

Jakelussa mainitut

Laillisuustarkastuskertomus 13/2017 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Laillisuustarkastuskertomus 13/2017 perustui tarkastusviraston edeltävien vuosien valtionhallinnon sisäistä valvontaa koskeviin tarkastuksiin, annettuihin lausuntoihin ja asiantuntijatoimintaan. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä selvitettiin kirjanpitoyksiköiden johdon ja sisäisen tarkastuksen näkemyksiä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta ja sisäisen tarkastuksen toiminnasta.

Tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavia asioita:

- Mihin konkreettisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta sisäisen valvonnan toimivuuteen ja sen järjestämiseen valtion taloudenhoidon kattavana kokonaisuutena kiinnitettäisiin aiempaa enemmän huomiota?
- Mihin konkreettisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta sisäinen valvonta ja riskienhallinta olisi kiinteä osa toiminnan suunnittelua, uudistamista ja lainsäädännön kehittämistä?
- Miten on huomioitu tarkastuskertomukseen sisältynyt suositus siitä, että kontrollit tulisi aina ensisijaisesti suunnitella ennaltaehkäiseviksi ja rakentaa tietojärjestelmissä automaattisiksi ja kontrollien tehokkuudesta tulisi varmistua testaamalla?
- Mihin konkreettisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta valtionhallintoon saataisiin yhteinen sähköinen valtionavustusten hallintajärjestelmä?
- Miten on varmistettu, että valtiovarain controller -toiminnon resursointi tosiasiallisesti vastaa valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä talousarviolain) 24 e §:n periaatteita?
- Mihin konkreettisiin toimenpiteisiin on ryhdytty riskienhallinnan kehittämisessä kohti valtioneuvostotason riskienhallintaa?
- Mihin konkreettisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, jotta valtion taloudenhoidon kokonaisprosessiin kohdistuvaa sisäistä tarkastusta vahvistettaisiin?

Jälkiseurantaa varten valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, Valtiokonttorille ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (jäljempänä palvelukeskus) lähetettiin selvityspyyntö 14.10.2019. Jälkiseurannasta keskusteltiin Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kokouksessa 13.2.2020. Jälkiseurannassa on hyödynnetty Valtiontalouden tarkastusviraston

kirjanpitoyksiköiden vuoden 2019 tilintarkastuksissa (erityisesti palvelukeskuksen palveluprosessien sisäisen valvonnan tarkastuksissa) esiin tulleita havaintoja. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Sisäisen valvonnan järjestäminen valtion taloudenhoidon kattavana kokonaisuutena

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ja sen asiakkaina olevat kirjanpitoyksiköt kuuluvat yhteen valtiokokonaisuuteen, mikä mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien tehostamisen sekä sisäisen valvonnan kokonaisvaltaisen järjestämisen. Tehokkuutta tukevat erityisesti Kieku-tietojärjestelmän yhtenäiset asiakaspalveluprosessit, yhtenäiset säädökset ja määräykset sekä tehtävien hoitamisessa käytettävät yhtenäiset tietojärjestelmät. Yhtenäisten tietojärjestelmien ja prosessiohjeiden tavoitteena on edesauttaa yhdenmukaisten toimintatapojen noudattamista sekä turvata prosessien laatu ja sisäisen valvonnan tehokkuus. On tärkeää, että säännöksiä noudatetaan ja niiden noudattamista valvotaan.

Valtiovarainministeriö toteaa 6.11.2019 antamassaan selvityksessä, että valtion talousarviolakia muutettiin 1.10.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella (1053/2016) siten, että Valtiokonttori määrää ne taloushallintotehtävät, jotka tuotetaan palvelukeskuksessa. Tämä on edellyttänyt valtiovarainministeriön mukaan valtion taloushallintotehtävien ja prosessien läpikäyntiä ja yhdenmukaistamista kokonaisuudessaan. Aikaisempaa yhtenäisemmät prosessit ja toimintatavat ovat puolestaan mahdollistaneet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden entistä paremman yhdenmukaistamisen, ohjeistamisen ja automatisoinnin verrattuna aiempiin, heterogeenisempiin toimintatapoihin.

Valtiokonttorin 30.10.2019 antaman selvityksen mukaan taloussäännön laatimisesta ja päivittämisestä annettua määräystä päivitettiin keväällä 2019. Uusitussa määräyksessä huomioitiin kirjanpitoyksiköiden ja palvelukeskuksen välisestä vastuunjaosta Valtiokonttorin antamat määräykset. Päivitykset selvensivät selvityksen mukaan taloussäännön laatimista ja päivittämistä koskevaa määräystä suhteessa olemassa oleviin käytäntöihin.

