.V. -järjestelmä	37
5 Menojen käsittely	39

5.1	Menojen käsittelyn menettelytavat	39
5.1.1	Ostolaskut, maksatushakemukset ja maksatuspäätökset	39
5.1.2	Matkahallinta	41
5.1.3	Valtionapujen käsittely	41
5.2	Menojen käsittelyn tietojärjestelmät	42
6	Tulojen käsittely	44
6.1	Tulojen käsittelyn järjestelyt	44
6.2	Tulojen käsittelyn menettelytavat	44
6.2.1	Laskutus	44
6.2.2	Saatavien valvonta ja perintä	45
6.2.3	Tulotositteiden arkistointi ja kirjausketju	46
6.3	Tulojen käsittelyn tietojärjestelmät	46
7	Maksuliike	48
7.1	Maksatus	48
7.2	Maksuliikkeen tietojärjestelmät	49
7.2.1	Basware Maksuliikenne	49
7.2.2	OpusCapita Rahaliikenne	50
8	Kirjanpito	51
8.1	Kirjanpidon järjestelyt	51
8.1.1	Kirjanpidon prosessikuvaukset ja työohjeet	51
8.1.2	Meritt -järjestelmä	51
8.1.3	Tiliöintien tarkistussäännöt	52
8.2	Kirjanpidon menettelytavat	53
8.2.1	Tiedonsiirtojen valvonta- ja täsmäytysmenettelyt	53
8.2.2	Tositteiden hyväksyminen	54
8.2.3	Muistiotositteet	54
8.2.4	Tositteiden arkistointi	55
8.2.5	Käyttöomaisuuskirjanpito ja irtaimistorekisteri	55
8.3	Kirjanpidon tietojärjestelmät	56
9	Tarkastusviraston kannanotot	57
	Lähteet	65
	Liitteet	66

Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta

Tarkastuskertomus perustuu tarkastusvuosina 2010 ja 2011 toteutettuun tarkastuskokonaisuuteen, joka on muodostunut laillisuustarkastuksesta, järjestelmätarkastuksista sekä Palkeet -kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä tehdyistä tarkastuksista.

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuosien 2010 ja 2011 tarkastussuunnitelmien sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisien kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI -tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemptasoisien sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastuksen kohteena olivat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (palvelukeskus) hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien ja niihin liittyvien tietojärjestelmien sisäinen valvonta ja sen toimivuus. Tarkastusta on tehty sekä palvelukeskuksessa että palvelukeskuksen asiakasvirastoissa. Tarkastustehtävän kannalta keskeisiä osapuolia ovat palvelukeskuksen lisäksi olleet palvelukeskuksen asiakkaana olevat kirjanpitoyksiköt sekä palvelukeskuksen ohjauksesta vastaava valtiovainministeriö.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista asioista:

1. Onko Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (palvelukeskus) siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alemptasoisien sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti?

2. Onko asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallinnon toimintaprosessien ja tehtävien hoitamisessa käytettyjen keskeisten järjestelmien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?
3. Onko tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvallisuus ja palvelukeskuksen yleiset tietoturvajärjestelyt järjestetty asianmukaisesti?

Prosessien sisäisen valvonnan menettelyjen laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja asetuksen (1243/1992) perusteella. Tietojärjestelmiä koskeneissa tarkastuksissa menettelyjen laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin lisäksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja asetuksen (1030/1999) sekä henkilötietolain (523/1999) perusteella. Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta siten, että valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen valtion maksuliikettä, kirjanpitoa ja valtuuksien seuranta sekä sisäistä valvontaa koskevista säännöksistä on johdettu tarkastuskriteerit. Lisäksi on otettu huomioon tietoturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja sitä täydentäviä keskeisiä määräyksiä ja ohjeita.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, ettei palvelukeskukseen siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä eikä toimintaprosessien ja tehtävien hoitamisessa käytettyjen keskeisten tietojärjestelmien sisäisen valvonnan järjestämisessä ole kaikilta osin toimittu asianmukaisesti. Myös tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvallisuuteen ja palvelukeskuksen yleisiin tietoturvajärjestelyihin tulee kiinnittää huomiota.

Valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa tulisi nykyistä selkeämmin tunnistaa palvelukeskus keskeisenä toimijana valtion henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan järjestämisessä. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävydessä sekä järjestämisvastuussa on aiheuttanut se, että valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja asetuksen 69 §:n mukainen vastuu ymmärretään käytännössä vain virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna.

Valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen säännöksiä sisäisen valvonnan järjestämisestä tulisi kehittää niin, että niissä otetaan huomioon erilaiset tavat järjestää henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Samalla säännöksissä tulisi myös vahvistaa palvelusopimuksen asemaa sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien tehtävien järjestämisen vastuuttamisessa.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintapaa säädetään viranomaisen tehtäväksi. Lain perusteella ei ole selvää, miten vastuu tietoturvasta ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumisesta tulisi määritellä palvelukeskuksen ja sen asiakkaan välillä.

Virastorakenteeseen perustuva vastuun määrittely ei myöskään tue tehokkaimmalla tavalla prosessiperusteisesti järjestetyn toiminnan vaatimuksia.

Palvelusopimuksella sopimusosapuolille osoitettuihin vastuisiin ei ole palvelukeskuksessa ja asiakasvirastoissa riittävästi sitouduttu. Sisäisen valvonnan järjestämisessä on todettu puutteita ja päällekkäisyyksiä, koska henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan riskejä ei ole riittävästi tunnistettu eikä toimintojen sisäistä valvontaa ole järjestetty prosessikokonaisuus huomioon ottaen.

Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä kokonaisuuden, jonka riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä tulisi tarkastella tämän kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta. Tehokkaimmillaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat silloin, kun ne on integroitu osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä rakennettu sisälle toimintayksikön toimintoihin. Sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti vain silloin, kun kaikki osapuolet toimivat sovittujen vastuiden mukaisesti. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toiminnot sekä näihin liittyvien riskienhallinnan elementit ja sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet dokumentoidaan riittävästi palvelusopimukseen, prosessikuvauksiin ja työhohjeisiin.

Henkilöstö- ja taloushallintopalveluiden keskittäminen palvelukeskukseen ja pitkät toimintoketjut korostavat palvelutuotannossa käytettävien tietojärjestelmien luotettavuuden ja toimintojen asianmukaisuuteen ohjauksen automaattisten kontrollien merkitystä. Sisäisen valvonnan ja toimintojen tehokkuuden näkökulmasta palvelukeskuksen palvelutuotannossa käyttämät tietojärjestelmät ja niihin määritellyt automaattiset kontrollit eivät kaikilta osin tue tehokkaasti henkilöstö- ja taloushallinnon toimintojen keskittämistä palvelukeskukseen.

Henkilöstö- ja taloushallintoprosessien tehtävien järjestämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tehtävät eriytetään riittävästi ja käyttöoikeudet rajataan toimenkuvien mukaisesti. Tehtävien riittävä eriyttäminen on edellytys asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämiselle. Käyttöoikeuksien merkitystä korostaa prosessien muuttuminen sähköisiksi laskujen ja menopäätösten sekä muiden asiakirjojen käsittelyprosesseiksi. Asianmukaiset menettelyt myös edellyttävät, että salassa pidettäviin tietoihin pääsevät käsiksi vain niihin oikeutetut henkilöt. Käyttöoikeudet tulee myös dokumentoida ja niiden valvonnan tulee olla säännöllistä ja vastuutettua.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäinen valvonta ei ole kokonaisprosessin riskit huomioon ottaen ollut kaikilta osin riittävää eikä valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen periaatteiden mukaisesti järjestettyä. Mikäli tehtäviä ei voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmillä tehokkaasti

valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan johdon syytä kehittää ja ottaa käyttöön korvaavia sisäisen valvonnan kontrolleja.

Tietoturva-asetuksen toimeenpanoa tietojen luokittelussa tulisi kiirehtiä, vaikka asetus antaa mahdollisuuden luokittelun siirtämiseen. Palvelukeskuksen tulisi tiedottaa tietoturvallisuuden toteutumisesta asiakasvirastoille säännöllisesti. Palvelukeskuksen tietoturvadokumentaatiota ja tietoturva-vastuiden määrittelyä on syytä täydentää ja saattaa dokumentaatio ohjeis-tuksen mukaiseksi.

Tietoturvallisuuteen liittyvää yhtenäisyyttä ei ole saavutettu kaikissa prosesseissa palvelukeskuksen eri toimipaikkojen välillä ja eri asiakasym-päristöissä. Prosessien tulisi olla keskenään samanlaiset, jotta myös tietoturvallisuus toteutuisi kaikissa tapauksissa ja kaikissa asiakasvirastoissa samanlaisena. Asiakasvirastojen tiedonsaanti on edellytys näiden suorit-tamalle sisäiselle valvonnalle.

Järjestelmätarkastuksessa todettiin puutteita myös loogisessa suojauk-sessa, järjestelmädokumenteissa ja tietojen varmistusmenettelyissä.

Palvelukeskuksen, asiakasvirastojen ja palvelutoimittajien muodosta-man toimintaympäristön hallinnointi ei ole palvelukeskuksessa sisäisen valvonnan ja tietoturvallisuuden näkökulmasta kaikilta osin onnistunut. Toimintamalli ei myöskään ole tehokas, ja sen hallinnointi vaatii verrat-tain paljon resursseja ja ohjausta. Tähän on syytä kiinnittää huomiota, kun palvelukeskuksen hoitamiin prosesseihin liittyvää toimintaa kehitetään.

Den interna övervakningen av processer inom personal- och ekonomiförvaltning som sköts av servicecentret

Granskningsberättelsen baserar sig på en under granskningsåren 2010 och 2011 genomförd granskningshelhet, som har bestått av laglighetsgranskning, systemrevisioner samt en granskning som gjorts i samband med revisionen av bokföringsenheten Palkeet.

Granskningen har utförts i enlighet med Statens revisionsverks revisionsplaner för åren 2010 och 2011 samt instruktionen om laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. Vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som utförs av revisionsverket är det fråga om laglighetsgranskning i enlighet med de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI:s ISSAI revisionsstandard 4100.

Målsättningen för laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen (laglighetsgranskningen) är att i frågor som hör till revisionsverkets behörighet granska, om man i den sakhet som är föremål för granskningen har agerat i enlighet med lagstiftning, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går in för att förutom iakttagandet av bestämmelserna klargöra om verksamheten har ordnats i enlighet med budgeten, principerna för god förvaltning, verksamhetspolitiken (målsättningarna) samt finansierings- och avtalsvillkoren. Syftet är att åt beslutsfattarna alstra fakta angående det, huruvida lagar och andra bestämmelser har iakttagits och med regleringen har uppnåtts de önskade resultaten.

Föremål för granskningen var den interna övervakningen av processer inom personal- och ekonomiförvaltning och med den anknutna informationssystem som sköts av Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning (servicecentret) och övervakningens funktionsduglighet. Granskningar har gjorts både hos servicecentret och servicecentrets kundämbetsverk. Viktiga parter med tanke på granskningsuppgiften har förutom servicecentret varit de bokföringsenheter som är kunder hos servicecentret samt finansministeriet, som ansvarar för styrningen av servicecentret.

Målsättningen för granskningen var att göra ett på rimlig visshet baserat ställningstagande till det,

1. huruvida man i skötseln och ordnandet av de uppgifter inom personal- och ekonomiförvaltning som överförts till Statens servicecenter

för ekonomi- och personalförvaltning (servicecentret) har agerat i enlighet med lagstiftning, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner,

2. huruvida den interna övervakningen av de centrala system som använts i kundämbetsverkens och servicecentrets verksamhetsprocesser inom personal- och ekonomiförvaltningen och i skötseln av uppgifterna har ordnats adekvat och
3. huruvida datasäkerheten för de system som använts i skötseln av uppgifterna och servicecentrets allmänna dataskyddsarrangemang har ordnats adekvat.

Lagenligheten och ändamålsenligheten för förfarandena i den interna övervakningen av processerna utvärderades särskilt på basis av lagen (423/1988) och förordningen (1243/1992) om statsbudgeten. Vid granskningarna av informationssystemen utvärderades förfarandenas laglighet och ändamålsenlighet dessutom på basis av lagen (621/1999) och förordningen (1030/1999) om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt personuppgiftslagen (523/1999). Svar på granskningens målsättningar har man sökt genom att härleda granskningskriterierna av bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten angående statens betalningsrörelse, bokföring och fullmaktsuppföljning samt intern kontroll. Dessutom har beaktats lagstiftningen om datasäkerhet jämte kompletterande centrala föreskrifter och instruktioner.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande, att man i skötseln och ordnandet av de uppgifter inom personal- och ekonomiförvaltning som överförts till servicecentret och inte heller i ordnandet av den interna övervakningen av de centrala informationssystem som använts i skötseln av verksamhetsprocesserna och uppgifterna inte till alla delar har agerat på ett adekvat sätt. Också datasäkerheten för de system som använts i skötseln av uppgifterna och servicecentrets allmänna dataskyddsarrangemang bör ägnas uppmärksamhet.

I lagen och förordningen om statsbudgeten borde klarare än för närvarande noteras servicecentret som en central aktör i ordnandet av den interna övervakningen av processerna inom statens personal- och ekonomiförvaltning. Oklarheter i den interna övervakningens ändamålsenlighet och tillräcklighet samt i ansvaret för ordnandet har orsakats av att ansvaret enligt 24 b § i lagen och 69 § i förordningen om statsbudgeten har uppfattats som specifikt för ämbetsverket och i sista hand som ett ansvar enbart för kundämbetsverkets ledning.

Bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten angående ordnandet av den interna övervakningen borde utvecklas så, att i dem beaktas olika sätt att ordna uppgifterna inom personal- och ekonomiförvalt-

ning. Samtidigt borde i bestämmelserna också stärkas serviceavtalets ställning i påförandet av ansvar för ordnandet av den interna övervakningen och med den förenade uppgifter.

I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs verkställandet av en god informationshantering som en uppgift för myndigheterna. På lagens grundval är det inte klart, hur ansvaret för dataskyddet och verkställandet av en god informationshantering borde definieras mellan servicecentret och dess kund. En definiering av ansvaret som baserar sig på ämbetsverksstrukturen uppfyller inte heller på det mest effektiva sättet de krav som ställs av en verksamhet som har organiserats processbaserat.

Vid servicecentret och kundämbetsverken har man inte tillräckligt bundit sig till de ansvar som har ålagts avtalsparterna i serviceavtalet. I ordnandet av den interna övervakningen har konstaterats brister och överlappningar, emedan riskerna i den interna övervakningen av processerna inom personal- och ekonomiförvaltningen inte har identifierats tillräckligt och den interna övervakningen av verksamheterna har inte ordnats så att processerna som en helhet blir beaktade.

Statsekonomi och den statsrådet underställda förvaltningen utgör i sista hand en helhet, där dess risker och hanteringen av dem samt förfarandena i den interna övervakningen borde betraktas ur perspektivet för denna helhets målsättningar och intressen. Mest effektiva är den interna övervakningen och riskhanteringen, när de har integrerats som en del av de sedvanliga processerna inom ledning och verksamhet och har byggts in i verksamhetsenhetens funktioner. Den interna övervakningen har ordnats adekvat endast när alla parter agerar i enlighet med överenskomna ansvar. På basis av granskningen rekommenderas att funktionerna inom personal- och ekonomiförvaltningens processer samt elementen i den med dem förenade riskhanteringen och kontrollåtgärderna i den interna övervakningen dokumenteras tillräckligt i serviceavtalet, processbeskrivningarna och arbetsinstruktionerna.

Att tjänsterna inom personal- och ekonomiförvaltning koncentrerats till servicecentret och funktionskedjorna är långa understryker betydelsen av informationssystemens tillförlitlighet och automatiska kontroller som styr verksamheterna i adekvat riktning. Ur synvinkeln för intern övervakning och effektiva funktioner talar de informationssystem som används i servicecentrets serviceproduktion och de i dem definierade automatiska kontrollerna inte till alla delar för att verksamheter inom personal- och ekonomiförvaltning koncentreras till servicecentret.

När uppgifterna i personal- och ekonomiförvaltningens processer organiseras bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att uppgifterna separeras tillräckligt samt att användarrätterna avgränsas i enlighet med befattningsbeskrivningarna. Användarrätternas betydelse accentueras av att processerna

omvandlas till elektroniska processer för handläggning av fakturor och utgiftsbeslut samt övriga handlingar. Adekvata förfaranden förutsätter också, att konfidentiella uppgifter är tillgängliga endast för de personer som är berättigade till detta. Användarrätterna bör också dokumenteras och övervakningen av dem bör vara regelbunden och knuten till ansvar.

Den interna övervakningen av personal- och löneförvaltningen har inte med beaktande av riskerna i den totala processen varit till alla delar tillräcklig och har inte ordnats i enlighet med principerna i lagen och förordningen om statsbudgeten. Ifall uppgifterna inte kan separeras eller på annat sätt effektivt övervakas med informationssystemen, har den ledning som bär ansvaret för verksamheten skäl att utveckla och ta i användning ersättande kontroller i den interna övervakningen.

Verkställandet av dataskyddsförordningen vad gäller klassificeringen av uppgifter borde påskyndas, även om förordningen ger en möjlighet till att framskjuta klassificeringen. Servicecentret borde regelbundet informera kundämbetsverken om hur datasäkerheten uppfylls. Det är skäl att komplettera servicecentrets dataskyddsdokumentering och definieringen av dataskyddsansvaren och ge dokumenteringen en form som följer instruktionerna.

Till datasäkerheten anknuten enhetlighet har inte uppnåtts i alla processer mellan servicecentrets olika verksamhetsställen och i olika kundmiljöer. Processerna borde vara inbördes likadana, så att också datasäkerheten ska förverkligas likadan i samtliga fall och hos alla kundämbetsverk. Att kundämbetsverken har tillgång till information är en förutsättning för den interna övervakning som de utövar.

Vid systemrevisionen konstaterades brister också i det logiska skyddet, i systemdokumenten och i förfarandena för säkring av uppgifter.

Administreringen av den verksamhetsmiljö som utgörs av servicecentret, kundämbetsverken och serviceproducenterna är inte till alla delar lyckad ur den interna övervakningens och datasäkerhetens synvinkel. Verksamhetsmodellen är inte heller effektiv och administreringen av den kräver förhållandevis mycket resurser och styrning. Det är skäl att ägna uppmärksamhet åt detta, när verksamheten vid servicecentret utvecklas.

1 Johdanto

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuosien 2010 ja 2011 tarkastussuunnitelmien sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI -tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, ja se voidaan tulkita lainsäädäntöä alemmpitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden riskianalyyseihin ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyysyjä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Hallinto- ja virastorakenteen muutokset ja yhteisen tietojärjestelmän käyttöönotto osin useassa vaiheessa lisäävät erityisesti sisäisen valvonnan tarkastustarvetta. Henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskukseen ja palvelukeskusta koskevat järjestelyt vaikuttavat valtion talousarviotalouden ja virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan järjestelyihin. Yhdeksi laillisuustarkastuksen painopistealueeksi on riskianalyysin perusteella määritelty taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon toimintojen laillisuuden ja ylimpien ohjausviranomaisten linjausten noudattamisen tarkastus.

Palkeet -kirjanpitoyksikkö aloitti toimintansa 1.1.2010 oikeushallinnon, puolustushallinnon, sisäasianhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskusten yhdistämisellä. Laillisuustarkastuksen ajoittamisella vuosille 2010 ja

2011 on pyritty osaltaan myös tukemaan talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien tehtävien ja sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä toiminnan organisointi- ja kehittämisvaiheessa.

