VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

# Sisäinen valvonta

## Asia: K 2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

ESKO MUSTONEN, VALTIONEUVOSTON
APULAISCONTROLLER
TARKASTUSVALIOKUNTA
28.05.2024

# Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus

- **Sisäinen valvonta:** viraston ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus viraston tavoitteiden saavuttamisesta
- **Riskienhallinta:** Koordinoitu toiminta, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta.
- **Sisäinen tarkastus:** tukee organisaation johtamista arvioimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta
- **Väärinkäytös:** taloudellisen hyödyn saamiseksi tehtyjä oikeudettomia tekoja, jotka ovat epärehellisiä, epäeettisiä tai organisaation ohjeita tai määräyksiä rikkovia.

# Säädospohja

- **TaL 24b§:** “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 riittävyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.**”

- **Sisäisen tarkastuksen järjestäminen TaA 70§:** Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta.

# Sisäisen valvonnan arviointi

- **Arviointi-ja vahvistuslausuma (TaA 65§):**

  Kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää:

  …

  7) arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi-ja vahvistuslausuma);

  …

  9) yhteenveto havaituista valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä

# Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta

- Talousarvioasetuksen 71 § (254/2004)
- Valtioneuvoston asettama, toimikausi 3 vuotta
- Valtiovarain controller -toiminnon johtama
- Jäsenet kaikista ministeriöistä, DVV:sta, VTV:stä, valtiokonttorista ja Kelasta
- Tehtävänä mm. seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä sekä tehdä aloitteita näiden kehittämiseksi
- Toimikaudella 2022-2024 **sisäisen tarkastuksen jaosto  ja riskienhallintajaosto** valmistelun tukena

# Arvioinnin pohjaksi

- Kyselytutkimus sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden toteutumisesta (2023)
- Kysely riskienhallinnan järjestämisestä ja tilasta 2018 ja 2024
- OECD:n Public Integrity –indikaattorikyselyn Effectiveness of Internal Control and Risk management
- TSI-hankkeen "Supporting Development of the Internal Control and Risk Management Frame-work in Finland" –nykytilan analyysi, alustavat havainnot

# Havaintoja

- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen tyypillisesti ”oman toimen ohella”
- Sisäisen tarkastuksen yksiköt pieniä, tyypillisesti 0-1 tarkastajaa, ostopalveluita käytettään laajasti
- Yhteisten menettelytapojen ja ammatillisen yhteistyön tarve
- Säädösympäristön kehittäminen
- Ylimmän johdon sitoutuminen
- Tietoisuus sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen tavoitteista ja tuloksista

# Kehittämishankkeita

- Sisäisen tarkastuksen organisatorisen riippumattomuuden vahvistaminen valtionhallinnossa – korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelman hanke (2023)
- Korruptiontorjuntaohjeet valtionhallinnon virastoille ja laitoksille – korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelman hanke (2022)
- Sisäisen valvonnan arviointikehikon ja siihen liittyvän toimintaohjeen päivitys (lausuntokierros 5-6/2024)
- Supporting development of the internal control and risk management framework in Finland, OECD/VM-hanke, rahoitus EU:n TSI instrumentti (2024-2025)
- Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille (2023)

# Sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä huomiota vaativat asiat (Lähde: Sisäisen valvonnan toimintaohje luonnos)

- **Vastuullisuuden edistäminen**
  - Valtionhallinnon muutokset asettavat vaatimuksia sisäiselle valvonnalle mm. säästöt, ulkoistaminen, keskittäminen, poikkihallinnollisuus ja yksityistäminen.
- **Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunta**
  - Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunnalla tarkoitetaan ylimmän johdon johtamaa, koordinoitua ja tavoitteellista toimintaa, jonka tarkoituksena on tunnistaa ja havaita sekä tehokkaasti ehkäistä viraston ja laitoksen vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyviä väärinkäytöksiä

# Sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä huomiota vaativat asiat

- **Varautuminen ja toiminta häiriö- ja poikkeustilanteissa**
  - Varautumisella varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.
- **Julkiset hankinnat ja sopimushallinta**
  - Julkisiin hankintoihin sisällytetyn sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että hankintoja toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen

# Sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä huomiota vaativat asiat

- **Hankerahoituksen hallinta**
  - Valtionavustukset
- **Valtion yhteiset palvelut**
  - Valtion yhteiset palvelut koostuvat valtion sisäisistä tukipalveluista, joiden tuottaminen on keskitetty yhdelle valtion toimijalle, esimerkiksi palvelukeskukselle, erityistehtäväyhtiölle, liikelaitokselle tai yksittäiselle virastolle.
- **Esteellisyys ja sidonnaisuudet**
  - Hallintolain esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta viranomaistoiminnan moitteettomuuteen.

# Väärinkäytösten havaitseminen

- Väärinkäytösilmoitukset, vihjeet; kanavia mm.
  - laillisuusvalvojien kantelumenettelyt
  - Vuoden 2023 alussa voimaantullut laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) antaa suojan eräiden väärinkäytösten ilmoittajille. Ilmoituksen käsittelee pääsääntöisesti toimivaltainen viranomainen.
  - Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaan valtion viranomaisen on ilmoitettava väärinkäytöksistä VTV:lle. Lisäksi VTV:lle voi tehdä kantelun viranomaisen toiminnasta
- Sisäinen valvonta (ehkäisevät ja paljastavat toimenpiteet)
- Sisäinen ja ulkoinen tarkastus
- Data-analytiikka yms.

# Yksi yli yhden -periaate

- Periaatetta suositeltu erityisesti finanssialan hallintoon liittyen. Laajasti ymmärrettynä koskee kaiken sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen tuotosten käsittelyä ohjaavassa ministeriössä, tarkastuslautakunnassa, -valiokunnassa tai vastaavassa elimessä, ei ainoastaan väärinkäytösepäilyjä.
  - Esim. Baselin komitean suositukset luottolaitosten hallinnon järjestämisen periaatteista pankkisektorilla sisältävät myös suosituksia sisäisen tarkastuksen järjestämiseksi. Sisäisen tarkastuksen osalta mainitaan, että riippumattomuuden tukemiseksi sisäisellä tarkastuksella tulisi olla suora yhteys hallitukseen ja sen tuottamat raportit tulisi mennä hallitukselle suoraan ilman, että raportit menevät ensin johdon tarkasteltavaksi (”yksi yli yhden”-periaate). Periaatteen mukaan tarkastushavainnot toimitetaan suoraan toimivan johdon yli organisaation hallitukselle tai tarkastusvaliokunnalle.
  - Vastaavan suosituksen Suomessa on esittänyt VTV valtion velanhallintaa käsitelevässä tarkastuskertomuksessa 12/2021
- Euroopassa vain harvoin virastojen tarkastuslautakuntia tms. (ECIIA 2019)
- Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen koordinaatiota hajautetussa hallintomallissa arvioidaan OECD:n kanssa toteutettavassa hankkeessa