Valtiokonttori tuo selvityksessään esiin, että syksyllä 2018 julkaistuun versioon talous- ja henkilöstöhallinnon vastuunjakotaulukkomääräykseen lisättiin vastuut vaarallisten työyhdistelmien välttämistä sekä tietojärjestelmien automaattisten kontrollien asianmukaisesta toiminnasta. Valtiokonttori oli selvityksen antamisen aikaan kuvaamassa taloushallinnon prosessien kontrolleja taloushallinnon vastuunjakotaulukkopohjalle. Ohje on valmistunut selvityksen antamisen jälkeen 16.1.2020.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin selvityksissä todetut kehittämistoimenpiteet ovat oikeansuuntaisia ja edistävät valtion talous- ja henkilöstöhallintoprosessien sisäisen valvonnan kehittämistä kokonaisuutena. Kehittämistoimenpiteet mahdollistavat myös kontrollien kohdentamisen aiempaa tehokkaammin siihen osaan kokonaisprosessia, jossa riskienhallinta voidaan tehostaa ja luotettavimmin toteuttaa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vastuiden tarkentaminen parantaa myös palvelukeskuksen tietoisuutta ja vastuuta tietojärjestelmäkontrollien toiminnasta. Lisäksi vastuiden tarkentaminen painottaa sitä, että palvelukeskuksen tulee huomioida sisäinen valvonta ja annetut säännökset nykyistä paremmin osana tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöoikeusroolien määrittämistä. Riskialttiiden toimenkuvien tunnistamisella, tehtävien eriyttämisellä ja käyttöoikeuksien asianmukaisella rajaamisella lisätään myös luottamusta automaattisten kontrollien asianmukaiseen toimintaan.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että valtionhallinnon tuottavuustavoitteet ovat ohjanneet sisäisen valvonnan ratkaisuja ja painottuneet niitä tehtäessä. Tämä on osin johtanut siihen, että

prosessin toimintoihin sisältyy merkittäviä riskejä ja niiden olemassaolo on hyväksytty. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla on keskeinen merkitys positiivisen valvontaympäristön kehittymiselle. Niiden toiminta vaikuttaa todennäköisesti alaisen hallinnon ja organisaatioiden henkilökunnan suhtautumiseen sovittuihin menettelytapoihin ja kontroleihin. Tarkastusvirasto pitää oikeana toimenpiteitä, jotka vahvistavat valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin ohjausotetta sekä Valtiokonttorin prosessiomistajan roolia talous- ja henkilöstöhallinnon sisäisen valvonnan kokonaisuuden kehittämisessä ja sen asianmukaisuuden varmistamisessa. Ohjauksen merkitys korostuu erityisesti prosesseja ja tietojärjestelmiä kehitettäessä sekä ennaltaehkäisee sisäisen valvonnan päällekkäisyyttä ja kontrollivajeita kokonaisuuden näkökulmasta. Keskitetty ohjaus ennaltaehkäisee myös sisäisen valvonnan osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksella. Valvontaympäristö toimii perustana sisäisen valvonnan muille osa-alueille sekä päivittäiselle päätöksenteolle ja toiminnalle.

Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että Valtiokonttorin vastuunjakomääräyksen mukaisia vastuita ei ole vielä kokonaisuudessaan otettu osaksi henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien käytännön toimintaa. Palvelukeskuksessa tulee osin varmistua siitä, että tietojärjestelmien automaattiset kontrollit toimivat tehokkaasti ja vaaralliset työhdistelmät vältetään.

2.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan roolit toiminnan suunnittelussa, uudistamisessa ja lainsäädännön kehittämisessä

Valtiovarainministeriö arvioi selvityksessään, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on otettu asiaan kuuluvalla tavalla huomioon olemassa olevassa valtion taloudenhoitoa koskevassa lainsäädännössä ja määräyksissä. Mikäli toiminnan uudistaminen kuitenkin vaatii muutoksia säädöksiin tai määräyksiin, muutostarpeet arvioidaan valtiovarainministeriön mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta huolellisesti. Esimerkkinä valtiovarainministeriön selvityksessä mainitaan valtion matkahallinnon kehittäminen ja siihen liittyvä talousarvioasetuksen 38 §:n asetusmuutos (430/2018), joka tuli voimaan 7.6.2018. Asetusmuutoksessa tarkennettiin ja selkeytettiin menon hyväksymiskäsittelyä niin, että siinä otettiin huomioon matkahallintojärjestelmien automatisointimahdollisuudet. Selvityksen mukaan muutokset tarkentaa ja selkeyttää matkajen tarkastus- ja hyväksymisvastuita.