Laillisuustarkastuskertomuksessa on huomioitu 17.4.2012 annettuun laillisuustarkastuskertomusluonnokseen 16.5.2012 mennessä saadut palautteet valtiovarainministeriöltä, Valtiokonttorilta, Palkeet -kirjanpito-yksiköltä, Etelä-Savon ELY-keskukselta ja Poliisihallitukselta. Saadut palautteet on olennaisilta osin käsitelty asianomaisissa asiankohdissa ja yhteenvedona tarkastusviraston kannanottojen jälkeen luvussa 9.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista asioista:

1. Onko Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (palvelukeskus¹) siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alempi-tasoisien sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti?
2. Onko asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallinnon toimintaprosessien ja tehtävien hoitamisessa käytettyjen keskeisten järjestelmien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?
3. Onko tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvaluus ja palvelukeskuksen yleiset tietoturvajärjestelyt järjestetty asianmukaisesti?

Prosessien sisäisen valvonnan menettelyjen laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti seuraavien säädösten noudattamisen perusteella:

- laki valtion talousarviosta (423/1988, talousarviolaki)
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992, talousarvioasetus).

Tietojärjestelmiä koskeneissa tarkastuksissa menettelyjen laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin lisäksi seuraavien säädösten noudattamisen perusteella:

- laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1030/1999)
- henkilötietolaki (523/1999).

¹ Tässä tarkastuskertomuksessa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta käytetään termiä palvelukeskus silloin, kun tarkoitetaan sen toimintaa ja roolia henkilöstö- ja taloushallinnon palveluiden tuottajana. Palvelukeskuksen nimeä tai sen lyhennettä Palkeet käytetään puolestaan silloin, kun tarkoitetaan kyseistä virastoa tai kirjanpitoyksikköä.

2.2 Tarkastuskohde

Tarkastuksen kohteena olivat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (palvelukeskus) hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien ja niihin liittyvien tietojärjestelmien sisäinen valvonta ja sen toimivuus. Koska palvelukeskuksen hoitamat henkilöstö- ja taloushallinnon prosessit ulottuvat sekä palvelukeskukseen että sen asiakkaana oleviin viirastoihin ja laitoksiin, tarkastusta on tehty sekä palvelukeskuksessa että palvelukeskuksen asiakasvirastoissa.

Tarkastustehtävän kannalta keskeisiä osapuolia ovat palvelukeskuksen lisäksi olleet palvelukeskuksen asiakkaana olevat kirjanpitoyksiköt sekä palvelukeskuksen ohjauksesta vastaava valtiovarainministeriö.

Palvelukeskuksen asiakkaina tarkastusta tehtiin kirjanpitoyksikköinä toimivissa Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY-keskus) ja Poliisihallituksessa sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet). Kirjanpitoyksiköihin kuuluvista viirastoista tarkastuksessa olivat mukana Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskus sekä Helsingin poliisilaitos ja Liikkuva poliisi.

Järjestelmätarkastukset kohdistuivat palvelukeskuksen yleisiin tietoturvajärjestelyihin sekä seuraaviin henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmiin: Basware, OpusCapita, Personec F.V., Prima, M2, ja Pro eLaskutus. Tarkastusta tehtiin palvelukeskuksen palvelutuotannon asiakasvirastoista Liikennevirastossa, oikeusministeriössä, Opetushallituksessa, Patentti- ja rekisterihallituksessa, Puolustusvoimissa, Suomen ympäristökeskuksessa, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä Palkeet -kirjanpitoyksikössä.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta siten, että valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen valtion maksuliikettä, kirjanpitoa ja valtuuksien seurantaa sekä sisäistä valvontaa koskevista säännöksistä on johdettu tarkastuskriteerit. Lisäksi on otettu huomioon tietoturvasuutta koskevaa lainsäädäntöä ja sitä täydentäviä keskeisiä määräyksiä ja ohjeita.

Tarkastuksen kahta ensimmäistä tavoitetta tarkentavat tarkastuskriteerit ovat seuraavat:

1. Ovatko sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet riittävät ja tehokkaat suhteessa toimintaprosesseissa todettuihin riskeihin nähden?
2. Onko osaprosessien toimintojen ohjaamisen periaatteet järjestetty siten, että ne tukevat yhtenäisiä kirjanpito menettelyjä ja sisäisen valvonnan

menettelyjä palvelukeskuksessa ja sen asiakkaana olevissa kirjanpito-yksiköissä?

Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä kokonaisuuden. Riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä on siten tarkasteltava nimenomaan tämän kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön julkaisemaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikkoa on hyödynnetty tarkastuksessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvien käytäntöjen kuvaajana. Tarkastuksessa on erityisesti pyritty tunnistamaan sisäisen valvonnan riskejä, jotka voivat johtaa määrältään tai ajankohdaltaan virheelliseen maksusuoritukseen tai tulojen keräämiseen, sekä riskejä, jotka voivat johtaa menojen ja tulojen virheelliseen kirjanpidolliseen käsittelyyn. Lisäksi korostuvat riskialttiiden työyhdistelmien ja mahdollisten väärinkäyttösriskien tunnistaminen osana henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja.

Tarkastuksen kolmatta, erityisesti järjestelmätarkastukseen liittyvää tarkastuskysymystä tarkentavia tarkastuskriteereitä ovat seuraavat:

1. Onko henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä tukeviin järjestelmiin ja yleiseen tietoturvallisuuteen liittyvät menettelyt dokumentoitu ja järjestetty sisäisen valvonnan ja tietoturvallisuuden kannalta asianmukaisesti?
2. Ovatko tietojenkäsittelyn menettelyt eri ympäristöissä yhteneviä, ja tuottavatko järjestelmät sellaista tietoa, jonka eheydestä on voitu varmistua?

Henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitaessa yksityiskohtaiset kriteerit on jäsennetty valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen sisäistä valvontaa, kirjanpitoa, maksuliikettä, koneellisten tietovälineiden käyttöä sekä tositteita koskevien säännösten perusteella. Järjestelmätarkastuksissa laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitaessa kriteerit on järjestetty hyvää tiedonhallintatapaa, tietoturvallisuutta ja henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten perusteella. Liitteessä 1 on kuvaus ryhmittelystä ja kutakin ryhmittelyä tarkentavat säännökset.

Menettelyjen laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin vuoden 2011 tarkastuksissa myös hyödyntäen valtioneuvoston asetusta tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (1.7.2010/681), joka tuli voimaan 1.10.2010. Joidenkin asetuksessa määriteltyjen velvoitteiden osalta asetusta sisältää kolmen tai viiden vuoden siirtymäajan, joten asetusta on näiltä osin voitu hyödyntää vain asiakirjojen käsittelyyn ja luokitteluun liittyvän hyvän tietoturvallisuuden kuvaajana.

2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastuskertomus perustuu tarkastusvuosina 2010 ja 2011 toteutettuun tarkastuskokonaisuuteen, joka on muodostunut laillisuustarkastuksesta, järjestelmätarkastuksista sekä Palkeet -kirjanpitoyksikön tilintarkastuksen yhteydessä tehdystä tarkastuksesta. Tässä tarkastuskertomuksessa raportoidaan vuonna 2010 tehdyistä tarkastushavainnoista ja suosituksista vain niiltä osin, kuin olennaisia puutteita ei ole korjattu.

Laillisuustarkastus on tehty palvelukeskuksessa ja kuudessa sen asiakkaana olevassa virastossa ja laitoksessa tai kirjanpitoyksikössä.

Tämän laillisuustarkastuksen yhteydessä tietojärjestelmätarkastuksia on tehty palvelukeskuksessa sekä seitsemässä sen palvelutuotannon asiakkaana olevassa virastossa. Tarkastukset ovat koskeneet kuutta henkilöstö- ja taloushallinnon tietojärjestelmää. Näiden tarkastusten keskeiset tulokset, johtopäätökset ja suositukset raportoidaan tässä laillisuustarkastuskertomuksessa.

Palvelukeskuksen ja sen asiakkaina olevien virastojen ja laitosten henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseihin liittyviä tietojärjestelmiä on tarkastettu tämän laillisuustarkastuksen lisäksi vuonna 2011 ja myös aikaisempina vuosina muissa järjestelmätarkastuksissa. Nämä tarkastukset ovat kohdistuneet Poliisihallituksen pilotoimaan valtion yhteiseen kassajärjestelmään, URA-Rondo -järjestelmään sekä henkilöstö- ja taloushallinnon tietojärjestelmäkokonaisuuteen Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa ja Wepa2007/Siiri-, URA-, EURA2007-, Wepa2007/Valtteri- ja TUKI2000-järjestelmiin työ- ja elinkeinoministeriössä. Näistä tarkastuksista on raportoitu asianomaisten tilintarkastusten yhteydessä.

Henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Sebastian Seemer ja johtava tilintarkastaja, JHTT Sami Kummila. Järjestelmätarkastukset ovat suorittaneet tilintarkastusneuvos Raija Holopainen, johtava tilintarkastaja, CISA Timo Kerttula ja johtava tilintarkastaja Juhani Räsänen. Tarkastusta ovat valvoneet tilintarkastuspäällikkö Markku Heikkinen, tilintarkastuspäällikkö, JHTT Erkki Pitkänen, tilintarkastuspäällikkö, CISA Pentti Mykkänen ja tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski.

3 Sisäisen valvonnan yleiset järjestelyt

3.1 Sisäisen valvonnan järjestäminen

3.1.1 Velvollisuus järjestää sisäinen valvonta

Valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto ja laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädetään tarkemmin sisäisen valvonnan sisällöstä, tavoitteista ja sen järjestämistä koskevista vaatimuksista.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 § sisältää valtion taloudenhoidossa sovellettavan sisäisen valvonnan määritelmän sekä sisäisen valvonnan tavoitteiden määrittelyn. Asetuksen 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
3. viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Asetuksen 69 §:n mukaan menettelyiden on käsitettävä myös 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. Asetuksen 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

3.1.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvät käytännöt

Valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyviä käytäntöjä kuvaamaan on valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta laatinut suosituksen valtion virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruslähestymistavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Suositus on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työväliseksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on hallita organisaation toimintaan ja tavoitteisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Arviointikehikon mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön niitä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinta määritellään toimintatavaksi, prosessiksi ja rakenteiksi, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteita uhkaavia riskejä. Valvontatoimenpiteet eli sisäisen valvonnan kontrollit ovat varmentavia tai tarkistavia menettelyitä tai välineitä, joiden avulla voidaan poistaa tai vähentää asetettuihin tavoitteisiin haitallisesti vaikuttavat riskit hyväksyttävälle tasolle. Toimivan sisäisen valvonnan kontrolliympäristön määrittely edellyttää sitä, että määritellään tavoitteet, tunnistetaan ja arvioidaan niitä uhkaavat riskit sekä määritellään tehokkaat valvontatoimenpiteet.

Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä kokonaisuuden. Riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä on siten tarkasteltava nimenomaan tämän kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta. Tehokkaimmillaan riskienhallinta ja sisäinen valvonta ovat silloin, kun ne on integroitu osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä siten rakennettu sisälle toimintayksikön toimintoihin. Tällöin tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskiä hallitsevat ratkaisut tehdään kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoimisen yhteydessä.

3.1.3 Palvelusopimus ja vastuunjako

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka tehtävä on tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten, kuin niistä on palvelusopimuksissa sovittu.

Palvelusopimuksessa palvelukeskus ja sen asiakkaana oleva virasto ja laitos sopivat palvelukeskukseen siirrettävistä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävistä ja niitä koskevasta vastuunjaosta. Palvelusopimus, joka sisältää myös vastuunjaon kuvauksen, on keskeinen dokumentti arvioitaessa sisäisen valvonnan menettelyjä ja niitä koskevia vastuita silloin, kun prosesseja tai niiden osia hoidetaan palvelukeskuksessa.

Palvelusopimukset on ainakin toiminnan aloitusvaiheessa ollut tarkoitus laatia vuosittain. Tarkastuksessa on todettu, ettei asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välillä ole kaikilta osin ollut allekirjoitettua vuoden 2011 palvelusopimusta. Tarkastuksessa on todettu, että henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintojen hoitamiseen ja sisäiseen valvontaan on tullut olennaisia muutoksia vuoden 2010 palvelusopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Vaikka henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintojen hoitamisessa on sopimuksen puuttuussakin pääasiallisesti toimittu allekirjoittamattoman palvelusopimusluonnoksen mukaisesti, ei menettelyä voida palvelukeskuksesta annetun asetuksen ja sisäisen valvonnan kannalta pitää asianmukaisena.

Palvelukeskusympäristössä on prosessilähtöinen toimintamalli, jossa henkilöstö- ja taloushallinnon prosessit ulottuvat eri organisaatioiden ja kirjanpitoyksiköiden vastuualueille. Prosessipohjaisessa toimintamallissa asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen tulee voimassa olevalla sopimuksella vahvistaa se, että ne sitoutuvat palvelusopimuksessa määriteltyjen toimintojen ja niihin liittyvien sisäisen valvonnan kontrollien suorittamiseen ennen kuin prosesseissa tapahtuvat muutokset toteutetaan.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan palvelusopimus ei yksinään luo riittäviä perusteita asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämiselle, koska vastuut on jaettu sopimusosapuolten välillä hyvin yleisellä tasolla. Lisäksi henkilöstö- ja taloushallintoprosessien tehtävien vastuunjaosta ja sisäisen valvonnan kontrolleista sopimisen yksityiskohtaisuus vaihtelee merkittävästi osaprosesseittain ja tehtäväkokonaisuuksittain. Palvelusopimus ja sen liitteenä oleva vastuunjakotaulukko vastuineen tulee selkeästi viestiä toimintoja suorittavalle henkilöstölle, jotta voidaan varmistua siitä,

että toiminnot ja sisäinen valvonta tulee kokonaisprosessin tehokkuus huomioon ottaen asianmukaisesti suoritettua.

3.1.4 Prosessikuvaukset

Vuonna 2010 tehdyssä tarkastuksessa todettiin, että asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja ei kaikilta osin ollut kuvattu. Vuoden 2011 tarkastuksessa on todettu, että prosessikuvaukset ovat tekeillä palvelukeskuksessa. Tarkastusajankohtana vahvistettu- ja prosessikuvauksia ei ole ollut käytettävissä.

Prosessikuvaukset ovat yksi keskeinen prosessien johtamisen, hallinnan ja kehittämisen väline. Ne auttavat hallitsemaan kokonaisuuksia, jäsentämään prosesseja ja toimijoiden vastuita sekä löytämään toiminnan tehostamistarpeita. Kun prosessit on kuvattu yhtenäisellä tavalla, niiden toteuttaminen ja kehittäminen helpottuvat. Sisäisen valvonnan riskien ja kontrollien dokumentoiminen prosessikuvauksiin on erityisen tärkeää silloin, kun toimintoja on ulkoistettu.

Prosessikuvauksien laatimisen yhteydessä olisi suositeltavaa kuvata toimintojen ja niiden vastuuttamisen lisäksi myös henkilöstö- ja taloushallintoprosesseissa tunnistetut sisäisen valvonnan tavoitteita uhkaavat riskit sekä sisäisen valvonnan kontrollit. Riittävä dokumentointi parantaa systemaattista riskienhallintaa ja auttaa tunnistamaan ohjaus- ja toimintaprosesseissa tapahtuvien muutosten vaikutukset tunnistettuihin riskeihin ja sisäisen valvonnan asianmukaisuuteen ja riittävyyteen kokonaisuutena. Prosessin kuvaaminen auttaa myös tunnistamaan niitä riskejä, joita aiheutuu toisessa organisaatiossa mutta joita on tehokkainta hallita toisessa organisaatiossa. Menettely edellyttäisi sitä, että hyväksyttävä riskitaso määritetään prosessikokonaisuuden näkökulmasta.

Palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen on jatkossa suositeltavaa systemaattisesti hyödyntää ja päivittää prosesseissa tapahtuvat muutokset henkilöstö- ja taloushallinnon prosessikuvauksiin. Tunnistetut riskit ja niihin kohdennetut sisäisen valvonnan kontrollit tulisi vastuuttaa palvelusopimuksella sekä muilla ohjesäännöillä ja määräyksillä siihen osaan kokonaisprosessia, jossa niiden hallinta on tehokkainta. Sisäisen valvonnan menettelyt tulisi riittävästi kuvata ja vastuuttaa myös kirjanpitoyksikkökohtaisissa määräyksissä ja ohjeissa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan systemaattisuutta voidaan parantaa määrittelemällä tunnistetuille riskeille henkilötason vastuut.

Valtiovarainministeriöstä saadun palautteen mukaan riskienhallinnan kehittäminen on yhtenä toiminnan kehittämisalueena vuosien 2012–2015 strategia-asiakirjassa ja vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa. Palvelukes-

kuksessa on tunnistettu tarkastuksen perusteelle esiin tulleet puutteet sisäisen valvonnan järjestämisessä ja sen asianmukaisuudessa. Palautteen mukaan sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet yhtenäistetään ja dokumentoidaan ja riskit huomioidaan prosessityössä. Kehittämistoimenpiteet on käynnistetty vuonna 2011 ja niitä jatketaan vuoden 2012 aikana.

3.1.5 Taloussääntö

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö, jonka kirjanpitoyksikkönä toimiva virasto tai laitos itse vahvistaa. Taloussäännössä on asetuksen mukaan määrättävä muun muassa taloushallinnon tehtävistä, menettelyistä ja vastuista sekä kirjanpitoyksikön taloushallinnon ja siihen liittyvien järjestelmien tietoturvallisuudesta. Taloussäännössä voidaan lisäksi antaa muita kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston tai laitoksen taikka kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen ja laitosten toimintaan liittyviä määräyksiä. Taloussäännön tulee yhdessä kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen ja laitosten hallinnosta annettujen säädösten ja niiden nojalla annettujen työjärjestysten kanssa luoda asianmukaiset ja riittävät perusteet sisäisen valvonnan menettelyille.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan Valtiokonttori voi antaa määräyksiä taloussäännön sisällöstä ja laatumisesta. Valtiokonttorin antaman taloussääntöä koskevan määräyksen mukaan kirjanpitoyksikkö voi antaa taloussäännössä määräyksiä vain niistä asioista, joista kirjanpitoyksikössä voidaan itse päättää. Lisäksi on mainittu, että taloussäännössä määrättävät sisäisen valvonnan menettelyt tarkoittavat kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla kirjanpitoyksikön sekä siihen kuuluvien virastojen ja laitosten johto pyrkii pitämään taloudenhoitoon liittyvät riskit hallittavalla tasolla.

Valtiokonttorin määräyksen mukaan taloussäännössä on selvitettävä, mitä vastuulleen kuuluvia taloudenhoitoon liittyviä tehtäviä kirjanpitoyksikkö on ulkoistanut, ja toisaalta, mitä muille yhteisöille kuuluvia taloushallinnon tehtäviä kirjanpitoyksikkö on ottanut hoitaakseen. Taloussäännössä on asianmukaisesti kohtiin sisällytettävä näiden varojen ja tehtävien laillisen ja hyvän hoidon kannalta tarpeelliset määräykset.

Tarkastuksessa on todettu joitakin puutteita taloussääntöjen niissä määräyksissä, jotka koskevat asiakasviraston vastuulla olevien tehtävien ulkoistamista ja näitä koskevia käytännön toimintoja ja vastuita. Taloussäännöistä tulisi nykyistä selkeämmin tuoda esiin tehtävien ulkoistaminen sekä palvelusopimuksen ja sen liitteenä olevan vastuunjakotaulukon mukaiset vastuut.

Palvelukeskuksen ja asiakkaan välisessä palvelusopimuksessa tai vastuunjakotaulukossa tulisi aina sopia erikseen sisäisen valvonnan toimenpiteistä, mikäli kirjanpitoyksiköiden taloussäännöissä on annettu sellaisia sisäisen valvonnan menettelyitä koskevia määräyksiä, jotka on palvelusopimuksella ulkoistettu palvelukeskukseen.

