

## 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 ekonomiförvaltning. 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.

Statsekonomin 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 koncentreras 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 dataskyddsdokumentation.

kumentering 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.