Palvelukeskuksen 31.10.2019 antamassa selvityksessä tuodaan esille useita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteita, joita on toteutettu vuoden 2019 aikana muun muassa ottamalla käyttöön systemaattinen riskienhallintaprosessi sekä ohjeistamalla, vahvistamalla ja selkeyttämällä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuita.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan keskeisiä sisäistä valvontaa koskevia talousarviosäädöksiä voidaan pitää pääosin asianmukaisina ja riittävinä. Valtionhallinnossa on viime vuosina kuitenkin toteutettu muutoksia, joilla talousarviolainsäädännön sisäisen valvonnan menettelyjä on kevennetty säädösuudistuksilla ja ohjeistuksella. Esimerkiksi valtiovarainministeriön mainitsema matkahallinnon menojen ennakkohyväksymistä koskeva talousarvioasetuksen 38 §:n 3 momentin säännöksen voidaan katsoa lähinnä heikentävän sisäisen valvonnan kokonaisuutta ja luotettavuutta. Tämä johtuu siitä, että säännösmuutos mahdollistaa kontrollin kiertämisen toimintatapaa muuttamalla. Toimintatavan muuttaminen voi puolestaan johtaa erilaisiin menettelytapoihin virastokohtaisesti. Yhtenäiset toimintatavat sekä automatisoidut prosessit ja kontrollit ovat keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien tehokkuuden edellytys.

Laillisuustarkastuskertomuksen antamisen jälkeen aloitetuissa keskitettyjen tietojärjestelmien kehittämisprojekteissa sisäisen valvonnan näkökulmaa ei ole asianmukaisesti huomioitu. Tilintarkastuksissa on todettu, että virheiden ja väärinkäytösten riski on lisääntynyt ja virheitä on myös tapahtunut enemmän. Esimerkiksi osana hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa käyttöön otetun Handi-järjestelmän tarkastuksessa on todettu puutteita sisäisen valvonnan järjestämisessä sekä käyttöön otettujen menettelyjen säädöstenmukaisuudessa. Puutteet ovat johtaneet hyväksytyistä menopäätöksistä osin

poikkeavien menojen maksamiseen sekä menojen virheelliseen kirjanpidolliseen käsittelyyn. Tarkastuksessa on todettu merkittäviä puutteita myös kontrollien luotettavuudessa.

Sisäisen valvonnan näkökulmaa ei ole huomioitu myöskään matkahallinnon prosessien kehittämisessä. Kontrollien kehittäminen on aloitettu uusien toimintojen tuotantokäyttöönoton jälkeen.

Keskeisenä ongelmana on tarkastusten perusteella edelleen se, että sisäisen valvonnan näkökulma ali-arvioidaan prosessien kehittämisessä ja prosessiratkaisuissa. Tämä johtaa siihen, että sisäisen valvonnan kontroleista tulee tehottomia. Useissa tapauksissa sisäisen valvonnan riskejä ei ole tunnistettu. Joissakin tapauksissa talousarvioasetuksen kontroleja koskevia säännöksiä ei ole asianmukaisesti huomioitu tietojärjestelmiä kehitettäessä.

Palvelukeskuksen selvityksen mukaan tietojärjestelmien puutteellisia kontroleja pyritään korvaamaan ja parantamaan ohjelmistorobotiikalla. Kesällä 2019 asetetun sisäisen valvonnan automatisointiprojektin tavoitteena on kehittää ohjelmistorobotteja, joiden avulla sisäistä valvontaa voidaan tehdä nykyistä ennakoivammin, laadukkaammin ja kattavammin. Ensimmäisten automatisoitavien kontrollipisteiden ohjelmointi on alkamassa, ja projektin päättyessä 28.2.2020 tuotannossa on arviolta 5–10 automatisoitua kontrollia. Loput projektissa määritellyt automatisoitavat kontrollipisteet ohjelmoidaan ja otetaan käyttöön linjatyonä vuoden 2020 aikana. Asiakaspalveluprosessin automatisointi sisäänrakennetusti tietojärjestelmillä ja ohjelmistorobotiikalla parantaa sisäisen valvonnan kontrolliympäristöä. Asiakaspalveluprosessien automatisointi pakottaa standardisoimaan ja yhdenmukaistamaan toimintoja sekä palvelukeskuksessa että asiakasvirastoissa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sisäisen valvonnan automatisointiprojektin tavoitteet ja automatisoitavat kontrollit ovat oikeansuuntaisia ja parantavat sisäisen valvonnan tehokkuutta. Toisaalta robotiikan ja automatisoinnin lisääminen on tuonut mukanaan myös uusia riskejä, joihin palvelukeskuksen tulisi vastata. Huomiota tulisi kiinnittää automatisointiprosessin virhe- ja väärinkäytösriskien tunnistamiseen ja tehokkaiden kontrollien määrittämiseen sekä tehtävien asianmukaiseen eriyttämiseen. Sisäisen valvonnan automatisointiprojektin kehittämistoimenpiteet toteutetaan osin kuitenkin vasta vuosia tietojärjestelmien käyttöönoton jälkeen.