3.1.6 Työohjeet

Työohjeiden tarkoituksena on selkeyttää ja täsmentää palvelusopimuksella sovittujen asiakasviraston ja palvelukeskuksen välisten henkilöstö- ja taloushallintoprosessien toimintojen hoitamista ja vastuunjakoa käytännön tasolla. Tarkastuksessa on todettu, että työohjeita on osittain laadittu yhteistyössä palvelukeskuksen ja asiakkaan välillä, mikä on yhtenäistänyt käytännön toimintoja ja ohjannut asianmukaisesti menettelyihin kirjanpitoyksikkötasolla. Lisäksi organisaatorajat ylittävillä työohjeilla on voitu selkeyttää ja vastuuttaa taloushallinnon toimintojen rajapinnat palvelukeskuksen ja asiakkaan välillä sekä palvelukeskuksessa eri palveluryhmien välillä.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että palvelukeskuksen ja asiakkaana olevan kirjanpitoyksikön yhteistyönä laaditaan organisaatorajat ylittäviä henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintoja ja sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteitä selkeyttäviä työohjeita. Työohjeissa on suositeltavaa riittävästi kuvata keskeisten sisäisen valvonnan kontrollien suorittamistavat ja -vastuut. Tämä ohjaa yhtenäiseen sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteiden toteutukseen ja siten myös yhtenäisiin käytäntöihin kirjanpitoyksikkötasolla. Palvelukeskuksessa on suositeltavaa yhtenäistää henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintojen suorittamistapoja ja sisäistä valvontaa yhtenäistämällä palvelukeskuksen eri toimipaikkojen työohjeita.

Työohjeet tulisi kuvata osana palvelusopimusta siltä osin kuin ne ovat sopimusosapuolia sitovia.

3.2 Sisäinen valvonta ja tietoturvallisuus tietojärjestelmissä

3.2.1 Keskeinen viitekehys

Virastojen vastuulla olevia tehtäviä hoidetaan yhä enemmän tietojärjestelmillä keskitetysti palvelukeskuksessa. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan virastojen ja laitosten maksuliike ja palkanlaskenta sekä

kirjanpito on hoidettava riittävän yhtenäisiä, turvallisia sekä tarvittavat tiedot antavia järjestelmiä käyttäen ja koneellisin tietovälinein pidetystä kirjanpidosta on laadittava menetelmäkuvaus. Kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö, jossa on annettava tarkemmat määräykset muun muassa kirjanpitoyksikön taloushallinnon ja siihen liittyvien järjestelmien tietoturvallisuudesta.

Käytettäessä tietojärjestelmiä tehtävien hoitamiseen on hyvän tiedonhallintatavan mukaisten menettelyjen ja tietoturvallisuuden merkitys olennainen. Se, että noudatetaan hyvän tiedonhallintavan mukaista menettelyä ja järjestetään tietoturvallisuus asianmukaisesti, on edellytys myös toimintojen ja palveluiden laadulle ja tehokkuudelle. Niillä voidaan varmistaa muun muassa tietojärjestelmissä käsiteltävien tietojen saatavuus, käytettävyyden, suojaaminen ja eheys. Yhtenä keskeisenä huolehdittavana asiana on, että tietojärjestelmissä käsiteltävien tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käyttö estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä. Asianmukaiset menettelyt myös edellyttävät, että tietoturvallisuuden hoitamista koskevat tehtävät ja vastuut määritellään ja että salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen sekä arkaluonteisten tietojen suojaus ja käsittely on asianmukaisesti järjestetty. Tämä edellyttää, että käyttöoikeudet järjestetään tehtäväperusteisesti siten, että tietoihin pääsy on vain niillä, jotka tietoa työtehtävissään tarvitsevat.

Tietoturvallisuus liittyy kaikkiin prosesseihin. Tietoturvallisuuden asianmukainen järjestäminen ja sen varmistaminen ovat osa johdon vastuulla olevaa viraston sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tietoturvallisuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi viraston toimintaan liittyvät tietoturvariskit sekä tietoihin ja tietojärjestelmiin vaikuttavat uhat tulee selvittää ja arvioida.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintapaa säädetään viranomaisen tehtäväksi. Vastaavasti laissa todetaan, että viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa muun muassa valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia. Edelleen laissa todetaan, että lain säännökset koskevat myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Lain perusteella ei ole selvää, miten vastuu tietoturvasta ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumisesta tulisi määritellä palvelukeskuksen ja sen asiakkaan välillä. Virastorakenteeseen perustuva vastuun määrittely ei myöskään tue tehokkaimmalla tavalla prosessiperusteisesti järjestetyn toiminnan vaatimuksia.

3.2.2 Yleiset tietoturvajärjestelyt

Yleisiä tietoturvamenettelyjä tarkastettiin vuosien 2010 ja 2011 tarkastuksissa rajatusti palvelukeskuksen kolmessa toimipaikassa. Tarkastuksessa keskityttiin tietoturvallisuuden ohjaukseen Palkeet -kirjanpitoyksikössä, tietoturvadokumentteihin sekä tietoturvamenettelyjen järjestelyihin. Valtion it-palvelukeskus on auditoinut palvelukeskuksen tietoturvallisuuden perustasolle huhtikuussa 2011.

Tietoturvallisuuden ohjaus tapahtuu Palkeet -kirjanpitoyksikössä linjaorganisaation mukaisesti. Tarkastuksessa todettiin, että tietoturvadokumentoinnissa oli puutteita ja tietoturvavastuita tulisi selkiyttää erityisesti toimipaikkatasolla. Selkiyttäminen koskee myös fyysistä turvallisuutta. Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että Palkeet -kirjanpitoyksikön tulee laatia ja täydentää sekä koko Palkeet -kirjanpitoyksikköä koskevia että toimipaikkakohtaisia tietoturvadokumenttejaan. Myös toimitilaturvallisuutta on syytä kehittää. Ulkoistettujen toimintojen valvontaa todettiin olevan syytä tehostaa.

Vuoden 2011 tarkastuksessa todettiin, että Palkeet -kirjanpitoyksikkö on laatinut osan tietoturvallisuuden asiakirjoista. Tietoturvadokumentointia on syytä tehostaa ja saattaa dokumentaatio ohjeistuksen mukaiseksi. Prosessien tietoturvavastuita on määritelty, mutta ne vaativat vielä täydentämistä. Tietoturvakoulutukseen on kiinnitetty huomiota.

Valtiovarainministeriöstä saadun palautteen mukaan tietoturvallisuuden kehittäminen on yhtenä palvelukeskuksen toiminnan kehittämisalueena vuosien 2012–2015 strategia-asiakirjassa ja vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa.

3.2.3 Käyttöoikeudet ja niiden hallinta

Toimintoja ulkoistettaessa palvelutuotannon tietojärjestelmien toimivuus ja automaattisten kontrollien merkitys korostavat käyttöoikeuksien merkitystä yhtenä keskeisenä sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteenä. Käyttöoikeuksien ajantasaisuuden merkitystä korostaa myös prosessien muuttuminen sähköisiksi laskujen ja menopäätösten sekä muiden asiakirjojen käsittelyprosesseiksi.

Tarkastuksessa on todettu, ettei käyttöoikeuksia ole kaikissa tapauksissa rajattu asianmukaisesti. Liian laajat käyttöoikeudet aiheuttavat riskialttiita työyhdistelmiä. Jos riskialttiita työyhdistelmiä ei voida hallita järjestelmän automaattisin kontrollein käyttöoikeuksia riittävästi rajaamalla, tulee järjestää riittävät korvaavat kontrollitoimenpiteet.

Käyttöoikeuksien hallinnan ja sisäisen valvonnan kannalta riskiä aiheuttaa se, että taloushallinnon osaprosesseissa käytettävien osakirjanpitojärjestelmien käyttöoikeuksia avataan eri organisaatioissa ja niitä avaavat eri henkilöt. Tehokkaimmin käyttöoikeuksia kontrolloidaan käyttöoikeuksia avattaessa tai niitä muutettaessa. Käyttöoikeuksia myönnettäessä tulisi olla kokonaiskuva henkilöillä voimassa olevista käyttöoikeuksista, jotta riskialttiit työyhdistelmät voidaan nykyistä tehokkaammin välttää. Käyttöoikeuksien haku- ja muutosprosessin sisäistä valvontaa tulisi kehittää siten, että käyttöoikeuksia avattaessa ja muutettaessa voidaan tehokkaasti estää riskialttiit työyhdistelmät ja tarpeettomat käyttöoikeudet.

Kirjanpitoyksiköiden taloussäännöissä ja menetelmäkuvauksessa tulisi kuvata käyttöoikeuksien hallinnan ja valvonnan sisäisen valvonnan menettelyt nykyistä yksityiskohtaisemmin. Lisäksi käyttöoikeuksien hallinnan ja valvonnan menettelyissä tulee kiinnittää huomiota taloussäännön ja palvelusopimuksen yhdenmukaisuuteen.

Käyttöoikeuslomakkeiden arkistointimenettelyistä on suositeltavaa sopia nykyistä selkeämmin palvelusopimuksessa. Sisäisen valvonnan näkökulmasta käyttöoikeuksien avaamis- ja muutospyyntö on suositeltavaa arkistoida sinne, missä käyttöoikeuksia ylläpidetään, jotta ne ovat myös jälkikäteen vaikeuksista todennettavissa.

Käyttöoikeuksien avaamis- ja muutospyyntöille ei ole säädöksissä tai määräyksissä asetettu vähimmäisarkistointiaikaa. Käyttöoikeuksien sisäisen valvonnan merkityksen kasvaessa on tarkastuksessa suositeltu, että Valtiokonttori antaa määräyksen käyttöoikeuksien avaamis- ja muutoslomakkeiden vähimmäisarkistointiajasta. Valtiokonttori on ilmoittanut ohjeistavansa myöhemmin käyttöoikeuksien avaamis- ja muutospyyntöille vähimmäisarkistointiajan.

3.2.4 Asiakastukijärjestelmä

Palvelukeskuksen keskeinen palvelupyyntöjen välityskanava ja niiden seurannan väline on asiakastukijärjestelmä (AT-palvelukanava). Järjestelmää käytetään palvelutuotannossa myös sisäiseen viestintään, ja siinä on mahdollista välittää myös liitetiedostoja. Tarkastuksissa on todettu, että AT-palvelukanavan tietoihin on sisäisen valvonnan näkökulmasta liian laajoja käyttöoikeuksia. Palvelukanavan sisäisestä valvonnasta esimerkiksi lokien avulla ei ole dokumentoitua näyttöä. Valtiokonttori on teettänyt järjestelmän auditoinnin vuonna 2010. Palvelukeskuksen mukaan suurin osa auditointiraportissa mainituista tietoturva koskevista puutteista on sittemmin korjattu.

Tarkastuksissa syntyneen käsityksen perusteella palvelukeskuksen tulisi välttää AT-palvelukanavan käyttöä maksuluetteloiden ja muun salassa pidettävän tiedon tai tietoaineiston välityksessä, kunnes kanavan tietoturvas- ta ja käyttöoikeuksien sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta voidaan varmistua.

Palvelukeskuksen tulee parantaa AT-palvelukanavan sisäistä valvontaa ja teettää järjestelmälle uusi auditointi. Myös palvelukeskuksen asiakkaita tulisi kehottaa kriittisyyteen käytettäessä järjestelmää salassa pidettävän tiedon välittämiseen.

4 Henkilöstö- ja palkanlaskentapalvelut

4.1 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta

4.1.1 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta palvelukeskuksessa

Tehtävien riittävää eriyttämistä toimenkuvilla ja käyttöoikeuksilla voidaan pitää yhtenä keskeisenä virheitä ja väärinkäytöksiä ehkäisevänä sisäisen valvonnan kontrollina.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon prosessin yhtenäistämiseksi on osassa palvelukeskuksen toimipaikkoja toiminnot organisoitu siten, että yksi tai useampi henkilö vastaa kokonaisuudessaan henkilöstö- ja palkkahallinnon prosessin tehtävistä. Aiemmin tehtävät oli toimenkuvilla ja käyttöoikeuksilla eriytetty siten, että henkilöt vastasivat henkilöstö- tai palkkahallinnon tehtävistä.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon tehtävien uudelleenorganisointi on aiheuttanut sen, että tehtäviä ja niihin liittyviä käyttöoikeuksia henkilöstö- ja palkkahallinnon tietojärjestelmään ei ole riittävästi eriytetty. Toimintojen organisoinnista aiheutuvaa riskialtista työyhdistelmää on palvelukeskuksessa pyritty hallitsemaan tallennuksen tarkastuskontrolleilla, joilla palvelukeskuksen mukaan pyritään pitämään toiminnan organisoinnista aiheutuvat sisäisen valvonnan riskit hyväksyttävällä tasolla.

Palvelusopimuksessa on palkkaluetteloprosessin osana vastuutettu palvelukeskukselle tallennuksen tarkastusvelvoitteita. Palvelukeskuksen yhdessä toimipaikassa sisäisen valvonnan kontrollien suorittaminen on ohjeistettu kuvaamalla kontrollien suorittamisvaiheet sisäisellä palkantarkastusprosessimääräyksellä. Määräyksellä kuvatut kontrollit kattavat sellaisten henkilöstö- ja palkkatekijöiden tallennuksen tarkastuksen, joilla on vaikutusta henkilölle maksettavan palkan tai palkkion määrään.

Palkantarkastusprosessimääräys on hyvä sisäisen valvonnan väline kattamaan keskeisiä henkilöstö- ja palkkahallinnon prosessiin liittyviä riskejä, ja sillä voidaan pääosin välttää myös päällekkäiset sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet ja kohdentaa sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet siihen osaan kokonaisprosessia, jossa riskejä voidaan tehokkaimmin hallita. Määräyksellä kuvatut sisäisen valvonnan kontrollit ovat kuitenkin

nykyisellään varsin raskaita suoritettavaksi, ja ne sisältävät osittain myös päällekkäisiä sisäisen valvonnan kontroleja, jotka olisi suositeltavaa suorittaa eri vaiheessa palkanlaskentaprosessia. Palkantarkastusprosessimääräystä suositellaan tältä osin kehitettäväksi. Keskitetty henkilöstö- ja palkkahallinnon toimintamalli korostaa niin kontrollien vaikuttavuuden kuin niiden taloudellisen järjestämisenkin kannalta virheitä ennalta estävien sisäisen valvonnan kontrollien merkitystä.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon tarkastuksissa on todettu, että kaikkien asiakasvirastojen palvelutuotannossa ei ole noudatettu palvelukeskuksen sisäistä palkantarkastusprosessimääräystä. Henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäinen valvonta ei näiltä osin ole ollut riittävää eikä asianmukaisesti järjestettyä. Prosessipohjaisessa toimintamallissa sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti vain silloin, kun kaikki osapuolet toimivat sovittujen vastuiden mukaisesti. Tarkastuksessa on myös todettu, että palvelukeskuksessa on toisinaan poikettu palkantarkastusprosessimääräyksestä, koska menettelyt on koettu liian työläiksi.

Tehtävien eriyttämisen tavoitteena on estää virheitä ja väärinkäytöksiä siten, että tehtävät jaetaan useampaan vaiheeseen eri henkilöille riskialttiiden työyhdistelmien välttämiseksi. Yleisten sisäisen valvonnan periaatteiden ja tehtyjen tarkastushavaintojen perusteella henkilöstö- ja palkkahallinnon prosessi tulisi riskien hallitsemiseksi aina ensisijaisesti järjestää tehtävien eriyttämisen kautta. Henkilöiden toimenkuvat ja käyttöoikeudet tulisi rajata joko henkilöstö- tai palkkahallinnon tehtäviin. Mikäli tehtäviä ei voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmillä tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan johdon syytä kehittää ja ottaa käyttöön korvaavia sisäisen valvonnan kontroleja.

Palvelukeskuksessa tulee noudattaa palvelusopimuksessa sovittuja vastuunjakoja toimintojen ja sisäisen valvonnan kontrollien suorittamisessa sekä palvelukeskuksen antamia omia sisäisiä määräyksiä sisäisen valvonnan kontrollien suorittamisessa. Palvelukeskuksessa tulee riittävästi valvoa, että sisäisen valvonnan kontrollit suoritetaan palvelusopimuksen mukaisesti.

Palvelukeskuksen suorittama otostarkastus on tarkastuksessa todettu hyväksi käytännöksi silloin, kun tavoitteena on yhtenäistää palveluryhmän toimintatapoja ja varmistaa sisäisen valvonnan kontrollien suorittamisen kattavuutta ja asianmukaisuutta. Kaikissa palvelukeskuksen asiakkuuksissa otostarkastusta ei kuitenkaan ole suoritettu.

Tarkastuksen perusteella suositellaan Rondo -järjestelmän kehittämistä siten, että merkintä palkkamenojen numerotarkastamisesta tulee osaksi tositetta. Suositeltavaa olisi myös automaattisen kontrollin luominen Rondo -järjestelmään siten, että menon numerotarkastus tehdään ennen menon asianmukaisuuden tarkastamista ja hyväksymistä.

Palkeet -kirjanpitoyksiköstä saadun palautteen mukaan Personec F.V. –järjestelmän palkantarkastusprosessimääräystä on kehitetty tarkastuksen tekemisen jälkeen ja se otetaan käyttöön palvelukeskuksessa toukokuun 2012 loppuun mennessä. Prima –järjestelmää koskeva palkantarkastusprosessimääräys on palautteen mukaan kesken ja se pyritään ottamaan käyttöön syksyllä 2012.

4.1.2 Tehtävien organisointi ja sisäinen valvonta asiakasvirastoissa

Palvelukeskukseen tallennettavaksi lähetettävät henkilöstö- ja palkkahallinnon päätökset ja muut asiakirjat toimitetaan henkilöstö- ja palkkahallinnon yhteyshenkilöiden kautta palvelukeskukseen tallennettaviksi. Kokonaisprosessin tehokkuuden kannalta olisi suositeltavaa, että tallennukset pyrittäisiin tekemään mahdollisuuksien mukaan lähellä sitä paikkaa, jossa tietoa tuotetaan. Asiakasvirastoja ja palvelukeskusta suositellaan selvittämään sähköisten järjestelmien kehittämistä ja myös salatun sähköpostiyhteyden käyttöönottoa.

Tallennuspyyntöjen toimittaminen keskitetysti yhteyshenkilöiden kautta parantaa palvelukeskukseen toimitettavan aineiston täydellisyyttä ja oikeellisuutta, minkä takia keskitetty tietojen toimittamismalli on sisäisen valvonnan kontrollinäkökulmasta keskeinen. Tarkastuksessa on kuitenkin todettu erilaisia käytäntöjä toimittaa henkilöstö- ja palkkahallinnon asiakirjoja ja muita dokumentteja palvelukeskukseen, minkä takia asiakasvirastoissa tulisi edelleen kiinnittää huomiota tietojen ilmoittamiskäytäntöihin. Palvelukeskuksessa tulisi vastaanottaa palvelupyynnöt ainoastaan etukäteen määritellyiltä henkilöiltä. Asiakirjojen toimittaminen palvelukeskukseen tulisi järjestää mahdollisimman keskitetysti sen varmistamiseksi, että palvelukeskukseen toimitetaan tallennettavaksi ainoastaan asianmukaisia asiakirjoja ja dokumentteja. Menettely mahdollistaisi myös menojen asianmukaisuuden tarkastamisen ja hyväksymisen nykyistä paremmin.

Asiakasvirastoissa on tarkastuksessa todettu toisistaan poikkeavia sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteitä, vaikka prosessi on palvelusopimuksen mukaan yhteneväinen kirjanpitoyksiköittäin ja pääosin myös kirjanpitoyksiköiden välillä. Asiakasvirastoissa tallennusten tarkastuksen laajuus vaihtelee. Tarkastuksen yhteydessä on lisäksi todettu päällekkäisiä tallennuksen tarkastuskontrolleja asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksessa.

Nykyisellään sisäisen valvonnan kontrollitoimintojen järjestäminen tehokkaasti asiakasvirastoissa kokonaisprosessi huomioon ottaen on ongelmallista, koska sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet ovat osittain eri-

laisia palvelukeskuksessa eivätkä ne ole kovin läpinäkyviä. Sisäisen valvonnan riskejä ei ole riittävästi tunnistettu ja dokumentoitu kokonaisprosessin näkökulmasta.

Asiakasvirastoissa olisi suositeltavaa tarkastella omia sisäisen valvontansa kontrollitoimenpiteitä ja pyrkiä vahvistamaan erityisesti sisäisen valvonnan täydentäviä kontrollitoimenpiteitä päällekkäisten kontrollitoimintojen sijaan. Päällekkäisten sisäisen valvonnan kontrollien suorittaminen voisi perustua ainoastaan arviointiin prosessien toimintoihin liittyvästä sisäisen valvonnan riskistä.

Palvelukeskus on laatinut määräyksen palkantarkastusprosessista. Määräyksessä palvelukeskus on kuvannut palkkaluetteloprosessin kontrollikokonaisuuden. Määräys sisältää myös asiakasvirastojen vastuulla olevia sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteitä. Määräyksen osoittamia sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteitä ei ole asiakasvirastoissa kuitenkaan toteutettu. Palvelukeskuksen sisäistä määräystä ei ole asiakasvirastoissa koettu sitovaksi osaksi sisäisen valvonnan järjestämistä tai sen olemassa olosta ei ole tiedetty. Sisäisen valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi määräys olisi suositeltavaa liittää palvelusopimuksella osaksi palvelumallia.

Tarkastuksessa saatujen selvitysten perusteella palkkamenojen asianmukaisuuden tarkastaminen ja hyväksyminen ovat asiakasvirastoissa muodollisia toimenpiteitä eivätkä vahvasta sisäisen valvonnan kontrollikokonaisuutta. Asiakasvirastojen tulee järjestää riittävät sisäisen valvonnan menettelyt valtion talousarviosta annetun asetuksen ja palvelusopimuksella sovittujen vastuiden mukaisesti. Maksatusprosessissa tapahtuneiden muutosten takia olisi suositeltavaa, että asiakasvirastot kohdentavat osan maksatuksen oikeellisuuden varmentamiseen liittyvistä sisäisen valvonnan kontroleista tehtäväksi palkkajärjestelmän raporteilla ennen palkanmaksuaineiston siirtoa pankkiin. Tarkastuksen perusteella suositellaan myös sisäistä valvontaa tukevien raporttien kehittämistä palkkajärjestelmään.

Asiakasvirastojen tulisi sisällyttää kirjanpitoyksikkökohtaisiin taloussääntöihin riittävät määräykset palkkamenojen asianmukaisuuden tarkastukseen ja hyväksymiseen liittyvistä sisäisen valvonnan menettelyistä. Palkantarkastusprosessimääräys tulisi nähdä sellaisena organisaatorajat ylittävänä työohjeena, joka parantaa kokonaisprosessin sisäistä valvontaa ja sen tehokkuutta.

4.1.3 Arkistointimenettelyt

Palkkahallinnon tositteet arkistoidaan sähköisesti Rondo -järjestelmään. Tositteiden arkistointimenettelyissä ei ole todettu puutteita lukuun ottamatta sitä, että arkistoiduista tositteista puuttuu merkintä suoritetusta numerotarkastuksesta.

Palvelukeskukseen toimitettavien asiakirjojen ja dokumenttien toimitamis- ja arkistointimenettelyt tulisi riittävästi yhtenäistää sekä järjestää siten, että menettelyt mahdollistaisivat nykyistä paremmin palkkamenojen asianmukaisuuden tarkastamisen ja hyväksymisen. Tarkastuksen perusteella suositellaan henkilöstö- ja palkkahallinnon asiakirjoille ja muille dokumenteille sähköisiä arkistointimenettelyitä.

Valtiokonttorin määräyksen mukaan kirjanpitotapahtumia koskeva kirjeenvaihto tulisi arkistoida vähintään kuusi vuotta. Tarkastuksessa on todettu, että osa kirjanpitotapahtumiin vaikuttavista tapahtumista tallennetaan asiakirjoista, joiden arkistointiaika on voimassa olevien arkistonmuodostussuunnitelmien mukaan alle kuusi vuotta.

Valtiokonttorin mukaan edellä kuvatut asiakirjat eivät olisi varsinaisia kirjanpitotapahtumia koskevaa kirjeenvaihtoa vaan ilmoituksia, joiden pohjalta viedään tietoja palkanlaskentasovellukseen ja jotka vaikuttavat kirjaustapahtumiin. Valtiokonttorin mukaan tällainen tai tähän rinnastettava dokumentti tulee aina arkistoida noudattaen kuuden vuoden arkistointisuunnitelmaa.

4.1.4 Muut keskeiset tarkastushavainnot ja suositukset

Nimikirjatietoja ylläpidetään palvelukeskuksessa asiakasvirastoista toimitettujen tietojen perusteella. Tarkastuksessa on todettu, että nimikirjatiedot eivät ole kaikilta osin ajan tasalla. Asiakasvirastoissa tulee saattaa nimikirjatiedot ajan tasalle. Lisäksi tulee huomioida, että nimikirjatietojen ylläpitämistä varten palvelukeskukseen toimitetaan dokumentteja, jotka ovat nimikirjalain 5 §:n mukaisesti oikeaksi todistettuja.

Tarkastuksessa on todettu erilaisia käytäntöjä palkkiolaskujen toimittamisessa palvelukeskukseen. Asiakasvirastojen tulee kiinnittää huomiota siihen, että palkkiolaskut toimitetaan yhdenmukaisella tavalla palvelukeskukseen. Suositeltavinta olisi, että palvelukeskukseen toimitettaisiin tallennuksen perustaksi ainoastaan alkuperäisiä palkkiolaskuja, jotka skannattaisiin palkkaluettelon liitteeksi. Tällöin palkkiomenot olisivat tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä riittävästi todennettavissa.

Tarkastuksessa on todettu, että palvelukeskuksessa ei ole käytössään luetteloita palkkiomenojen tarkastajista ja hyväksyjistä eikä heidän allekir-

joitusnäytteitään. Asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen tulee järjestää sisäisen valvonnan menettelyt siten, että palvelukeskuksessa voidaan riittävästi varmistua palkkionmaksupyyntöjen asianmukaisuudesta. Palkkioihin tulee osana menojen asianmukaisuuden tarkastusta ja hyväksymistä kiinnittää erityistä huomiota, koska niihin liittyy maksatuksen kertaluonteisuudesta johtuvia sisäisen valvonnan riskejä.

Poliisihallituksen virastoissa M2 -matkahallintajärjestelmässä lasketut verolliset korvaukset tallennetaan palvelukeskuksessa manuaalisesti palkkajärjestelmään. Matkanhallintajärjestelmään tallennettujen verollisten korvausten tallentaminen uudelleen palkkajärjestelmään on aikaa vievää ja sisältää riskin virheellisestä tallennuksesta. Tarkastuksen perusteella suositellaan selvittämään mahdollisuutta verollisten korvausten siirtämiseen liittymän kautta Personec F.V. -järjestelmään.

4.2 Henkilöstö- ja palkanlaskentapalveluiden tietojärjestelmät

4.2.1 Prima palkka- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä

Palkeet -kirjanpitoyksikön palkka- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän tarkastus suoritettiin rajatusti vuonna 2010.

Tarkastuksessa todettiin, että sisäisen valvonnan tehostamiseksi lokiseuranta tulisi kehittää ja lokien dokumentoitu, säännöllinen tarkastaminen tulisi vastuuttaa. Palkka- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän virheiden korjauksista tulee laatia ohjeistus ja korjaukset tulee dokumentoida. Myös tiedonsiirron virhelistojen tarkastus tulee dokumentoida ja virheloki tulisi ottaa käyttöön.

Käyttöoikeuksien asianmukainen valvonta edellyttää, ettei järjestelmiin anneta tarpeettomia käyttöoikeuksia ja etteivät myönnetyt käyttöoikeudet ole tehtävien suorittamiseen nähden liian laajoja. Tarkastuksessa saadun selvityksen mukaan järjestelmän ylläpito- ja päivitystarpeiden vuoksi järjestelmätoimittajalla on laajoja oikeuksia järjestelmään. Toimittajan tarvitsemat oikeudet suositellaan avattavan vain dokumentoidun pyynnön perusteella ja vain tiettyä tehtävää varten, ja työtä on valvottava. Muutoinkin käyttöoikeuksien valvontaan tulee kiinnittää huomiota.

4.2.2 Personec F.V. -järjestelmä

Personec F.V. -järjestelmän palkanlaskentaosan tarkastus suoritettiin rajatuna tarkastuksena vuonna 2011 työ- ja elinkeinoministeriön asiakasymppäristössä. Tarkastus kohdistui järjestelmän käytön tietoturvallisuuteen, hallinnolliseen tietoturvallisuuteen ja aineistoturvallisuuteen. Tarkastus rajoittui siihen osaan palkanlaskennan prosessia, jota palvelukeskus hoitaa.

Prosessin järjestelmävastuiden määrittely oli tarkastuksen aikana käynnissä. Järjestelmän tietoturvallisuutta ohjaavien dokumenttien tarkastuksessa todettiin, että osa dokumenteista oli tarkastuksen aikana keskeneräisenä. Palvelukeskuksen antaman tiedon mukaan dokumenttien laatimista on osin ulkoistettu tietojärjestelmätoimittajalle. Tarkastuksessa todettiin, että pystyäkseen tehokkaasti valvomaan tuotantotoiminnan tietoturvallisuutta palvelukeskuksen tulee saada järjestelmätoimittajalta tiedot järjestelmän tuotantotoiminnan tietoturvallisuutta koskevista dokumenteista.

Käyttöoikeuksien tarkastuksessa todettiin, että ulkoistettuihin toimintoihin liittyen toimittajien edustajilla on laajoja käyttöoikeuksia, joiden valvontaan on syytä kiinnittää huomiota.

Personec F.V. -järjestelmän tarkastuksessa todettiin puutteita järjestelmän loogisessa suojauksessa.

Tarkastuksessa käytiin läpi palkanlaskennan järjestelmien tärkeimpien ohjelmistokontrollien toteutuminen Personec F.V. -järjestelmässä. Tarkastuksessa todettiin, että käytännön työssä ohjelmistokontrolleja täydennetään manuaalisesti muun muassa vuosilomalaskennassa ja palkkakirjanpidon oikeellisuustarkistuksessa.

Palkkakirjanpidon kontrollien tarkastuksen yhteydessä todettiin, että järjestelmien välisessä tiedonsiirrossa tehdään toisinaan korjauksia siirrettävään tiedostoon ilman korjauksesta tehtävää tositetta. Menettelyn seurauksena kirjausketju tiedot lähettäneen ja vastaanottaneen järjestelmän välillä katkeaa. Liittymän rajapinnassa käsin annettava tositteen päiväys edellyttäisi myös korvaavaa kontrollia sen varmistamiseksi, että tapahtuma kohdistuu oikealle kaudelle.

Tarkastuksessa käytiin läpi maksatuksen ja tilitysten kontrolleja. Tarkastuksessa todettiin, että riskejä hallitaan sekä ohjelmistokontrolleilla että niitä täydentävillä manuaalikontrolleilla.

Järjestelmän ja prosessin kontrollipuutteet on syytä ottaa huomioon ja suunnitella prosessiin täydentävät kontrollit. Palkanlaskennan muutosluettelon sisältö suositellaan määriteltäväksi siten, että luettelo palvelisi nykyistä paremmin prosessin valvontaa.

Tarkastuksessa todettiin, että tallennus henkilöstörekisteriin tapahtuu palvelukeskuksessa nimittämiskirjojen kopioista. Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai

vanhentuneita henkilötietoja käytetään tallennettavien tietojen perustana. Prosessiin tulisi luoda menettelyt, joilla varmistetaan alkuperäisen nimittämiskirjan ja tallennuksessa käytettävän kopion yhdenpitävyys.

Ohjaustietojen ja järjestelmäasetusten kuvausten dokumentoinnissa todettiin puutteita. Erityisesti kirjanpidon kirjausketjun katkeamattomuuden kannalta tärkeistä ohjaustiedoista tulisi pitää luetteloa. Tällaisia ohjaustietoja ovat muun muassa kirjanpidon tililuokat ja voimassaoloajat sekä palkkatekijäkohtaiset ohjaustiedot. Ohjaustietojen sisältö voi vaikuttaa sisäisen valvonnan ohella kirjausketjun toteamiseen, joten tietojen säilytys pelkästään palvelukeskuksessa tai koneen levyllä ei kaikilta osin ole asianmukaista. Palvelukeskus on ilmoittanut kehittävänsä käytäntöjä.

Järjestelmän ylläpito- ja testausmenettelyissä sekä menetelmäkuvauksessa todettiin puutteita. Testauksen valvontaa on syytä parantaa. Menetelmäkuvauksessa täydentämistä vaativat erityisesti kohdat, joissa käsitellään kirjausketjua sekä täsmäytysmenettelyjä.

Palkkojen maksatus ja pankkiyhteyksien hoitaminen on ulkoistettu talousarvionalouden ulkopuoliselle toimijalle, minkä vuoksi palvelukeskus ei käytännössä voi suorittaa maksatuksen ajantasaista valvontaa.

Palkka-aineiston arkistointi tapahtuu pääosin sähköisesti. Koska raporteissa ei ole näkyvissä tietoturva-asetuksen mukaista asiakirjojen käsittelyä koskevaa merkintää, ei prosessissa käytännössä voida varmistua, että luottamuksellisuus säilyy läpi asiakirjan elinkaaren.

5 Menojen käsittely

5.1 Menojen käsittelyn menettelytavat

5.1.1 Ostolaskut, maksatushakemukset ja maksatuspäätökset

Palvelukeskuksessa menojen käsittelyn järjestelmäryhmän palvelupyynnöt ovat ruuhkautuneet loppuvuodesta 2011, ja se on vaikuttanut muun muassa Rondo -järjestelmän tiliöintisääntöjen ja käyttöoikeuksien ajantasaisuuteen. Ajantasaiset tiliöintisäännöt olisivat myös vähentäneet palvelukeskuksen toimitettavia palvelupyyntöjä.

Rondo -järjestelmän kautta maksettavien menojen käsittelyprosessissa on useita eri toimijoita ja työvaiheita, mikä pidentää prosessin läpimenoaika ostolaskujen ja maksatushakemusten skannauksesta niiden maksamiseen. Pitkä läpimenoaika on johtanut joissain tapauksissa myös maksatuksen viivästymisiin. Jatkossa tulisi pyrkiä ostolaskujen ja maksatushakemusten lyhyempään läpimenoaikaan. Verkkolaskujen osuutta laskutuksen kokonaismäärästä tulisi lisätä.

Palvelusopimuksen mukaan ostolaskujen, maksatushakemusten ja maksatuspäätösten hyväksymiskierron valvonnan rutiinit on vastuutettu palvelukeskukselle. Palvelukeskuksessa maksatushakemusten ja maksatuspäätösten hyväksymiskierron ei kuitenkaan ole valvottu, eikä valvonnan rutiineja ole tältä osin järjestetty myöskään asiakasvirastossa. Palvelukeskuksen ja asiakkaana olevan viraston on syytä sopia laskujen hyväksymiskierron valvonnan menettelyistä nykyistä selkeämmin. Lisäksi suositellaan menettelyiden yhtenäistämistä ja tehostamista palvelukeskuksessa.

Ostolaskujen, maksatushakemusten ja maksatuspäätösten skannauksessa on todettu puutteita sen varmistamisessa, että kaikki skannattavaksi toimitetut sekä asiakasvirastoissa skannatut maksatushakemukset ja maksatuspäätökset siirtyvät täydellisesti Rondo -järjestelmään käsiteltäväksi. Palvelukeskuksen asiakkaana olevissa virastoissa tulisi kirjanpitoyksikkötasolla ohjeistaa yhtenäisiin täsmäytysmenettelyihin, joilla voidaan riittävän ajoissa havaita erot skannattavaksi toimitettujen ja Rondo -järjestelmässä käsittelyyn saapuvien maksatushakemusten välillä.

Asiakasvirastojen tulee järjestää sisäisen valvonnan menettelyt siten, että virastoista ei toimiteta ulkopuoliseen skannauspalveluun skannattavaksi sellaisia maksatushakemuksia ja maksatuspäätöksiä, jotka ovat tiedoiltaan puutteellisia.

Rondo -järjestelmä tunnistaa ostolaskut, maksatushakemukset ja maksatuspäätökset, jos tietyt ehdot täyttyvät niiden välillä. Kahdenkertaisen käsittelyn välttämiseksi olisi suositeltavaa yhtenäistää maksatushakemusten ja maksatuspäätösten perustietojen ja toimittajätietojen merkitsemiskäytäntöjä. Rondo -järjestelmään tulisi skannata ainoastaan alkuperäisiä maksatushakemuksia ja maksatuspäätöksiä.

Tarkastuksessa on todettu riskejä, jotka liittyvät Rondo -järjestelmän kautta maksettavien menojen kohdentamiseen oikealle varainhoitovuodelle. Asiakasvirastojen tulee kiinnittää erityistä huomiota menon tiliöinnin, tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä menojen oikeaan kohdentamiseen.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan tositteseen on merkittävä kullekin tilille kirjattavat määrät, tarkastukset ja menon hyväksyminen. Lisäksi viraston tai laitoksen on ennen menon maksamista varmistauduttava, että asiakirja, johon meno perustuu, on asiallisesti ja numerollisesti oikea. Menojen numerotarkastaminen on palvelusopimuksessa osoitettu palvelukeskuksen tehtäväksi. Tarkastuksen perusteella todetaan, että Rondo -järjestelmässä tulisi olla selkeä merkintä suoritetusta numerotarkastuksesta ja sen tekijästä erillään asiakasvirastoissa suoritettavasta menon asianmukaisuuden tarkastuksesta. Suositeltavaa olisi myös automaattisen kontrollin luominen Rondo -järjestelmään siten, että menon numerotarkastus tehdään ennen menon asianmukaisuuden tarkastamista ja hyväksymistä.

Rondo -järjestelmässä automaattinen kontrolli eriyttää menon asianmukaisuuden tarkastamisen ja hyväksymisen eri henkilöille. Tarkastuksessa on kuitenkin todettu, että asiakasvirastoissa on henkilöitä, joille on avattu menon tarkastajan ja hyväksyjän käyttöoikeudet eri tunnuksille. Menettely aiheuttaa riskialttiin työyhdistelmän menojen käsittelyprosessissa ja on hyvän sisäisen valvonnan periaatteiden vastainen. Se myös mitätöi Rondo -järjestelmään luodun automaattisen kontrollin, jolla pyritään varmistamaan asianmukainen tehtävien eriyttäminen. Asiakasvirastojen tulee kiinnittää erityistä huomiota menojen asiatarkastus- ja hyväksymismenettelyihin keskeisenä menojen asianmukaisuutta ja oikeellisuutta varmentavana sisäisen valvonnan kontrollina.

Tarkastuksen perusteella suositellaan myös, että ostolaskujen, maksatushakemusten ja maksatuspäätösten skannaaminen eriytetään menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä.

5.1.2 Matkahallinta

Tarkastuksessa on todettu erilaisia käytäntöjä matkamenojen tarkastamisen organisoinnissa. Asiakasvirastoissa on suositeltavaa mahdollisuuksien mukaan organisoida matkalaskujen tarkastusmenettelyt nykyistä keskitetympin, mikä yhtenäistää matkustuskäytäntöjä ja matkamenojen korvausmenettelyjä. Lisäksi keskitetty tarkastusmenettely parantaa ohjeiden ja määräysten noudattamista sekä matkamenojen kirjanpidollisen käsittelyn asianmukaisuutta. Matkamenojen tarkastamisen keskittäminen edellyttää kuitenkin sisäisen valvonnan menettelyiden järjestämistä siten, että menojen tarkastaja ja hyväksyjä voivat kohtuudella todentaa valtion talousarviosta annetun asetuksen ja virastokohtaisten taloussääntöjen mukaisesti virkamatkasta aiheutuneiden menojen menoperusteen ja maksettavan määrän asianmukaisuuden.