Palvelukeskuksen lausunnon mukaan palvelukeskuksessa on aloitettu vuonna 2019 systemaattinen riskienhallintaprosessi, joka vaatii vielä tarkennusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan systemaattinen riskienhallintaprosessi mahdollistaa sen, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulma huomioidaan nykyistä paremmin prosessien ja tietojärjestelmien kehittämistyössä. Tarkastushavaintojen perusteella systemaattisen riskienhallintaprosessin kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Edellä todetut palvelukeskuksen kehittämistoimenpiteet osoittavat osaltaan, että valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin sisäisen valvonnan ohjausotteen tehostumisella on vaikutusta. Tavoitteena tulisi olla sisäisen valvonnan valvontaympäristön vahvistaminen ja sisäisen valvonnan näkökulman terävöittäminen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittämisessä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää aktiivisen ohjausotteen lisäksi riittävän osaamisen turvaamista säädösten, määräysten ja ohjeiden valmistelussa sekä erityisesti prosessien ja tietojärjestelmien kehittämistyössä niin valtiovarainministeriössä, Valtiokonttorissa kuin palvelukeskuksessa. Hyvin suunniteltu ja käyttöön otettu sisäinen valvonta tukee myös toiminnallisen tehokkuuden tavoitteita.

2.3 Kontrollit

Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen selvitysten mukaan kontrollipisteitä on lisätty ja tarkennettu taloushallinnon prosesseissa. Palvelukeskuksessa suunnitellaan virheitä ja väärinkäytöksiä ehkäiseviä kontroleja sisäisen valvonnan automatisointiprojektissa. Lisäksi palvelukeskuksessa on kehitetty lokitietojen hyödyntämistä osana virheitä ja väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevien kontrollien suunnittelua ja käyttöönottoa.

Palvelukeskuksen selvityksen mukaan sisäisen valvonnan tehokkuutta testataan sisäisen valvonnan kvartaaliraportoinnin yhteydessä. Esimiehet tekevät sisäistä valvontaa prosessien ohjeiden mukaisesti. Kontrollipisteiden tarkastukset ovat osittain manuaalisia ja jälkikäteisiä. Laajojen tehtävänkuvien ja käyttöoikeuksien riskien hallitsemiseksi on vuoden 2019 syksyllä etsitty korvaavia automatisoituja sisäisen valvonnan kontrolleja. Tätä työtä on tehty osana sisäisen valvonnan automatisointiprojektia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sisäisen valvonnan automatisointiprojektin tavoitteet ja automatisoitavat kontrollit ovat oikeansuuntaisia ja parantavat sisäisen valvonnan tehokkuutta. Projektin tavoitteena on suunnitella ja ottaa käyttöön automaattiset ja ennaltaehkäisevät kontrollit osalle tunnistetuista merkittävistä riskeistä. Tulevaisuudessa on kuitenkin suositeltavaa kehittää systemaattista riskienhallintaa ja painottaa sisäisen valvonnan näkökulman nykyistä parempaa huomioimista osana prosessien ja tietojärjestelmien kehittämistä. Talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sisäisen valvonnan kehittämistyössä tulisi huomioida myös se, että palvelukeskuksen asiakasvirastojen käytössä olevien valvontavälineiden tulee olla tehokkaita. Näin ne pystyvät hoitamaan vastuullaan olevat keskeiset kontrollit. Asiakasvirastojen vastuulla ovat esimerkiksi menojen asiatarkastaminen ja hyväksyminen sekä sen varmistaminen, että palkanlaskennan perustana olevat tiedot ilmoitetaan palvelukeskukseen ajallaan, oikein ja luotettavasti. Asiakasvirastojen vahvat virheitä ja väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevät kontrollit ovat edellytys palvelukeskuksen prosessien tehokkuudelle.