M2 -matkanhallintajärjestelmää on käytetty vuodesta 2009 lähtien. Tarkastuksessa on todettu, että matkalaskutositteet on tarkoitettu arkistoitavaksi Rondo -järjestelmään, mutta M2 -matkanhallintajärjestelmästä on rakennettu liittymä ainoastaan Rondo-R8 -järjestelmän arkistointiversioon, jonka käyttöönotto on edelleen viivästynyt.

5.1.3 Valtionapujen käsittely

ELY -keskuksista maksettavien valtionapujen käsittelyssä on todettu puutteita tehtävien riittävässä eriyttämisessä. Tarkastuksen perusteella valtionapujen käsittelyprosesseissa tulee kiinnittää huomiota tehtävien järjestämiseen siten, että riskialttiit työhdistelmät voidaan välttää. Ensisijaisesti tulisi pyrkiä automaattisiin kontroleihin eriyttämään tukipäätöksen tekeminen maksatushakemusten ja ostolaskujen käsittelystä sekä pyrkiä tietojärjestelmäperusteiseen maksatusten tarkastamiseen ja hyväksymiseen ennen maksatusta. Maksunsaajan yhteystietojen ylläpito tulisi eriyttää tukipäätös- ja maksatusprosessista.

ELY-keskuksen hallinnoiman Ura-Rondon kautta maksettavien valtionapumenojen tarkastuksessa on todettu, että menot on joissain tapauksissa tarkastettu ja hyväksytty ennen kuin maksunsaajan pankkiyhteystieto on avattu Raindance -järjestelmän toimittajarekisteriin. Maksunsaajan tilinumero on keskeinen tieto, jolla varmistetaan valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittama menojen asianmukainen ja oikeanmääräinen maksaminen. Menon tarkastaminen ja hyväksyminen ennen pankkitilitietojen avaamista ei siten ole asianmukainen menettely.

Ura-Rondossa tulisi luoda automaattinen kontrolli tietojärjestelmään varmistamaan, ettei reskontraan ja kirjanpitoon siirretä menotositteita ilman

toimittajarekisteriin avattua pankkitilitietoa. ELY -keskuksesta saadun selvityksen mukaan automaattinen kontrolli voidaan tehdä vasta Ura-Rondon R8-versioon.

Ura-Rondosta maksettavien menojen nykyisen tosittamiskäytännön mukaan valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittama tosite on osittain sähköinen ja osittain paperinen. Tarkastuksessa on todettu, että menojen hyväksyjälle ei ole myöskään toimitettu menot todentavia maksushakemuksia tai ostolaskuja, minkä takia menon hyväksyjä ei ole voinut kohtuudella todentaa menoperusteen asianmukaisuutta ja maksunsaajan oikeellisuutta valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. Puutteet menojen tarkastamis- ja hyväksymismenettelyissä aiheuttavat myös riskialttiin työyhdistelmän.

5.2 Menojen käsittelyn tietojärjestelmät

Henkilöstö- ja taloushallintoprosessiin liittyvän sisäisen valvonnan tarkastuksen yhteydessä on tarkastettu ja käsitelty myös tietojärjestelmiin liittyvää sisäistä valvontaa.

Menojen käsittelyn tietojärjestelmistä järjestelmätarkastus tehtiin M2 -matkanhallintajärjestelmään. M2 -matkanhallintajärjestelmän tarkastus suoritettiin rajattuna järjestelmätarkastuksena vuosina 2010–2011 Palkeet -kirjanpitoyksikössä ja kahdessa palvelukeskuksen hoitamassa asiakasympäristössä. Asiakasympäristöissä tarkastus kohdistui järjestelmän käyttöoikeuksien hallintaan, rajatusti järjestelmän liittymien kirjanpidon kirjausketjun toteutumiseen sekä järjestelmän tietojen arkistointiin.

Palkeet -asiakasympäristössä tarkastettiin edellisten lisäksi keskeisiä ohjaustietoja sekä rajatusti tietojärjestelmäsopimuksia.

Asiakasympäristöihin kohdistuneiden tarkastusten perusteella M2 -matkanhallintajärjestelmän menetelmäkuvaukset tulee päivittää valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisiksi. Liittymien täsmäytysmenettelyihin sisältyy riskejä, koska M2 -matkanhallintajärjestelmästä saatavan täsmäytysraportin tietoja voidaan muokata. Palvelukeskuksessa on syytä kiinnittää huomiota täsmäytysmenettelyyn liittyvään riskiin. Lisäksi matkustajan kotiosoitteen tulisi näkyä matkalaskulla. M2 -matkanhallintajärjestelmän käyttöoikeuksien hallinointia tulisi kehittää ja palvelukeskuksen tiedonsaantia ohjelmistotoimittajan tekemistä varmistuksista ja varmistusten palautusjärjestelyistä tulisi parantaa. Palkeet -kirjanpitoyksiköstä saadun palautteen mukaan vastuunjako M2 -järjestelmäpalvelun hallinoinnissa on se, että Valtion it-palvelukeskus vastaa järjestelmäpalvelun hallinoinnista ja kumppanuudesta järjestelmä-

toimittajan kanssa. Palvelukeskus on Valtion it-palvelukeskuksen asiakas ja siten se ei asioi suoraan järjestelmätoimittajan kanssa.

Palvelukeskuksesta saadun tiedon mukaan menetelmäkuvaukset valmistuvat kaikista asiakasvirastoista kesään 2012 mennessä. M2 -matkahallintajärjestelmän ja kirjanpidon liittymän täsmäytysmenettelyjen kehittäminen on aloitettu. Osaan kontrolleja koskevista suosituksista on saatu tekninen ratkaisu, ja osan toteutus on vielä kesken. Käyttöoikeuksien hallinnoinnin osalta Valtiokonttori ja palvelukeskus selvittävät järjestelmän edellytyksiä asianmukaisen sisäisen valvonnan toteuttamiseksi.

Palkeet -kirjanpitoyksikön M2 -matkanhallintajärjestelmän tarkastuksessa todettiin riskialttiita työyhdistelmiä. Palvelukeskus perustelee laajoja käyttöoikeuksia muun muassa palvelujoustavuudella. Riskien hallitsemiseksi sisäinen valvonta tulisi aina ensisijaisesti järjestää tehtävien eriyttämisen kautta. Mikäli tehtäviä ei voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmillä tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan johdon syytä kehittää ja ottaa käyttöön korvaavia sisäisen valvonnan kontrolleja. Tämä edellyttää vähintäänkin toimivaa käyttöoikeuksien valvontaa. Järjestelmän käyttöoikeuksien valvonta ei tarkastuksen mukaan ole asianmukaista eikä säännöllistä. Järjestelmäloki on käytössä, mutta sitä ei hyödynnetä sisäisessä valvonnassa. Palvelukeskuksen tulee kehittää järjestelmän sisäistä valvontaa.

Merkittävien ohjaustietomuutosten ja järjestelmätoimittajan versiotiedotteiden käsittelyn dokumentointia tulee kehittää. Palvelukeskusta suositellaan hyödyntämään järjestelmän testiympäristöä esimerkiksi ohjaustietomuutosten testaamisessa. Myös virheiden korjausten ohjeistuksessa ja dokumentoinnissa todettiin parannettavaa ja kehitettävää. Lisäksi palvelukeskuksen tulee laatia viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen mukainen tietojärjestelmäseloste M2 -matkanhallintajärjestelmästä.

6 Tulojen käsittely

6.1 Tulojen käsittelyn järjestelyt

Tulojen käsittelyyn liittyvät tehtävät on järjestetty palvelukeskuksen asiakasvirastoissa eri tavoin käytettävistä tietojärjestelmistä ja palvelukeskuksen kanssa sovituista menettelytavoista riippuen. Yhtenäisten menettelytapojen ja riittävän sisäisen valvonnan kontrolliympäristön kannalta keskeistä on laatia palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen välisen tulojen käsittelyprosessin prosessikuvaukset ja niitä tarkentavat työohjeet. Prosessikuvausten ja työohjeiden puuttuminen näkyy toimintaprosessiin liittyvinä vaihtelevina käytäntöinä ja puutteellisina sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteinä.

Tarkastuksessa on todettu, ettei tulojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä ole kaikilta osin riittävästi eriytetty. Riskialttiiden työyhdistelmien välttämiseksi laskutuksen ja myyntireskontran hoidon tehtävät tulee käyttöoikeuksilla eriyttää palvelukeskuksessa ja kassajärjestelmää käyttävissä Poliisihallituksen virastoissa.

Tarkastuksessa on todettu, että laskutusvastuu on hajautettu usealle eri henkilölle. Laskutuksen hajaantuneisuus ja kokonaisvastuun puuttuminen on aiheuttanut riskin siitä, että tuloja ei laskuteta ajantasaisesti ja täydellisesti. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan viraston ja laitoksen on varmistauduttava siitä, että viraston ja laitoksen toimialaan kuuluvat valtion tulot peritään asianmukaisesti ja oikeamääräisinä. Asiakasvirastoissa tulee järjestää sisäisen valvonnan menettelyt siten, että laskutuksen ajantasaisuudesta ja täydellisyydestä voidaan varmistua. Laskutus tulee tehdä viipymättä laskutusperusteen syntymisen jälkeen. Asiakasvirastojen on suositeltavaa selvittää mahdollisuutta laskutustoimintojen keskitämiseen.

6.2 Tulojen käsittelyn menettelytavat

6.2.1 Laskutus

Palvelukeskuksen tarkastuksessa on todettu merkittävää viivettä ELY -keskusten laskutuspyyntöjen ja varsinaisten laskujen toimittamisessa

asiakkaille. Vuoden 2011 lopussa palvelukeskus on ilmoittanut olevansa palvelusopimuksessa sovitussa vasteajoissa.

Laskutuspyyntöjen toimittaminen paperilla asiakasvirastoista palvelukeskukseen aiheuttaa palvelukeskuksessa ja sen asiakasvirastoissa ylimääräistä työtä. Se ei ole tehokas tapa järjestää palvelukeskuksen asiakkaiden laskutusta. Manuaaliset työvaiheet lisäävät laskutuksen virheriskiä.

Palvelukeskuksen laskutusprosessissa käyttämät tietojärjestelmät ja niihin määritellyt automaattiset kontrollit eivät tue riittävästi sisäisen valvonnan näkökulmasta asianmukaisia menettelytapoja sekä tehokasta tehtävien vastuunjakoja asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välillä. Laskutusprosessin luotettavuutta ja tehokkuutta tulisi ensisijaisesti lisätä tietojärjestelmää kehittämällä. Poliisihallitusta ja palvelukeskusta suositellaan selvittämään vaihtoehtoisten laskutustapojen käyttöönottoa.

Jos laskutuspyynnöt on tarkastettu ja hyväksytty ennen laskutustietojen tallentamista, tulee palvelukeskuksessa sisäisen valvonnan menettelyin varmistua siitä, että laskutustiedot tallennetaan laskutusjärjestelmään ja siirretään kirjanpitoon laskutuspyyntöjen mukaisesti.

Laskutusprosessissa tulee varmistaa, että tulot hyväksytään valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti ennen laskutustietojen siirtämistä kirjanpitoon.

Laskutusjärjestelmään tai kirjanpitosiirrossa myyntireskontraan ja kirjanpitoon saatetaan joissakin tapauksissa tehdä muutoksia ja korjauksia myös ulkoisen kirjanpidon tileihin laskutuspyynnöistä poiketen. Koska tulot hyväksytään Poliisihallituksen virastoissa etukäteen laskutuspyynnöillä, tulisi laskutuspyynnöistä poikkeavat ulkoisen kirjanpidon tiliöintimuutokset tarkastaa ja hyväksyä asiakasvirastoissa. Palvelukeskuksessa tulee huolehtia myös laskutusjärjestelmään ja myyntireskontraan laskutuspyynnöistä poikkeavien korjausten riittävästä dokumentoinnista.

6.2.2 Saatavien valvonta ja perintä

Tarkastuksessa on todettu, ettei saatavien valvontaa ja perintätoimintoja ole kaikilta osin järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa on todettu, että palvelukeskuksesta on toimitettu maksukehotuslaskut ajallaan ja ELY -keskusten laskutettavaksi hyväksymät viivästyskorkolaskut on laskutettu ensimmäistä kertaa vuoden 2011 lopussa.

Saatavien valvontaan ja perintään liittyviä menettelyjä tulisi yhtenäistää kirjanpitoyksikkötasolla.

6.2.3 Tulotositteiden arkistointi ja kirjausketju

Tarkastuksessa on todettu, että ne palvelukeskuksen laskutusasiakkaina olevien Poliisihallituksen virastojen laskutuspyynnöt, jotka sisältävät tiliöinnit sekä tulon tarkastus- ja hyväksymismerkinnät, on arkistoitu ainoastaan paperilla palvelukeskuksessa. Jotta menettelyt olisivat arkistoitavien tulotositteiden ja kirjausketjun näkökulmasta valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisia, tulisi tarkastetut ja hyväksytyt laskutuspyynnöt arkistoida sähköisesti vastaavien kirjanpidon tulosteiden yhteyteen.

Tarkastuksessa on todettu puutteita tuloihin liittyvässä kirjausketjussa pääkirjanpidosta laskuluetteloihin ja päinvastoin. Kirjausketju tulee järjestää valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittamalla tavalla.

6.3 Tulojen käsittelyn tietojärjestelmät

Tulojen käsittelyn prosessin tietojärjestelmänä tarkastettiin rajatusti ProLaskutusjärjestelmää Liikenneviraston asiakasympäristössä vuosina 2010 ja 2011.

Palvelukeskus on ulkoistanut laskutusjärjestelmän ICT -toimintoja kolmelle eri toimijalle. Tarkastukseen sisältyi näiden ulkoistettujen ICT -toimintojen valvonnan tarkastus. Tarkastuksessa todettiin, että ulkoistetun toiminnan valvonta ei ollut ajantasaista eikä se ollut kaikin osin palvelun saajan omaehtoisesti toteuttamaa. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvan vastuullisuusperiaatteen mukaan jokaisella toimijalla on vastuu oman toimintansa ja järjestelmiensä tietoturvallisuudesta.

Vuoden 2011 tarkastuksessa todettiin, että ulkoisten toimijoiden valvontaa oli kehitetty. Palvelimista huolehtivan toimittajan valvonnan järjestämisessä on vielä parannettavaa. Vastuuta ei voi ulkoistaa edes silloin, kun osia toiminnoista hoidetaan palveluverkoston avulla. Tarkastuksen perusteella suositetaan nykyistä kattavampaa poikkeamaraportointia.

Lokiseurannan tarkoituksena on muun muassa suojata tietojen eheyttä. Tarkastuksessa todettiin, että järjestelmän lokitietojen hyödyntäminen valvonnassa ei ole täysipainoista eikä systemaattista. Tietojen eheysvaatimus sisältyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n 1 momenttiin.

Asianmukainen tehtävien eriyttäminen on osa sisäistä valvontaa. Vuoden 2010 tarkastuksessa suositeltiin selkeämpää tehtävien eriyttämistä tai tehokkaita korvaavia kontrolleja. Vuoden 2011 tarkastuksessa todettiin, että laskutukseen liittyviä tehtäviä on eriytetty usealla osa-alueella, joilla todettiin aiemmin riskialttiita työyhdistelmiä. Tehtävien tehokkaamman

eriyttämisen mahdollistaa vuonna 2011 toteutettu Palkeet -kirjanpitoyksikön organisaatiomuutos, sillä sen yhteydessä palvelutuotannossa siirryttiin prosessiorganisaatioon. Osin käyttäjähallinnon valvontatoimet on järjestetty manuaalisesti.

Laskituksen kontrollit eivät vuoden 2010 tarkastuksen mukaan toimineet kaikin osin ajantasaisesti. Vuoden 2011 tarkastuksessa saadun tiedon mukaan parannusta on saatu aikaan laskuttajan reskontraoikeuksien rajaamisella sekä dokumentoinnilla. Kontrolleja on parannettu myös määrittämällä hyvityslaskuille veloituskaskuista poikkeava prosessi. Järjestelmäkontrollin puutteena on todettava, että laskutusjärjestelmään ei kuulu ylisuurten laskujen esto -kontrollia eikä muitakaan oikeellisuustarkistuksia. Tarkistukset hoidetaan visuaalisesti.

Tarkastuksessa on myös todettu, että rajatun käyttäjäjoukon on mahdollista toimia niin, että verkkolaskuaineistojen eheys vaarantuu. Manuaalikontrolleja on suunniteltu, mutta niitä ei ole vielä toteutettu.

7 Maksuliike

7.1 Maksatus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan maksuliiketilviä saavat käyttää vain taloussäännössä tai sen nojalla määrätty kaksi henkilöä yhdessä. Tarkastuksessa on todettu, että maksuliiketilvien käyttäjiä on palvelukeskuksessa aina kaksi ja että maksatuksen sisäisen valvonnan kontrollit vastaavat olennaisilta osin Valtiokonttorin määräyksen mukaisia menettelyitä.

Tarkastuksessa on todettu sisäisen valvonnan riskejä erityisesti reskontrien ulkopuolisissa maksatuksissa. Reskontrien ulkopuolisilla maksatuksilla tarkoitetaan suoraan maksuliikejärjestelmään tallennettavia asiakasvi-rastoista ja palvelukeskuksesta toimitettuja maksatuspyyntöjä sekä osakir-janpitojärjestelmistä maksatusjärjestelmään siirrettäviä maksatustiedostoja. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että menojen käsittelyprosesseissa tulisi pyrkiä käsittelemään maksatukset ensisijaisesti reskontramaksui-na.

Maksuliikejärjestelmään tallennettavien maksatusten tarkastuksessa on todettu, että liikekumppanirekisterin ylläpito on toimenkuvien riittävästi eriytetty maksun tallentamisesta, pankkiin lähettamisestä sekä menon tarkastamisesta ja hyväksymisestä. Tarkastuksen perusteella todetaan kuitenkin, että liikekumppanirekisterin ylläpito tulisi eriyttää muista maksatustoiminnoista sekä menojen käsittelyprosesseista myös käyttöoikeuksilla.

Tarkastuksessa on todettu vaihtelevia käytäntöjä maksatusjärjestelmään siirrettävien valtionapumenojen maksatusprosessin toiminnoissa ja sisäisen valvonnan järjestämisessä. Tarkastuksen perusteella olisi suositeltavaa, että palvelukeskukseen toimitettaisiin ainoastaan alkuperäisiä tositteita reskontran ulkopuolisten maksatusten tarkastamisen perustaksi.

Tietojärjestelmien ulkopuolella tapahtuvien manuaalisten menojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyiden asianmukaisuuden toteamisen kontrollien tulisi tapahtua luotettavasti palvelukeskuksessa maksatuksen sekä tiliotetositteiden tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Palvelukeskuksella tulisi olla käytössään luettelot niistä henkilöistä, jotka tarkastavat ja hyväksyvät menoja, sekä näiden henkilöiden allekirjoitusnäytteet. Tositteiden tarkastus- ja hyväksymismenettelyjen merkitys keskeisenä sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteenä korostuu niissä prosesseissa, joissa

tehtävien eriyttäminen on järjestetty ainoastaan menojen käsittelyproses-
sista eriytetyllä menon manuaalisella hyväksymismenettelyllä.

Valtion talousarviosta annetun lain mukaan kirjanpitoyksikkö vastaa maksuliikkeestään. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan kir-
janpitoyksikkö vastaa, jollei toisin säädetä tai määrätä, toimialaansa kuu-
lujen tulojen perimisestä ja menojen maksamisesta. Tältä osin tarkastuk-
sessa on pidetty ongelmallisena, että asiakasvirastossa ei ole mahdolli-
suutta kontrolloida maksatusten täydellisyyttä ja oikeellisuutta. Palvelu-
sopimusten mukaan palvelukeskus vastaa maksuliikkeestä ja siten myös
maksuaineiston lähettämisestä pankkiin sekä maksupalautteiden tarkasta-
misesta.

7.2 Maksuliikkeen tietojärjestelmät

7.2.1 Basware Maksuliikenne

Basware Maksuliikenteen tarkastus suoritettiin rajattuna järjestelmätarkas-
tuksena vuosina 2010 ja 2011 Palkeet -kirjanpitoyksikössä, kahdessa sen
toimipaikassa ja kahdessa palvelukeskuksen hoitamassa asiakasympäris-
tössä. Tarkastus kohdistui käyttöoikeuksien hallinnointiin ja valvontaan,
liittymien toteutukseen, tiedonsiirron dokumentointiin ja it-toimintojen
valvontaan.

Asiakasympäristöihin kohdistuneessa tarkastuksessa todettiin, ettei pal-
velukeskuksen maksatusprosessin tietoturvallisuuden yhtenäisyyttä ollut
saavutettu palvelukeskuksen eri toimipaikkojen välillä ja eri asiakasympä-
ristöissä, koska maksatusprosessin ominaisuudet vaihtelivat toimipaikko-
jen ja asiakkaiden välillä. Maksatusprosessien tulisi olla keskenään sa-
manlaiset, jotta myös tietoturva toteutuisi samoilla periaatteilla kaikissa
tapauksissa ja kaikilla asiakkailla.

Maksuliikejärjestelmän loogisessa suojauksessa todettiin vuonna 2010
tehdyssä tarkastuksessa puutteita. Valtion talousarviosta annetun asetuk-
sen edellyttämä menetelmäkuvaus oli keskeneräinen. Tarkastuksessa to-
dettiin puutteita myös käyttöoikeuksien hallinnoinnissa. Palvelukeskuksen
asiakkaat eivät saa palvelukeskukselta riittävästi tietoja, jotta voisivat suo-
rittaa maksatuksen valvontaa valtion talousarviosta annetun asetuksen tar-
koittamalla tavalla.

Vuoden 2011 tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan palvelukeskus on
käynnistänyt toimet maksuliikejärjestelmän sisäisen valvonnan menettely-
jen kehittämiseksi. Palvelukeskuksen mukaan kaikkia tarkastuksessa esille
tuotuja puutteita ei voida korjata. Tarkastuksessa todettiin edelleen puut-

teita palvelukeskuksen tehtävänä olevassa toimittajien ajantasaisessa valvonnassa ja asiakkaiden tiedonsaannissa. Myöskään maksulähetyksiä ei ole rajattu euromääräisesti eikä ajallisesti vain virka-aikana tapahtuvaksi. Näiltä osin tulisi järjestää riittävät korvaavat sisäisen valvonnan kontrollit.

Palkeet -kirjanpitoyksikön maksuliikejärjestelmän rajattu tarkastus suoritettiin vuonna 2011. Maksatusjärjestelmän käyttöoikeuksien tarkastuksessa todettiin riskialttiita työyhdistelmiä. Tehtäviä ei ole käyttöoikeuksin riittävästi eriytetty muista taloushallinnon tehtävistä hyvien sisäisen valvonnan periaatteiden mukaisesti. Maksatustehtävät tulee eriyttää toimenkuvilla muista taloushallinnon tehtävistä, ja käyttöoikeudet tulee rajata toimenkuvien mukaisesti. Käyttöoikeuksien valvontaa tulee kehittää.

Palvelukeskuksen asiakasympäristöissä todettiin sisäisen valvonnan puutteita maksatustietojen täsmäytysmenettelyssä, maksatuksen tiedonsiirtopäiväkirjojen (maksupalautteiden) arkistoinnissa ja maksatuksen virhetilanteiden käsittelyohjeissa.

Maksatuksen virhetilanteita varten suositellaan kirjallisen ohjeen laatimista. Maksuliikejärjestelmän päiväkohtainen tiedonsiirtopäiväkirja arkistoidaan vain Palkeet -kirjanpitoyksikön Rondo -järjestelmän sähköiseen arkistoon. Palvelukeskuksen henkilöstön osalta tulisi tarkistaa maksupalautteiden arkistointikansion käyttöoikeudet.

7.2.2 OpusCapita Rahaliikenne

Opus Capita Rahaliikenne -järjestelmän tarkastus tehtiin vuonna 2010 rajattuna järjestelmätarkastuksena kahdessa palvelukeskuksen hoitamassa asiakasympäristössä. Tarkastus kohdistui käyttöoikeuksiin, työnkulkuihin, maksattavien järjestelmien kirjausketjuun sekä Rondo -järjestelmän arkistoinnin täydellisyyteen. Asiakasympäristöt olivat oikeusministeriö ja Puolustusvoimat.

Tarkastuksessa on todettu, että käyttöoikeuksien hallintaan ja säännölliseen valvontaan on syytä kiinnittää huomiota.

Vuoden 2011 tarkastuksessa todettiin, että käyttöoikeuksien valvontaa ollaan kehittämässä sekä teknisesti että menettelyjä tehostamalla.

8 Kirjanpito

8.1 Kirjanpidon järjestelyt

8.1.1 Kirjanpidon prosessikuvaukset ja työohjeet

Kirjanpitoyksikkötason yhtenäisten työohjeiden merkitystä voidaan pitää keskeisenä kirjanpitomenettelyitä yhtenäistävänä sisäisen valvonnan kontrollina kirjanpitoyksiköissä, jotka koostuvat useista virastoista. Työohjeiden tarvetta korostavat osaltaan myös kirjanpidon hoitoon liittyvien tehtävien monimuotoisuus ja käytettävät tietojärjestelmät.

Asiakasvirastojen tulisi ohjeistaa keskeisiä taloussäännössä kuvattuja pääkirjanpidon ja käyttöomaisuuskirjanpidon tehtäviä ensisijaisesti kirjanpitoyksikkötasolla.

8.1.2 Meritt -järjestelmä

Tietojärjestelmien oikeisiin menettelyihin ohjaavat automaattiset kontrollit ja muut toiminnallisuudet edesauttavat muun muassa katkeamattoman kirjausketjun toteutumista ja vähentävät virhe- ja väärinkäytösriskiä. Tietojärjestelmien merkityksen lisääntyessä käyttöoikeuksien ajantasaisen hallinnan merkitys korostuu keskeisenä sisäisen valvonnan kontrollina.

Meritt -järjestelmä mahdollistaa korjausten tekemisen pääkirjanpitoon ilman tositetta. Järjestelmän puutteita ja riskejä ei voida hallita riittävästi järjestelmän automaattisilla kontrolleilla tai muilla korvaavilla kontrolleilla. Myöskään käyttöoikeuksia ei ole rajattu asianmukaisesti. Valuuttakurssierojen käsittelystä ei muodostu erillistä tositetta, vaan valuuttakurssiero kohdentuu automaattisesti alkuperäiselle tiliöinnille. Meritt -järjestelmässä myös maksupalautteet kohdennetaan reskontraan automaattisesti ilman tositetta. Valuuttakurssieroja ja reskontran maksatustapahtumia ei tositeta valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Kirjanpidon sisäistä valvontaa ei voida näiltä osin pitää riittävänä, koska Meritt -järjestelmän käyttöön sisältyy menettelyitä, jotka eivät ole valtion talousarviosta annetussa laissa säädetyn hyvän kirjanpitotavan mukaisia. Menettelyt tulee saattaa säännösten mukaisiksi. Poliisihallituksessa ja palvelukeskuksessa tulee määrittää käyttöoikeudet asianmukaisiksi. Siltä osin kuin riskialttiita työyhdistelmiä ja järjestelmän ominaisuuksia ei voida hallita järjestelmän automaattisilla kontrolleilla ja käyttöoikeuksia rajaa-

malla, tulee Poliisihallituksessa ja palvelukeskuksessa ryhtyä toimenpiteisiin riittävien korvaavien kontrollien järjestämiseksi.

8.1.3 Tiliointien tarkistussäännöt

Pääkirjanpitojärjestelmän tiliointien tarkistussääntöjä ei voida sellaisenaan siirtää Rondo -järjestelmään, M2 -matkanhallintajärjestelmään tai muihin osakirjanpitojärjestelmiin, vaan osakirjanpitojärjestelmiin on määriteltävä erilliset tiliointisäännöt. Koska kaikista pääkirjanpitojärjestelmän tiliointien tarkistussäännöistä ei voida luoda tiliointisääntöjä Rondo -järjestelmässä ja muissa osakirjanpitojärjestelmissä, havaitaan osa tiliointivirheistä vasta pääkirjanpitoon tehtävän siirron yhteydessä. Virheiden havaitseminen vasta kirjanpitosiirron yhteydessä lisää muistiotositteiden määrää ja korjausten tekemistä suoraan pääkirjanpitoon.

Poliisihallituksen ja palvelukeskuksen välisellä palvelusopimuksella on siirretty Rondo -järjestelmässä käsiteltävien menojen esitiliointi palvelukeskuksen vastuulle. Esitiliöinnin täydentäminen on vastuutettu asiakasvirastoille. Laajat tiliointisäännöt estävät keskeneräisten tiliointien tallentamisen ja tositteen reitittämisen esitiliointien täydentämistä varten. Tiliointimenettelyt tulisi järjestää siten, että kattavien tiliointisääntöjen luominen osakirjanpitojärjestelmiin on mahdollista.

Meritt -järjestelmään ei ole määritelty tiliointien tarkistussääntöjä virastokohtaisesti, vaan tiliointien tarkistussäännöt ovat kirjanpitoyksikkötasoisia. Tästä johtuen Meritt -järjestelmässä ei ole tiliointien tarkistussääntöjä sisäisen kirjanpidon tililuokkien tiliointien oikeellisuuden varmentamiseksi.

Ajantasaiset tiliointien tarkistussäännöt ja osakirjanpitojärjestelmien tiliointisäännöt muodostavat keskeisen sisäisen valvonnan automaattisen kontrollin, jolla voidaan tehokkaasti ja luotettavasti varmentaa kirjanpidon oikeellisuutta. Taloushallintopalveluiden keskittäminen palvelukeskuksen korostaa tietojärjestelmien automaattisten kontrollien merkitystä toimintojen suorittamisessa. Prosessin tehokkuuden näkökulmasta sisäisen valvonnan kontrollit tulisi järjestää taloushallintoprosessin kokonaisuus huomioon ottaen, jolloin sisäisen valvonnan kontrollien järjestämisessä tulisi ensisijaisesti painottaa virheitä ja väärinkäytöksiä ehkäisevien kontrollien luomista taloushallinnon tietojärjestelmiin. Siten tiliointien tarkistussääntöjen ja osakirjanpitojärjestelmien tiliointisääntöjen luomisessa tulisi painottaa virheellisten tiliointien havaitsemista jo tiliointivaiheessa. Asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksessa tulisi luoda mahdollisimman kattavat tiliointisäännöt osakirjanpidon järjestelmiin ja Meritt -järjestelmään.

8.2 Kirjanpidon menettelytavat

8.2.1 Tiedonsiirtojen valvonta- ja täsmäytysmenettelyt

Vastuu useimpien osakirjanpitojen ja pääkirjanpidon välisten kirjanpito-tietojen siirroista on osoitettu palvelusopimuksessa palvelukeskukselle.

Vuoden 2011 tarkastuksessa on todettu edelleen puutteita palvelukeskuksen ja ELY -keskusten osa- ja pääkirjanpidon järjestelmien välisissä tiedonsiirtojen valvonnassa ja täsmäytysmenettelyissä. Todetut puutteet aiheutuvat erityisesti siitä, että tiedonsiirtojen valvontaan tai täsmäytysmenettelyihin ei ole käytössä riittäviä raportteja tai täsmäytykset tehdään palvelusopimuksessa kuvatuista vastuista poikkeavasti. ELY -keskusten ja palvelukeskuksen tulee järjestää tiedonsiirtojen valvonta ja täsmäytysmenettelyt valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Osakirjanpitojen ja pääkirjanpidon täsmäytys- ja tiedonsiirtojen valvontavastuiden selkeyttämiseksi on suositeltavaa, että asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välillä laaditaan tiedonsiirtojen valvonnasta ja täsmäytysmenettelyistä organisaatorajat ylittävä työohje. Palvelusopimuksella tiedonsiirtojen valvonta- ja täsmäytysmenettelyt tulee vastuuttaa nykyistä selkeämmin. Kokonaisvastuu tiedonsiirtojen valvonnasta ja täsmäytyksistä tulisi riittävästi vastuuttaa myös organisaatiokohtaisesti.

Tarkastuksessa on todettu, että kirjanpitosiirtojen täsmäytyksissä liittymästä riippuen on vaihtelua myös siinä, miten tiedot täsmäytetään. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan koneellisin tietovälinein pidetyssä kirjanpidossa kirjausten suorittamistapa ja niiden yhteys tilinpäätökseen on voitava vaikeuksista todeta. Valtiokonttorin määräyksen mukaan kirjanpitoyksikön tulee kuukausittain täsmäytyksin tai muulla tavoin osoittaa, että osa- tai peruskirjanpidon tositteet, kirjanpilotapahtumat ja kirjanpitomerkinnot on käsitelty täydellisinä pääkirjanpidossa. Kirjanpitosiirtojen katkeamattoman kirjausketjun vaatimusten mukaisesta dokumentoinnista on määrätty myös kirjanpitoyksiköiden taloussäännöissä.

Kirjanpitosiirtojen täsmäytyksessä ja virheiden korjauksessa käytettyjen dokumenttien arkistointitapa vaihtelee palvelukeskuksen sisällä. Kaikissa palveluryhmissä ei arkistoida liittymäsiirtojen täsmäytysraportteja sähköisesti, vaan osa arkistoidaan paperilla tai täsmäävyys todennetaan ainoastaan tietojärjestelmän näytöltä.

Kirjanpitosiirtojen täsmäytystarkkuudesta ja arkistoinnista suositellaan, että asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksessa otetaan keskeisiltä osin käyttöön yhtenäiset menettelytavat, joilla varmennetaan valtion talousarviosta annetun asetuksen ja Valtiokonttorin määräyksen mukaiset täsmäytysmenettelyt.

Vuoden 2010 tarkastuksessa todettiin, että useiden liittymien kirjanpitosiirtojen virheitä korjattiin palvelukeskuksessa osakirjanpidosta pääkirjanpitoon siirrettävään tiedostoon. Vuoden 2011 aikana menettelyitä on keskeisiltä osin korjattu. Palvelukeskuksessa ei kuitenkaan käytetä kaikkien kirjanpitosiirtojen yhteydessä virhetiliä, joten virheisiin jääneet ulkoisen kirjanpidon kirjaukset korjataan joissakin tilanteissa edelleen ainoastaan pääkirjanpitoon. Asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen tulee varmistaa ja riittävästi dokumentoida järjestelmien välisessä tiedonsiirrossa tehtävät tiliöintikorjaukset, jotta osakirjanpidon tositteilla näkyvät tiliöinnit vastaavat pääkirjanpidon tiliöintejä ja kirjausketju on todettavissa valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. Kirjanpitosiirtojen yhteydessä todetut tiliöintivirheet tulisi korjata aina virhetilin kautta.

8.2.2 Tositteiden hyväksyminen

Menojen ja tulojen sekä muita kirjanpitotapahtumia todentavat tositteet hyväksytään pääosin asiakasvirastossa. Valtiokonttori on ohjeistanut palvelukeskusta ja asiakasvirastoja siinä, miltä osin tositteet voidaan hyväksyä palvelukeskuksessa.

Valuuttakurssierojen käsittelystä ei Poliisihallituksen kirjanpitojärjestelmässä muodostu erillistä tositetta, vaan valuuttakurssiero kohdentuu automaattisesti alkuperäiselle tiliöinnille. Poliisihallituksen ja palvelukeskuksen välisessä palvelusopimuksessa on kirjanpidon palveluita täydentävinä asiakaskohtaisina sopimusehtoina todettu ne tositteet, jotka voidaan tarkastaa ja hyväksyä palvelukeskuksessa. Palvelukeskuksessa tarkastettavien ja hyväksyttävien tositteiden joukossa ovat vuoden 2011 palvelusopimuksen mukaan olleet muun muassa valuuttakurssierotositteet, vaikka Valtiokonttorin toimintatapaohjeen mukaan ne kuuluisi tarkastaa ja hyväksyä valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti virastoissa.

Tarkastuksessa todettiin joitakin pääkirjanpidon tositelajeja, joiden tositteita ei hyväksytä asiakasvirastoissa tai palvelukeskuksessa. Pääkirjanpidon tositteet tulee tarkastaa ja hyväksyä valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

8.2.3 Muistiotositteet

ELY -keskusten pääkirjanpitoon voidaan tietyillä muistiotositelajeilla tallentaa korjaustositteita, jotka tarkastetaan ja hyväksytään kirjanpitosiirron jälkeen. Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan kirjausten tulee perustua hyväksytyyn tositteeseen.

Muistiotositteiden käyttöön liittyvät katkeamattoman kirjausketjun näkökulmasta olennaisena osana muistiotositteeseen ja korjattavaan alkupe-
räiseen tositteeseen tehtävät keskinäiset viittaukset. Selkeät ja ajantasaiset
viittaukset vähentävät kahdenkertaisten korjausten riskiä palvelukeskuk-
sessa ja asiakasvirastoissa. Puutteellisia viittauksia alkuperäisen tositteen
ja korjaustositteen välillä ovat aiheuttaneet erityisesti massamuistiotosit-
teet ja erilaiset muistiotositteepohjat, joissa ei ole selkeää viittausta korjauk-
sen syystä ja korjattavasta tositteesta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan kirjanpidon virhe on
korjattava siten, että voidaan selvästi todeta, mikä on korjattava tosite, mi-
tä on korjattu ja miten korjaus on tehty. Yhtenäiset menettelytavat asia-
kasvirastoissa ja palvelukeskuksessa lisäävät toiminnan tehokkuutta ja
varmentavat kirjausketjun täydellisyyttä. Palvelukeskuksessa ja asiakasvi-
rastoissa suositellaan yhtenäisin työohjein yhtenäistämään muistiotosite-
korjausten menettelytapaa.

8.2.4 Tositteiden arkistointi

Tarkastuksessa on todettu, että joidenkin tositelajien tositteet arkistoidaan
edelleen paperilla palvelukeskuksessa. Tämän lisäksi tarkastuksessa on
todettu, että tositteita ei ole kaikissa tapauksissa arkistoitu kirjausjärjes-
tyksessä.

Pääkirjanpidon tositteet tulisi jatkossa arkistoida sähköisesti Rondo -
järjestelmän arkistoon. Tämä mahdollistaisi nykyistä menettelyä parem-
min tositteiden arkistoinnin valtion talousarviosta annetun asetuksen mu-
kaisesti kirjausjärjestyksessä sekä siten, että tositteet ovat helposti löydet-
tävissä.

8.2.5 Käyttöomaisuuskirjanpito ja irtaimistorekisteri

Tarkastuksessa on todettu, että kaikissa asiakasvirastoissa ei ole käytössä
lomaketta, jonka perusteella käyttöomaisuuskirjanpitoon siirrettävien
hyödykkeiden yksilöintitiedot määriteltäisiin järjestelmässä riittävällä
tarkkuudella. Asiakasvirastoissa tulee varmistaa käyttöomaisuusrekisteriin
siirrettävien hyödykkeiden tietojen tallennuksen riittävä tarkkuus kirjanpi-
toyksikkötasolla.

Käyttöomaisuushyödykkeiden luovutuspäätöksien sisällössä ja toimit-
tamisessa palvelukeskukseen on eroja asiakasvirastojen välillä. Luovutuk-
sista tulee toimittaa asianmukaisesti hyväksytty päätös, jonka perusteella
tallennus tapahtuu palvelusopimuksen mukaisesti joko virastossa tai pal-
velukeskuksessa.