Lisäksi palvelukeskuksessa tulisi kehittää asiakaspalveluprosesseissa käytettävien tietojärjestelmien automaattisten kontrollien luotettavuutta. Näin estetään mahdollisuus kontrollien tahattomaan tai tahalliseen kiertämiseen sekä mahdollisuus kontrollien asiakaskohtaiseen räätälöimiseen. Talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseissa käytettävien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien tarkastuksessa on todettu riskialttiita toimenkuvia. Tämä aiheutuu käyttövaltuushallinnon prosessin sisäisen valvonnan heikkouksista. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan nykyiset käyttövaltuushallinnon kontrollit eivät ole riittäviä varmistamaan tiedonhallintalain (906/2019) 16 §:ssä mainittujen käyttöoikeuksien jatkuvaa ajantasaisuutta.

Tarkastusten perusteella voidaan todeta, että talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien toimenkuvat ovat laajentuneet ja riskialttiit toimenkuvat lisääntyneet. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan prosessit tulisi riskien hallitsemiseksi aina järjestää ensisijaisesti tehtäviä eriyttämällä. Mikäli tehtäviä ei voida eriyttää tai muutoin tietojärjestelmillä tehokkaasti valvoa, on toiminnosta vastuussa olevan johdon syytä kehittää ja ottaa käyttöön korvaavia sisäisen valvonnan kontrolleja. Jotta palvelukeskuksen palvelutuotannon toimenkuvissa nykyisellään todetut riskit voitaisiin hallita, tulisi asiakasvirastoissa tehdä laajoja kontrollitoimenpiteitä menojen asiatarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan palvelukeskuksen tehtäviä ei ole kaikilta osin asianmukaisesti eriytetty Valtiokonttorin vastuunjakomääräyksen edellyttämällä tavalla eikä käyttöön ole otettu korvaavia kontrolleja. Tarkastusvirasto suosittelee, että virhe- ja väärinkäytösriskejä tulisi hallita ja kontrollien luotettavuus tulisi varmistaa aina rajaamalla tehtävät asianmukaisesti ja rajaamalla käyttöoikeudet toimenkuvien mukaisesti. Toimintamalli, jossa turvaudutaan korvaaviin kontrolleihin, ei ole talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuuden tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukainen. Palvelukeskuksen korvaavat kontrollit eivät poista myöskään asiakasvirastoissa tunnistettuja riskialttiita toimenkuvia. Tältä osin tarkastusvirasto suosittelee esimerkiksi asianohjausmallin kehittämistä kaikkien palvelukeskukseen ilmoitettavien tietojen osalta.

2.4 Valtionavustusten sähköisen käsittelyjärjestelmän kehittäminen

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtiovarainministeriö asetti 8.3.2019 valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankeen. Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2023. Hankevalmistelussa on selvityksen mukaan tunnistettu useita hankkeessa toteutettavia kehittämistoimenpiteitä.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtiovarainministeriön lausunnossa todetut toimenpiteet ovat oikeasuuntaisia.

2.5 Valtiovarain controller -toiminnon resursointi

Talousarviolain 24 f §:n mukaan valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on muun muassa ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan järjestämistä. Valtiovarain controller -toiminnon 31.10.2019 antaman selvityksen mukaan sillä on ollut viime vuosina käytettävissä muutama henkilötyökuukausi vuodessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö arvioi selvityksessään, että valtiovarain controller -toiminnon tehtävät on hoidettu asiaan kuuluvalla tavalla toiminnon resursseilla. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on arvioida controller-toiminnon tilanne ja kehittämistarpeet kevääseen 2020 mennessä. Mahdollisen muutoksen kohteena olevaan toimintoon ei ole katsottu tarkoituksenmukaista käynnistää controllerin rekrytointia.

Talousarviolain 24 e §:n mukaan valtiovarain controller -toiminnossa työskentelee valtioneuvoston controller sekä tämän apuna ja sijaisena valtioneuvoston apulaiscontroller. Valtioneuvoston controllerin virka on ollut syksystä 2010 lähtien täyttämättä, ja viran edellisen haltijan on tasavallan presidentti 24.5.2017 nimittänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin vakinaiseen virkaan 1.1.2018 alkaen. Valtioneuvoston controller -toiminnon resurssit eivät vastaa talousarviolain 24 e §:n vaatimuksia.