Asiakasvirastoissa on todettu puutteita irtaimistorekisterin ylläpidossa. Irtaimistorekisterin merkitystä osana valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittamaa omaisuuden turvaamista korostaa Valtiokonttorin määrittelemä verrattain korkea (10 000 euroa) raja käyttöomaisuuteen aktivoitavista käyttöomaisuushyödykkeistä.

Käyttöomaisuushyödykkeiden ja irtaimistorekisterin inventointimenettelyissä on todettu puutteita. Osana valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittamaa sisäiseen valvontaan kuuluvaa omaisuuden turvaamista sekä käyttöomaisuuden oikeaa arvostamista asiakasvirastojen tulee järjestää käyttöomaisuuden ja irtaimistorekisterin inventointimenettelyt asianmukaisesti.

Käyttöomaisuuskirjanpidon tositteiden arkistoinnissa on todettu osittain epäyhtenäisiä ja päällekkäisiä menettelyitä. Palvelukeskuksessa ja asiakasvirastoissa tulee ryhtyä toimenpiteisiin käyttöomaisuuskirjanpidon tositteiden arkistoinniseksi tositteille asetettävien vaatimusten mukaisesti Rondo -järjestelmään.

8.3 Kirjanpidon tietojärjestelmät

Kirjanpidon ja osakirjanpitojen tietojärjestelmiä koskevia järjestelmätarkastuksia on tehty vuosina 2006–2011 nykyistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta edeltäneiden henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskusten asiakasvirastoissa sekä muissa virastoissa ja laitoksissa. Näistä tarkastuksista on raportoitu asianomaisten tilintarkastusten yhteydessä. Kirjanpidon tietojärjestelmiin liittyviä havaintoja ja suosituksia sisältyy myös edellä oleviin henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja koskeviin lukuihin.

Tämän vuoksi tässä laillisuustarkastuksessa ei ole tehty kirjanpidon tietojärjestelmiin erillisiä järjestelmätarkastuksia.

9 Tarkastusviraston kannanotot

Pääkysymys ja tarkastusviraston kannanotto

Tarkastuksen pääkysymyksiä oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista asioista:

1. Onko Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä toimittu lainsäädännön, muun alemman tason sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti?
2. Onko virastojen ja palvelukeskuksen henkilöstö- ja taloushallinnon toimintaprosessien ja tehtävien hoitamisessa käytettyjen keskeisten järjestelmien sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?
3. Onko tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvasuus ja palvelukeskuksen yleiset tietoturvajärjestelyt järjestetty asianmukaisesti?

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, ettei palvelukeskukseen siirrettyjen henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävien hoitamisessa ja järjestämisessä eikä toimintaprosessien ja tehtävien hoitamisessa käytettyjen keskeisten tietojärjestelmien sisäisen valvonnan järjestämisessä ole kaikilta osin toimittu asianmukaisesti. Myös tehtävien hoidossa käytettyjen järjestelmien tietoturvasuuteen ja palvelukeskuksen yleisiin tietoturvajärjestelyihin tulee kiinnittää huomiota.

Valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa tulisi nykyistä selkeämmin tunnistaa palvelukeskus keskeisenä toimijana ja toimintamuotona valtion henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan järjestämisessä. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävyudessa sekä järjestämisvastuussa on käytännössä aiheuttanut valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja asetuksen 69 §:n mukaisen vastuun käsittäminen virastokohtaisena ja viime kädessä ainoastaan asiakasviraston johdon vastuuna.

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa säädetään viranomaisen tehtäväksi. Vastaavasti laissa todetaan, että viranomaisella tarkoitetaan muun muassa valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia. Lain perusteella ei ole selvää, miten vastuu tietoturvasta ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumisesta tulisi määrittellä palvelukeskuksen ja sen asiakkaan välillä. Virastorakenteeseen perustuva vastuun määrittely ei myöskään tue tehokkaimmalla tavalla prosessiperusteisesti järjestetyn toiminnan vaatimuksia.

Palvelusopimuksella sopimusosapuolille osoitettuihin vastuisiin ei ole palvelukeskuksessa ja asiakasvirastoissa riittävästi sitouduttu. Palvelukeskuksessa ja asiakasvirastoissa on todettu henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseissa erilaisia menettelytapoja yksittäisten toimintojen suorittamisessa ja sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen säännöksiä sisäisen valvonnan järjestämisestä tulisi kehittää niin, että niissä otetaan huomioon erilaiset tavat järjestää henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävät. Samalla säännöksissä tulisi myös vahvistaa palvelusopimuksen asemaa sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien tehtävien järjestämisen vastuuttamisessa.

Kannanoton perusteluina ja sitä täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Sisäisen valvonnan kontrollit prosesseihin

Koska henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäisen valvonnan riskejä ei ole riittävästi tunnistettu eikä toimintojen sisäistä valvontaa ole järjestetty prosessikokonaisuus huomioon ottaen, sisäisen valvonnan järjestämisessä on puutteita ja päällekkäisyyksiä. Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä kokonaisuuden, jonka riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä tulisi tarkastella tämän kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta.

Sisäisen valvonnan kontrollit tulisi järjestää henkilöstö- ja taloushallintoprosessin kokonaisuus huomioon ottaen, jolloin sisäisen valvonnan riskit on asianmukaisesti tunnistettu ja arvioitu ja kontrollit on määritelty siihen osaan kokonaisprosessia, jossa riskienhallinta on tehokkainta. Sisäisen valvonnan kontrollien järjestämisessä tulisi ensisijaisesti painottaa virheitä ja väärinkäytöksiä ehkäiseviä kontrolleja niiden havaitsemisen sijaan.

Tehokkaimmillaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat silloin, kun ne on integroitu osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä rakennettu sisälle toimintayksikön toimintoihin. Tällöin tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskiä hallitsevat ratkaisut tehdään kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoinnin yhteydessä. Sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti vain silloin, kun kaikki osapuolet toimivat sovittujen vastuiden mukaisesti. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä tulisi tukea myös valtion yhteisellä ohjauksella.

Tietojärjestelmät keskeisiä sisäisessä valvonnassa

Henkilöstö- ja taloushallintopalveluiden keskittäminen palvelukeskukseen ja pitkät toimintoketjut korostavat palvelutuotannossa käytettävien tietojärjestelmien luotettavuuden ja toimintojen asianmukaisuuteen ohjaavien automaattisten kontrollien merkitystä. Sisäisen valvonnan ja toimintojen tehokkuuden näkökulmasta palvelukeskuksen palvelutuotannossa käyttämät tietojärjestelmät ja niihin määritellyt automaattiset kontrollit eivät kaikilta osin tue henkilöstö- ja taloushallinnon toimintojen keskittämistä palvelukeskukseen. Prosessien tehokkuuden ja luotettavuuden näkökulmasta tietojen tallennukset henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmiin tulisi tehdä vain kertaalleen ja lähellä sitä paikkaa, jossa tietoa tuotetaan. Riskiä erilaisista menettelytavoista ja kontrollipuuutteista lisäävät sellaiset prosessit, joissa toimintojen suorittamisen ja sisäisen valvonnan kontrollien käytännön ohjeistus ja tietojärjestelmien automaattisten kontrollien ohjaava vaikutus ei ole riittävä.

Meritt -järjestelmän käyttöön sisältyy menettelyitä, jotka eivät ole valtion talousarviosta annetussa laissa säädetyn hyvän kirjanpitolaitoksen mukaisia. Menettelyt tulee saattaa säännösten mukaisiksi.

Toimintoja ulkoistettaessa palvelutuotannon tietojärjestelmien toimivuus ja automaattisten kontrollien merkitys korostavat tietojärjestelmien käyttöoikeuksien merkitystä yhtenä keskeisenä sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteenä. Käyttöoikeuksien ajantasaisuuden merkitystä korostaa myös prosessien muuttuminen sähköisiksi laskujen ja menopäätösten sekä muiden asiakirjojen käsittelyprosesseiksi.

Käyttöoikeuksia ei ole kaikissa tapauksissa rajattu asianmukaisesti. Liian laajat käyttöoikeudet aiheuttavat riskialttiita työyhdistelmiä sekä mitätöivät tietojärjestelmiin luotujen automaattisten kontrollien toiminnan, joilla varmistetaan tehtävien riittävä eriyttäminen. Tehokkaimmin käyttöoikeuksia kontrolloidaan käyttöoikeuksia avattaessa tai niitä muutettaessa. Käyttöoikeuksien asianmukainen hallinnointi edellyttää, ettei järjestelmiin anneta tehtävien hoitamisen kannalta tarpeettomia käyttöoikeuksia ja etteivät käyttöoikeudet ole liian laajoja tai vahvoja. Asianmukaiset menettelyt myös edellyttävät, että salassa pidettäviin tietoihin pääsevät käsiksi vain niihin oikeutetut henkilöt. Käyttöoikeudet tulee myös dokumentoida, ja niiden valvonnan tulee olla säännöllistä ja vastuutettua. Käyttöoikeuksia avattaessa tulisi olla myös kokonaiskuva henkilöillä voimassa olevista käyttöoikeuksista, jotta riskialttiit työyhdistelmät voidaan nykyistä tehokkaammin välttää. Palvelukeskuksessa ei tulisi ottaa vastaan sellaisia palvelupyynnöitä, jotka ovat ristiriidassa annettujen säädösten sekä hyvien sisäisen valvonnan periaatteiden ja käytäntöjen kanssa.

Palvelusopimus, työohjeet ja prosessikuvaus muodostavat kokonaisuuden

Palvelusopimus ei yksinään luo riittäviä perusteita asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämiselle, koska vastuut on jaettu sopimusosapuolten välillä hyvin yleisesti. Tarkastuksen perusteella suositellaan henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien toimintojen sekä näihin liittyvien riskienhallinnan elementtien ja sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteiden riittävää dokumentointia palvelusopimukseen, prosessikuvauksiin ja työohjeisiin.

Työohjeet ohjaavat käytännön tasolla yhtenäisiin toimintojen ja sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteiden toteutukseen ja siten myös yhtenäisiin käytäntöihin kirjanpitoyksikkötasolla. Työohjeet myös selkeyttävät asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välisten vastuiden lisäksi kirjanpitoyksiköiden sisäistä vastuunjakoja. Työohjeet tulisi laatia organisaatio- ja prosessirajat ylittävinä siten, että toimintojen suorittamisvastuut ja sisäisen valvonnan menettelytavat viestitetään selkeästi toimintoja suorittavalle henkilöstölle.

Prosessikuvaukset, työohjeet sekä muut ohjeet ja määräykset, jotka on tarkoitettu asiakasvirastoa ja palvelukeskusta sitoviksi, tulee ottaa osaksi palvelusopimusta.

Tehtävien eriyttäminen edellytys asianmukaiselle sisäiselle valvonnalle

Henkilöstö- ja palkkahallinnon tehtävien organisointi palvelukeskuksessa on aiheuttanut sen, että tehtäviä ja niihin liittyviä käyttöoikeuksia henkilöstö- ja palkkahallinnon tietojärjestelmiin ei ole riittävästi eriytetty. Tehtävien organisoinnista aiheutuvia riskialttiita työyhdistelmiä on palvelukeskuksessa pyritty hallitsemaan sisäisen valvonnan korvaavilla kontroleilla, joilla palvelukeskuksen mukaan pyritään pitämään toiminnan organisoinnista aiheutuvat sisäisen valvonnan riskit hyväksyttävällä tasolla.

Yleisten sisäisen valvonnan periaatteiden ja tehtyjen tarkastushavaintojen perusteella henkilöstö- ja palkkahallinnon prosessi tulisi sisäisen valvonnan riskien hallitsemiseksi aina ensisijaisesti järjestää tehtävien eriyttämisen kautta. Mikäli tehtäviä ei voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmillä tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan johdon syytä kehittää ja ottaa käyttöön korvaavia sisäisen valvonnan kontroleja.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon sisäinen valvonta ei ole kokonaisprosessin riskit huomioon ottaen ollut kaikilta osin riittävää eikä valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen periaatteiden mukaisesti järjestettyä. Esimiesten tulee valvoa, että palvelusopimukseen sitoudutaan ja että ohjeita ja määräyksiä noudatetaan.

Asiakasvirastojen olisi suositeltavaa tarkastella omia sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteitään ja pyrkiä vahvistamaan erityisesti palvelusopi-

muksessa tai muutoin sovittuja sisäisen valvonnan täydentäviä kontrollitoimenpiteitä päällekkäisten kontrollitoimintojen sijaan. Sisäisen valvonnan kontrollien tulisi perustua nykyistä vahvemmin tunnistettujen riskien hallintaan.

Menot, tulot ja maksuliike

Palvelukeskukseen toimitettavien asiakirjojen ja dokumenttien toimittamis- ja arkistointimenettelyt tulisi riittävästi yhtenäistää sekä järjestää siten, että menettelyt mahdollistaisivat nykyistä paremmin palkkamenojen asianmukaisuuden tarkastamisen ja hyväksymisen. Tarkastuksen perusteella suositellaan henkilöstö- ja palkkahallinnon asiakirjoille ja muille dokumenteille sähköisiä arkistointimenettelyitä.

Rondo -järjestelmän kautta maksettavien menojen käsittelyprosessissa on useita eri toimijoita ja työvaiheita, mikä pidentää prosessin läpimenoaika ostolaskujen ja maksatushakemusten skannauksesta niiden maksamiseen. Jatkossa tulisi pyrkiä ostolaskujen ja maksatushakemusten lyhyempään läpimenoaikaan. Menojen hyväksymiskierron valvontaan ja vastuunjakoon tulee kiinnittää huomiota. Verkkolaskujen osuutta laskutuksen kokonaismäärästä tulisi lisätä.

Asiakasvirastoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota valtion talousarviosta annetun asetuksen tarkoittamiin menojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyihin.

Menojen hyväksymismenettelyjen merkitys keskeisenä sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteenä korostuu niissä prosesseissa, joissa tehtävien eriyttäminen on järjestetty päätös- ja maksatusprosesseista eriytettyllä menon manuaalisella hyväksymismenettelyllä. Kaikissa menojen käsittelyprosesseissa tulisi ensisijaisesti pyrkiä eriyttämään automaattisin kontrolein menopäätöksen tekeminen maksatuksen käsittelystä sekä pyrkiä tietojärjestelmäperusteiseen menojen tarkastamiseen ja hyväksymiseen ennen menon maksatusta. Maksunsaajan pankkiyhteystietojen ylläpito tulisi eriyttää tukipäätös- ja maksatusprosessista.

Maksatukset tulisi pyrkiä käsittelemään ensisijaisesti reskontramaksuina. Reskontran ulkopuolisissa maksatuksissa palvelukeskuksessa tulisi olla käytössään luettelot niistä henkilöistä, jotka tarkastavat ja hyväksyvät menoja, sekä näiden henkilöiden allekirjoitusnäytteet. Menon tarkastamisen ja hyväksymisen asianmukaisuuden toteamisen kontrollien tulisi tapahtua luotettavasti palvelukeskuksessa maksatuksen sekä tiliotetositteiden tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Laskutuksen hajaantuneisuus ja kokonaisvastuun puuttuminen on aiheuttanut riskin siitä, että tuloja ei laskuteta ajantasaisesti ja täydellisesti.

Asiakasvirastoissa tulee järjestää sisäisen valvonnan menettelyt siten, että laskutus tehdään viipymättä laskutusperusteen syntyminen jälkeen.

Laskutusprosessin tarkastuksessa on todettu sisäisen valvonnan riskejä sekä puutteita sisäisen valvonnan kontrolleissa. Palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen tulee ryhtyä toimenpiteisiin toimivan sisäisen valvonnan kontrollikokonaisuuden kannalta yhdenmukaisen laskutusprosessin sekä saatavien valvonnan ja perintätoimenpiteiden kehittämiseksi.

Kirjanpito

Ajantasaiset pääkirjanpidon tiliointien tarkistussäännöt ja osakirjanpitojärjestelmien tiliointisäännöt muodostavat keskeisen sisäisen valvonnan automaattisen kontrollin, jolla voidaan tehokkaasti ja luotettavasti varmentaa kirjanpidon oikeellisuutta. Pääkirjanpidon tiliointien tarkistussääntöjen ja osakirjanpitojärjestelmien tiliointisääntöjen luomisessa tulisi painottaa sitä, että virheelliset tiliöinnit havaitaan jo tiliointivaiheessa. Asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksessa tulisi luoda mahdollisimman kattavat pääkirjanpidon tiliointien tarkistussäännöt ja osakirjanpitojärjestelmien tiliointisäännöt.

Osakirjanpidon ja pääkirjanpidon välisten tiedonsiirtojen valvonta- ja täsmäytysmenettelyt tulee vastuuttaa nykyistä selkeämmin. Osakirjanpitojen ja pääkirjanpidon täsmäytys- ja tiedonsiirtovastuiden selkeyttämiseksi on suositeltavaa, että asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen välillä laaditaan tiedonsiirtojen valvonnasta ja täsmäytysmenettelyistä organisaatiorajat ylittävä työohje. Tiedonsiirtojen valvonta ja täsmäytysmenettelyt tulee tehdä valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Asiakasvirastojen ja palvelukeskuksen tulee varmistaa riittävä kirjausketju tositteiden ja pääkirjanpidon kirjausten välillä niin, että kirjausten suorittamistapa ja niiden yhteys tilinpäätökseen voidaan vaikeuksitta todeta. Tositteet tulee tarkastaa ja hyväksyä valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla. Menoja ja tuloja sekä muita kirjanpitotapah-tumia todentavien tositteiden tarkastamis- ja hyväksymisvastuut tulisi selkeyttää palvelusopimuksella.

Tositteiden arkistointimenettelyihin tulee kiinnittää huomiota, jotta ne täyttävät kirjanpidon todentamisen ja kirjausketjun näkökulmasta valtion talousarviosta annetun asetuksen vaatimukset.

Tietoturva ja sisäinen valvonta

Palvelukeskuksen palvelutuotannon tietoturvallisuuden ja sisäisen valvonnan asianmukaisuus vaikuttaa palvelukeskuksen palveluprosessia

käyttävien asiakasvirastojen tietoturvallisuuteen. Tietoturva-asetuksen toimeenpanoa tietojen luokittelun osalta tulisi kiirehtiä, vaikka asetus antaa mahdollisuuden luokittelun siirtämiseen. Palvelukeskuksen tulisi tiedottaa tietoturvallisuuden toteutumisesta asiakasvirastoille säännöllisesti.

Palvelukeskuksen tietoturvadokumentaatiota ja tietoturvavastuiden määrittelyä on syytä täydentää ja saattaa dokumentaatio ohjeistuksen mukaiseksi.

Tietoturvallisuuteen liittyvää yhtenäisyyttä ei ole saavutettu kaikissa prosesseissa palvelukeskuksen eri toimipaikkojen välillä ja eri asiakasympäristöissä. Prosessien yhtenäisyydellä varmistetaan osaltaan valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämän asianmukaisesti järjestetyn sisäisen valvonnan toteutumista. Prosessien tulisi olla keskenään samanlaiset, jotta myös tietoturvallisuus toteutuisi kaikissa tapauksissa ja kaikissa asiakasvirastoissa samanlaisena. Joissain tapauksissa asiakasvirastot eivät ole saaneet palvelukeskukselta riittävästi tietoa prosessiin liittyvän asianmukaisen sisäisen valvonnan suorittamiseksi. Asiakasvirastojen tiedonsaanti on edellytys näiden suorittamalle sisäiselle valvonnalle.

Järjestelmätarkastuksessa todettiin puutteita myös loogisessa suojauksessa, järjestelmädokumenteissa ja tietojen varmistusmenettelyissä. Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä. Lisäksi tulee selvittää ja arvioida tietojärjestelmien turvallisuuteen vaikuttavat uhat sekä niiden vähentämiseksi ja poistamiseksi käytettävissä olevat keinot.

Järjestelmätarkastusten perusteella saadun käsityksen mukaan palvelukeskuksen, asiakasvirastojen ja palvelutoimittajien muodostaman toimintaympäristön hallinnointi ei ole palvelukeskuksessa sisäisen valvonnan ja tietoturvallisuuden näkökulmasta kaikilta osin onnistunut. Toimintamalli ei myöskään ole tehokas, ja sen hallinnointi vaatii verrattain paljon resursseja ja ohjausta. Tähän on syytä kiinnittää huomiota, kun palvelukeskuksen toimintaa kehitetään.

Tarkastuskertomusluonnokseen saatu palaute

Valtiovarainministeriöstä saadun palautteen mukaan säädöksiä voidaan kehittää, kun perusteet ovat olemassa. Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiokonttoria selvittämään taloushallintoprosessien ja normien kehittämistarpeita. Selvityksen tulokset eivät ole vielä olleet ministeriön käytettävissä. Palkeet -kirjanpitoyksiköstä saadun palautteen mukaan lainsää-

dännön kehittäminen nykyistä toimintamallia tukevaksi koetaan tärkeäksi ja sisäisen valvonnan järjestämistä selkeyttäväksi.

Valtiovarainministeriön palautteessa todetaan, että palvelukeskusta käytettäessä vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen asianmukaisuudesta konkretisoituu riittävän tarkasti määritellyssä palvelusopimuksessa. Palvelukeskuksen tunnistamista toimijana, myös sisäisen valvonnan näkökulmasta, voidaan parantaa palvelusopimuksia, työohjeita ja prosessikuvauksia täsmentämällä. Palautteen mukaan palvelukeskuksen ja asiakasvirastojen rooleihin ja tehtävänjakoon on syytä kiinnittää huomiota ja pyrkiä vähentämään päällekkäisiä tehtäviä osana henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja. Valtiovarainministeriö ottaa palvelusopimusten ja työohjeiden kehittämistarpeen esille Palkeet -kirjanpitoyksikön tulosohtauksessa.

Valtiovarainministeriöstä saadun palautteen mukaan riskienhallinnan ja tietoturvallisuuden kehittäminen ovat toiminnan kehittämisalueina vuosien 2012–2015 strategia-asiakirjassa ja vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa. Palvelukeskuksessa on tunnistettu tarkastuksen perusteelle esiin tulleet puutteet sisäisen valvonnan järjestämisessä ja sen asianmukaisuudessa. Sisäisen valvonnan kontrollitoimenpiteet yhtenäistetään ja dokumentoidaan. Riskit huomioidaan prosessityössä. Kehittämistoimenpiteet on käynnistetty vuoden 2011 aikana ja niitä jatketaan vuoden 2012 aikana.

Palkeet -kirjanpitoyksiköstä saadun palautteen mukaan Personec F.V. –järjestelmän palkantarkastusprosessimääräystä on kehitetty tarkastuksen tekemisen jälkeen. Määräys on otettu käyttöön palvelukeskuksen henkilöstö- ja palkkahallinnon prosesseissa vuoden 2012 toukokuun loppuun mennessä.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Palvelukeskuksen ja sen asiakasviraston väliset palvelusopimukset ja niihin liittyvät vastuunjakotaulukot, prosessikuvaukset ja työohjeet.

Muut palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseja koskevat ohjeet.

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Etelä-Savon ELY-keskus.

Helsingin poliisilaitos.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus.

Liikkuva poliisi.

Poliisihallitus.

Uudenmaan ELY-keskus.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

Liitteet

Liite 1. Säädosviittaukset

Sisäisen valvonnan järjestäminen

Laki valtion talousarviosta

24 b §. Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa.

Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Sisäisen valvonnan varmistamistehtävä

Asetus valtion talousarviosta

69 §. 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.

Kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston ja laitoksen 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen tulee käsittää myös sille kirjanpitoyksikkönä kuuluvat tehtävät.

69 a §. Sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Taloussääntö

69 b §. Kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö. Jos kirjanpitoyksikköön kuuluu useita virastoja ja laitoksia, taloussäännön hyväksyy kirjanpitoyksikön nimeämispäätöksessä mainittu virasto tai laitos kuultuaan muita samaan kirjanpitoyksikköön kuuluvia virastoja ja laitoksia.

Taloussäännössä on annettava tarkemmat määräykset:

1) toiminta- ja taloussuunnittelun järjestämisestä, talousarvioehdotusten ja tulostavoite-ehdotusten laadinnasta ja hyväksymisestä sekä talousarvion ja vahvistettujen tulostavoitteiden toimeenpanosta sekä viraston tai laitoksen sisäisten taloutta ja toimintaa koskevien suunnitelmien, budjettien ja tulostavoitteiden laadinnasta ja hyväksymisestä;

2) taloushallinnon organisaatiosta ja tehtävistä, menettelyistä ja vastuista taloushallinnon tehtävissä sekä muista olennaisesti sisäiseen valvontaan ja siihen kuuluvaan riskienhallintaan vaikuttavista seikoista;

3) jos kirjanpitoyksikköön kuuluu useita sellaisia virastoja ja laitoksia, joiden erillinen hallinto ja tehtävät perustuvat lakiin tai asetukseen, kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston tai laitoksen ja sen johdon toimivaltuuksista taloushallintotehtävissä;

4) kirjanpitoyksikön maksuliiketilien käyttäjistä ja käytön menettelyistä, tulojen hyväksymisestä ja kantamisen varmistamisesta ja tulojen kantamisen menettelyistä, menoon sitoutumisesta, menojen hyväksyjistä ja hyväksymisen menettelyistä sekä hyväksytyjen menojen maksuunpanosta;

5) kirjanpidon järjestämisestä;

6) tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurantajärjestelmän järjestämisestä;

7) kirjanpitoyksikön taloushallinnon ja siihen liittyvien järjestelmien tietoturvallisuudesta; 8) menettelyistä luovutettaessa omaisuutta kirjanpitoyksikön hallinnasta;

8) menettelyistä havaittaessa virheitä tai väärinkäytöksiä taloudenhoidossa;

9) tilinpäätöksen ja siihen kuuluvan toimintakertomuksen valmistelusta.

Taloussäännössä voidaan lisäksi antaa kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen ja laitosten toimintaan liittyviä muita määräyksiä. Taloussäännössä voidaan määrätä, että joistakin tämän asetuksen mukaan taloussääntöön kuuluvista hallinnon sisäistä toimintaa koskevista asioista annetaan taloussäännön sijasta määräyksiä viraston ja laitoksen päättämässä muussa ohjesäännössä.

Taloussääntö on laadittava siten, että se yhdessä virastojen ja laitosten hallinnosta annettujen säädösten ja niiden nojalla annettujen työjärjestysten kanssa antaa asianmukaiset ja riittävät perusteet 69 ja 69 a §:ssä säädettyille sisäisen valvonnan menettelyille.

Valtiokonttori voi antaa määräyksiä kirjanpitoyksikön taloussäännön sisällöstä ja laadimisesta. Taloussääntö ja 2 momentissa tarkoitetut muut ohjesäännöt sekä niihin tehdyt muutokset on toimitettava tiedoksi ministeriölle, valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille.

Hyvä kirjanpitotapa

Laki valtion talousarviosta

14 §. Valtion kirjanpitoon kuuluvat talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito. Kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitotapaa.

Kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä. Talousarviokirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä on mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella.

Liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

Kirjanpidon hoidossa käytettävät tietojärjestelmät

Asetus valtion talousarviosta

41 a §. (19.6.1997/600) 1 momentti on kumottu A:lla 7.4.2004/254.

Kirjanpito on hoidettava riittävän yhtenäisiä, turvallisia sekä tarvittavat tiedot antavia järjestelmiä käyttäen. Valtiokonttori antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita kirjanpidossa käytettävistä järjestelmistä.

Menon asiallisuuden varmistaminen ja menon hyväksyminen

Asetus valtion talousarviosta.

38 §. Ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (*menopäätös*), sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan ja valtuuden riittävyys.

Ennen menon maksamista viraston tai laitoksen on varmistauduttava, että asiakirja, johon meno perustuu, on asiallisesti ja numerollisesti oikea.

Ennen menon maksamista on 69 b §:ssä tarkoitetun taloussäännön nojalla tehtävään määrätyn henkilön *hyväksyttävä* meno. Hyväksyjän on varmistauduttava menoperusteen oikeellisuudesta. Hyväksyminen on päivätävä ja allekirjoitettava. Hyväksymismerkinnästä on käytävä ilmi tilit, joille meno kirjataan. Edellä 1 momentissa tarkoitettua menopäätöstä voidaan pitää myös menon hyväksymisenä, jos menopäätös on tehty esittelystä ja jos menopäätöksen perusteella maksettavaksi erääntyvien yksittäisten menoerien eräpäiväkohtainen määrä on etukäteen tiedossa. Menopäätöksestä tulee tällöin käydä ilmi päiväys, allekirjoitus ja tilit, joille meno kirjataan.

Maksuliikkeen sisäinen valvonta

12 a §. (11.12.2009/1096) Valtio on talousarvionaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtiokonttori kerää kirjanpitotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon.

Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuute-

na virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.

29 §. (7.4.2004/254) Taloussäännössä on määrättävä menojen maksuunpanon menettelyistä kirjanpitoyksikössä. Valtiokonttori antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä maksuunpanon menettelyistä.

Kirjanpitoyksikön on avattava tulotilit ja menotilit viraston tai laitoksen nimiin taikka erityisestä syystä viranomaisen nimiin. Kirjanpitoyksikkö hyväksyy maksuliiketilien käyttäjät.

Maksuliiketilä saavat käyttää vain 69 b §:ssä tarkoitettussa taloussäännössä tai sen nojalla määrätyt kaksi henkilöä yhdessä. Valtiokonttori voi kuitenkin erityisestä syystä antaa luvan siihen, että maksuliiketilä käyttää yksi henkilö yksin.

39 §. (29.12.2009/1786) Viraston ja laitoksen on osana 69 §:ssä säädettyjä sisäisen valvonnan menettelyitä varmistauduttava määrärahan riittäväyydestä sekä siitä, että viraston ja laitoksen toimialaan kuuluvat valtion tulot peritään ja menot maksetaan asianmukaisesti ja oikeamääräisinä.

Taloussäännössä on määrättävä menojen maksuunpanon menettelyistä kirjanpitoyksikössä. Valtiokonttori antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä maksuunpanon menettelyistä.

40 §. (19.6.1997/600) Valtiokonttori antaa tarkempia määräyksiä kirjanpitoyksiköiden maksuliikkeen hoitamisesta. (29.12.2009/1786)

Virastojen ja laitosten maksuliike ja palkan laskenta on hoidettava riittävän yhtenäisiä, turvallisia sekä tarvittavat tiedot antavia järjestelmiä käyttäen.

Valtiokonttori antaa tarvittavat määräykset ja ohjeet maksuliikkeessä ja palkan laskennassa käytettävistä järjestelmistä.

Koneellisten tietovälineiden hyväksikäyttö

Asetus valtion talousarviosta

41 c § (1 momentti). Tosite saadaan laatia ja kirjanpitomerkintä tehdä koneelliselle tietovälineelle sekä tositteet, kirjanpitokirjat ja muu kirjanpitoaineisto säilyttää samanaikaisesti yksinomaan koneellisella tietovälineellä.

Audit trail (katkeamaton kirjausketju)

Asetus valtion talousarviosta

43 §. (2 momentti) Kirjaukset on tehtävä siten, että niiden yhteys tilinpäätökseen voidaan vaikeuksitta todeta.

41 c §. (2 momentti) Koneellisin tietovälinein pidetyssä kirjanpidossa kirjausten suorittamistapa ja niiden yhteys tilinpäätökseen on voitava todeta vaikeuksitta. Kirjanpitoyksikön on tarvittaessa saatettava koneellisella tietovälineellä oleva kirjanpitoaineisto selväkieliseen kirjalliseen muotoon.

Menetelmäkuvaus

Asetus valtion talousarviosta

41 c §. (3 momentti) Koneellisin tietovälinein pidetystä kirjanpidosta on laadittava menetelmäkuvaus. Menetelmäkuvaus on varustettava käyttöaikaa koskevilla merkinnöillä ja säilytettävä siten järjestettynä, että tietojenkäsittely suorittamistapa voidaan todeta vaikeuksitta.

Valtiokonttori antaa tarkemmat määräykset 1 momentissa säädetystä menettelyistä ja 3 momentissa säädetyn menetelmäkuvauksen laatimisesta sekä koneellisen tietovälineen avulla pidetyn kirjanpidon täsmäyttämistä.

Kirjanpilotapahtuman todentaminen

Asetus valtion talousarviosta

43 §. (1 momentti) Kirjausten tulee perustua päivättyyn, numeroituun ja hyväksytyyn tositteeseen, joka todentaa kirjanpilotapahtuman.

44 §. Kirjanpidon tosite on varustettava merkinnällä veloittavista ja hyvitetävistä, jollei muuten ole selvää, mille tilille kirjanpilotapahtuma on kirjattu. Tositteeseen on merkittävä kullekin tilille kirjattavat määrät, tarkastukset ja menon hyväksyminen.

Liikekirjanpidon menon ja tulon todentavasta tositteesta on käytävä selville, mistä meno tai tulo on aiheutunut. Talousarviokirjanpidon talousar-

viomenon ja talousarviotulon todentavasta tositteesta on käytävä selville, mistä talousarviomeno tai talousarviotulo on aiheutunut. Tuotannon tekijän vastaanottoajankohta, suoritteen luovutusajankohta taikka muu liikekirjanpidon ja talousarviokirjanpidon menon tai tulon syntymisajankohta on voitava osoittaa tositteella tai sen liitteellä taikka muulla vastaavalla tavalla.

3 mom. on kumottu VNA:lla 29.12.2009/1786.

Muistiotositteet

Asetus valtion talousarviosta

45 §. Kirjanpidon virhe on korjattava siten, että voidaan selvästi todeta, mikä on korjattava tosite, mitä on korjattu ja miten korjaus on tehty.

Korjaus-, oikaisu- ja siirtokirjauksen todentava tosite on asianmukaisesti hyväksyttävä.

Kirjanpitoaineiston säilyttäminen

Asetus valtion talousarviosta

46 §. Tositteet on säilytettävä siten, että kukin tosite on tarvittaessa helposti löydettävissä.

2 mom. on kumottu VNA:lla 29.12.2009/1786.

Kirjanpitoakirjat, tililuettelo ja koneellisen kirjanpidon menetelmäkuvaus on säilytettävä vähintään kymmenen vuotta varainhoitovuoden päättymisestä siten järjestettyinä, että käytetty tilijärjestelmä ja tietojenkäsittelyn suorittamistapa voidaan vaikeuksitta todeta.

Varainhoitovuoden tositteet ja muu kuin 3 momentissa mainittu kirjanpitoaineisto on säilytettävä vähintään kuusi vuotta varainhoitovuoden päättymisestä, tositteet kirjausjärjestyksessä tai muuten siten, että tositteiden ja kirjausten välinen yhteys voidaan vaikeuksitta todeta.

Valtiokonttori antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä kirjanpitoaineiston säilyttämisestä.

Hyvä tiedonhallintatapa

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

4 § Viranomaiset *Viranomaisilla* tarkoitetaan tässä laissa:

1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

18 §. Hyvä tiedonhallintatapa. (1 momentti) Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saataavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti:

...

4) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;

Asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030

1§. Selvitykset hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Viranomaisen on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista varten arkistolaissa (831/1994) tarkoitettua arkistonmuodostussuunnitelmaa hyväksi käyttäen selvitettävä ja arvioitava asiakirjansa ja tietojärjestelmänsä sekä niihin talletettujen tietojen merkitys samoin kuin asiakirja- ja tietohallintonsa.

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi on lisäksi selvitettävä ja arvioitava tietojen saatavuuteen, käytettävyyteen laatuun ja suojaan sekä tietojärjestelmien turvallisuuteen vaikuttavat uhat sekä niiden välttämiseksi ja poistamiseksi käytettävissä olevat keinot ja niiden kustannukset sekä muut vaikutukset.

Viranomaisen on 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen selvitysten perusteella arvioitava ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi.

8 §. Selosteet tietojärjestelmästä. Viranomaisen on laadittava ylläpitämistään tietojärjestelmistä seloste, josta ilmenee tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot. Seloste on pidettävä yleisön saatavilla kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Seloste voidaan sisällyttää myös osaksi arkistonmuodostussuunnitelmaan.

Tietoturvallisuuden perustaso

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta
valtionhallinnossa 1.7.2010/681

5 §. Tietoturvallisuuden perustason toteuttaminen. Tietoturvallisuuden toteuttamiseksi valtioneuvoston viranomaisen on huolehdittava siitä, että 1 momentin

- 1) viranomaisen toimintaan liittyvät tietoturvallisuusriskit kartoitetaan;
- 2) viranomaisen käytössä on riittävä asiantuntemus tietoturvallisuuden varmistamiseksi ja että tietoturvallisuuden hoitamista koskevat tehtävät ja vastuu määritellään;
- 3) asiakirjojen käsittelyä koskevat tehtävät ja vastuut määritellään;
- 4) tietojen saanti ja käytettävyys eri tilanteissa turvataan ja luodaan menettelytavat poikkeuksellisten tilanteiden selvittämiseksi;
- 5) asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassapito ja muu suoja varmistetaan antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat salassa pidettäviä tietoja tai henkilörekisteriin talletettuja henkilötietoja työtehtäviensä hoitamiseksi;
- 6) tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä;

7) asiakirjojen tietojenkäsittely- ja säilytystilat ovat riittävästi valvottuja ja suojattuja.

Tietoturvallisuusasetuksen siirtymäsäännökset

23 §. Siirtymäsäännökset. Viranomaisen tietojenkäsittely on saatettava vastaamaan asetuksen 5 §:ssä säädettyjä perustason tietoturvallisuusvaatimuksia kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

Viranomaisen on saatettava luokiteltujen asiakirjojen käsittely vastaamaan 4 luvussa säädettyjä vaatimuksia viiden vuoden kuluessa siitä, kun viranomainen on päättänyt luokitella asiakirjansa.

Valtionhallinnon viranomaisen asetuksen voimaan tullessa käytössä olevien toimitilojen on täytettävä asetuksessa säädetty vaatimukset tilojen turvallisuudelle viiden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Sama koskee toimitiloja, jotka on otettu käyttöön ennen kuin on kulunut kaksi vuotta asetuksen voimaantulosta.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

5 §. Huolellisuusvelvoite. Rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Sama velvollisuus on sillä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun.

10 §. Rekisteriseloste. Rekisterinpitäjän on laadittava henkilörekisteristä rekisteriseloste, josta ilmenee:

- 1) rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot;
- 2) henkilötietojen käsittelyn tarkoitus;
- 3) kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä;
- 4) mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle; sekä
- 5) kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista.

11 §. Arkaluonteisten tietojen käsittelykielto. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

- 1) rotua tai etnistä alkuperää;
- 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista;
- 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta;
- 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia;
- 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka
- 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

12 §. Poikkeukset arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta. Mitä 11 §:ssä säädetään, ei estä:

- 1) tietojen käsittelyä, johon rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa.

32 §. Tietojen suojaaminen. Rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

Sen, joka itsenäisenä elinkeinonharjoittajana toimii rekisterinpitäjän luokun tai jolle rekisterinpitäjä luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla, on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. (11.5.2007/528).

Valtiokonttorin määräykset ja ohjeet

Valtiokonttorin määräys taloussääntöjen päivittämisestä (VK481/03/2010).

Valtiokonttorin määräys kirjanpitoaineiston säilytysajoista (VK122/03/2005).

Valtiokonttorin määräys koneellisten tietovälineiden käyttämisestä kirjanpidossa sekä menetelmäkuvausten laadinnasta (VK 482/03/2010).

Valtiokonttorin toimintatapaohje kirjanpitoyksikön ja palvelukeskuksen välisestä työnjaosta tositteiden ja Valtiokonttorille annettavien ilmoitusten hyväksynnässä (18.4.2008, päivitetty 10.6.2008).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-221-3 (nid.)