2.6 Riskienhallinnan kehittäminen

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että asian selvittäminen on ministeriössä kesken ja edelleen valtiovarainministeriö viittaa valtiovarain controller -toiminnon selvitykseen.

Valtiovarain controller -toiminnon selvityksen mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvityspyynnössään maininnut kirjelmän EK 43/2018 vp, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on syksyllä 2018 alkaneen toimikautensa toimintasuunnitelmassa asettanut tavoitteeksi valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kuvauksen laatimisen. Kesällä 2019 tehtiin työn pohjaksi riskienhallintaa koskeva kysely, jolla kartoitettiin riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Edelleen valtiovarain controller -toiminnon selvityksen mukaan kyselyn tuloksista on julkaistu raportti. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta jatkaa muun muassa näiden tulosten perusteella johtopäätösten tekemistä valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tarpeista.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtiovarain controller -toiminnon selvityksessä todetut toimenpiteet ovat oikeasuuntaisia. Valtioneuvostotasoisesta riskienhallintaa valmisteleva työryhmä on asetettu 21.4.2020 ja työryhmän toimikausi on 1.5.–31.12.2020. Työryhmän tavoitteena on määritellä ja laatia kuvaus valtioneuvostotasoisesta, hallinnonalatasoisesta ja virastotasoisesta riskienhallinnasta.

2.7 Valtion taloudenhoidon kokonaisprosessiin kohdistuvan sisäisen tarkastuksen vahvistaminen

Valtiokonttori ei selvityksensä mukaan ole käynnistänyt toimenpiteitä eikä ole ollut mukana suunnittelemassa toimenpiteitä, jotka vahvistaisivat valtion taloudenhoidon kokonaisprosessiin kohdistuvaa sisäistä tarkastusta. Valtiokonttori pitää ehdotusta edelleen kannatettavana mutta katsoo, että asia kuuluu enemmän valtiovarainministeriön toimialaan.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaostossa on keskusteltu mahdollisuudesta lisätä yhteistyötä ja koordinaatiota valtioneuvoston sisäisen tarkastuksen osalta.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan asia ei ole edennyt. Valtion taloudenhoidon kokonaisprosessiin kohdistuvan sisäisen tarkastuksen tarpeen voidaan katsoa kasvaneen laillisuustarkastuskertomuksen antamisen jälkeen (mihin vaikuttaa muun muassa palvelukeskuksen tehtäväkentän laajentuminen 1.10.2017 voimaan tulleen talousarviolain muutoksen myötä).

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa -laillisuustarkastuksessa muodostettiin kokonaiskuva siitä, miten sisäinen valvonta ja siihen kuuluva riskienhallinta on järjestetty valtionhallinnossa. Tarkastelun kohteena olivat sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan säädökset sekä ohjaus ja sisäisen valvonnan toimiminen kirjanpitoyksiköissä ja palvelukeskuksessa.

Jälkiseurannan perusteella osa tarkastuksen suosituksista on edennyt suotuisasti, osa on edennyt jossain määrin ja osassa ei ole tapahtunut kehitystä.

Valtiovarain controller -toiminnon resursointi ei ole kymmeneen vuoteen vastannut talousarviolain 24 e §:n periaatteita. Toiminnon säädöksen vastainen resursointi on ollut omiaan vaikuttamaan siihen, että valtiovarain controller -toiminnolla on ollut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen käytettävissä yhteensä vain muutaman henkilötyökuukauden työpanos vuodessa. Mikäli controller-toiminnon arviointi valtiovarainministeriössä ei johda konkreettisiin muutosehdotuksiin tai valtiovarain controllerin viran täyttämistä ei aloiteta 31.10.2020 mennessä, tarkastusvirasto saattaa asian ylimpien laillisuusvalvojen käsiteltäväksi.

Riskienhallinnan kehittämisen seuranta jatketaan Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus -tuloksellisuustarkastuskertomuksen (20/2018) jälkiseurannan yhteydessä vuonna 2021.

Palvelukeskuksen palveluprosessien sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden tarkastus suoritetaan tarkastusvirastossa keskitetysti. Jälkiseuranta jatketaan osittain osana palvelukeskuksen palveluprosessien sisäisen valvonnan tarkastusta.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Pasi Tervasmäki
johtava tilintarkastaja

JAKELU Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
Valtiovarain controller -toiminto