



8.5.2026

Valtionhallinnon sisäisten tarkastajien keskittäminen yhteen organisaatioon sekä sisäistä valvontaa koskevien säännösten muutostarpeiden arviointi

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kokouksessaan 24.6.2025, että selvitetään vuoden 2025 aikana ja toteutetaan viimeistään 1.1.2027 alkaen, mikäli keskitetty malli arvioidaan hajautettua nykymallia tehokkaammaksi, seuraavaa:

- c) Valtionhallinnon sisäisten tarkastajien keskittäminen organisaatioon, joka ylläpitää ja kehittää sisäisten tarkastajien osaamista ja toimintatapoja.

1. Valtiovarainministeriön asettama selvitysryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 18.9.2025 selvitysryhmän (VN/27948/2025) arvioimaan valtionhallinnon sisäisten tarkastajien keskittämistä yhteen organisaatioon sekä arvioimaan sisäisen tarkastusta ja sisäistä valvontaa koskevien säästöjen kehittämistarpeita.

Selvitysryhmän tehtäväksi asetettiin:

- 1) selvittää, miten sisäinen tarkastus on valtiolla järjestetty ja resursoitu,
- 2) selvittää ja arvioida sisäisten tarkastajien roolien ja toimintatapojen kehittämistarpeet,
- 3) selvittää ja arvioida sisäisen tarkastuksen keskittämisen hyödyt ja kustannukset ottaen huomioon kohdat 1 ja 2,
- 4) esittää kohtien 1–3 perusteella arvionsa, onko sisäinen tarkastus perusteltua keskittää valtiolla kokonaan tai osittain yhteen organisaatioon.
- 5) selvittää sisäistä tarkastusta ja sisäistä valvontaa koskevien säännösten kehittämistarpeet sekä tehdä tarvittavat muutosehdotukset.

Selvitysryhmän toimikaudeksi asetettiin tehtävien 1–4 osalta 22.9.2025–17.12.2025 ja tehtävän 5 osalta 15.2.2026.

Liikenne- ja viestintäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle
valtiovarainministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle lähetettyjen

nimeämispyyntöjen vastausten perusteella selvitysryhmä organisoitiin seuraavasti:

Puheenjohtaja:

Juha Halonen, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Varapuheenjohtaja:

Jaana Kuusisto, valtioneuvoston controller, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Timo Hattinen, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Mikko Helkiö, tarkastusneuvos, valtioneuvoston kanslia

Jarkko Huhtaniska, tarkastusneuvos, valtiovarainministeriö

Hannu Kananen, tarkastusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Pasi Ovaska, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Leena Rantala, hallitussihteeri, valtiovarainministeriö

Terhi Sääsکیlahti, johtava asiantuntija, valtiovarainministeriö

Selvitysryhmän sihteerinä toimi Terhi Sääsکیlahti, johtava asiantuntija, valtiovarainministeriö, minkä lisäksi sihteereinä toimivat tarvittavin osin Juha Halonen, Timo Hattinen ja Leena Rantala valtiovarainministeriöstä.

Selvitysryhmän teknisenä sihteerinä toimi Sirpa Kainulainen, johdon assistentti, valtiovarainministeriöstä.

Selvitysryhmä kokoontui 9.2.2025-20.3.2026 välisenä aikana yhteensä 19 kertaa; 22.09.2025, 7.10.2025, 10.10.2025, 21.10.2025, 23.10.2025, 30.10.2025, 14.11.2025, 26.11.2025, 1.12.2025, 5.12.2025, 9.12.2025, 16.12.2025, 14.1.2026, 26.1.2026, 6.2.2026, 13.2.2026, 17.2.2026, 26.2.2026 ja 20.3.2026.

Selvitysryhmä toteutti 25.9.-15.10.2025 kirjanpitoyksiköille kyselyn, jossa selvitettiin vuoden 2024 sisäiseen tarkastuksen kohdistuneita toteutuneita kustannuksia ja työaika sekä tarkastuksen järjestämistapaa ja laadullisia tekijöitä. Vastaukset saatiin 60 kirjanpitoyksiköltä.

2. Sisäinen tarkastus valtionhallinnossa

Tässä raportissa käsitellään sisäisen tarkastuksen järjestämistapaa ja resursointia valtionhallinnossa, sisäisen tarkastuksen roolin ja toimintatapojen kehittämistarpeita sekä sisäisen tarkastuksen keskittämisen hyötyjä ja kustannuksia.

Tarkastelu perustuu tietoaaineistoon, joka on muodostunut Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksen kehittäminen Suomessa -hankkeen¹

¹ <https://vm.fi/sisaisen-valvonnan-ja-riskienhallinnan-kehittaminen>

VM026:00/2024 tuloksena ja jota on täydennetty työryhmän tekemällä kattavalla virastokyselyllä. Kuvauksen tietopohjana on lisäksi hyödynnetty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan yhteydessä toimivan sisäisen tarkastuksen jaoston tuottamaa materiaalia.

Sisäisen tarkastuksen säädöspohja

Talousarviolain (423/1988) 24 b §:n mukaan 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.

Valtionhallinnossa sisäisen tarkastuksen järjestämisestä osana sisäistä valvontaa on säädetty tarkemmin valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992).

Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen järjestäminen on viraston johdon harkinnassa. Harkintaa tehtäessä johdon on arvioitava sisäisen tarkastuksen tarvetta suhteessa sisäisen valvonnan tarpeisiin ja Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuviin vaatimuksiin:

Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytetyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittämisestä (VNOS 17 §, 262/2003). Valtiovarainministeriö on antanut 1.12.2021 suosituksen Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot (VN/11537/2021). Suosituksen mukaan virastossa tulee olla sisäinen tarkastus. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoitus on tuottaa lisäarvoa

organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Se tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Suosituksen mukaan toiminto voi olla virastojen yhteinen. Sen sijainti organisaatiossa on riippumattomuuden vuoksi perusteltua sijoittaa suoraan viraston päällikön alaisuuteen.

2.1. Sisäinen tarkastuksen nykytila; resurssit ja järjestämistapa

Työryhmä selvitti syys-lokakuussa 2025 virastokyselyn avulla valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen järjestämistapaa ja resursseja. Tarkasteluhetkellä valtion kirjanpitoyksiköitä oli yhteensä 66 kpl.

Tietopyyntö sisäisen tarkastuksen järjestämistavasta ja resursseista lähetettiin 61 kirjanpitoyksikölle (myöh. virasto) koskien vuoden 2024 tilannetta. Tietopyyntöä ei lähetetty eduskunnalle ja sen yhteydessä toimiville virastoille, tasavallan presidentin kansliaan eikä Ahvenanmaan valtionvirastoon. Seuraavassa taulukossa on kuvattu hallinnonaloittain 60 viraston ilmoittamat viranhaltija- ja henkilötyövuositiedot.

Hallinnonala	Sisäiset tarkastajat, hlö	Sisäiset tarkastajat, tarkastustyö, htv	Ostopalvelu, htv	Välitön tarkastustyö yht. htv
Valtioneuvoston kanslia	1,0	0,83	0,0	0,8
Ulkoministeriö	5,0	4,00	2,0	6,0
Oikeusministeriö	7,0	5,78	0,3	6,0
Sisäministeriö	13,0	9,52	0,2	9,7
Puolustusministeriö	7,0	5,40	0,2	5,6
Valtiovarainministeriö	13,4	10,55	1,6	12,1
Opetus- ja kulttuuriministeriö	2,0	2,13	0,6	2,7
Maa- ja metsätalousministeriö	6,0	6,00	0,5	6,5
Liikenne- ja viestintäministeriö	0,0	0,00	1,5	1,5
Työ- ja elinkeinoministeriö	5,0	4,07	1,1	5,2
Sosiaali- ja terveysministeriö	1,0	0,11	0,5	0,6
Ympäristöministeriö	1,0	0,45	0,0	0,5
Kaikki yhteensä	61,4	48,8	8,3	57,2

Sisäisiä tarkastajia työskenteli valtionhallinnossa noin 61 henkilöä vuonna 2024. Viranhaltijat käyttivät sisäiseen tarkastukseen yhteensä noin 49 henkilötyövuotta. Sisäisen tarkastuksen palvelua hankittiin yhteensä noin 8 henkilötyövuotta vastaava määrä, jolloin kokonaisresurssiksi muodostui noin 57 henkilötyövuotta. Sisäisen tarkastuksen välittömät menot olivat noin kuusi miljoonaa euroa. Tästä tarkastuspalveluiden ostoihin käytettiin noin 1,3 miljoonaa euroa.

Sisäisiä tarkastajia oli eniten valtiovarainministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla. Kaksi tai useampi sisäistä tarkastajaa oli 13 virastossa (22 % vastanneista). Suurimmat sisäisen tarkastuksen yksiköt olivat ulkoministeriössä, Poliisihallituksessa, Puolustusvoimissa, Verohallinnossa ja Ruokavirastossa. Virastojen toiminnan luonne sekä viraston koko vaikuttavat sisäisen tarkastuksen resursointiin. Kyselyssä tunnistettiin myös toiminnaltaan ja rahoituspohjaltaan isoja virastoja, joissa ei ollut omaa sisäistä tarkastajaa.

Sisäisen tarkastuksen yksiköt olivat pääosin pieniä. Suurimmassa osassa virastoissa oli 0–1 sisäistä tarkastajaa. Osassa virastoissa oli sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilö, joka vastasi sisäisen tarkastuksen hankinnasta ja koordinoinnista, mutta ei suorittanut itse sisäistä tarkastusta. Lisäksi osa viranhaltijoista suoritti sisäistä tarkastusta muiden tehtävien ohella. Yhden viranhaltijan yksiköistä kuusi henkilöä teki alle 50 prosenttia työajasta sisäistä tarkastusta. Kahdella hallinnonalalla ei ollut yhtään yli 50 prosenttia sisäisen tarkastuksen tehtäviä suorittavaa viranhaltijaa. Sisäistä tarkastusta ei ollut järjestetty lainkaan 14 virastossa (23 % vastanneista).

Sisäisestä tarkastuksesta on säädetty virastotasoisesti ja se on järjestetty kirjanpitoyksikkötasolla. Virastorakenteessa on tapahtunut tai tapahtumassa muutoksia vuosien 2025–2026 aikana, ja tässä yhteydessä joitakin sisäisen tarkastuksen toimintoja on järjestetty uudelleen.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen joko kokonaan tai osittain ulkoistettuna palveluna oli melko yleistä. Virastoista noin 40 prosenttia oli hankkinut ulkopuolisia palveluita tarveharkintaisesti tai vuosisuunnitelmaan perustuen. Sisäisen tarkastuksen suunnitteluun, hankintaan ja toimittajayhteistyöhön ilmoitettiin käytetyn yhteensä 4 henkilötyövuotta. Tyypillisesti tällaiset tehtävät liittyivät sisäisen tarkastuksen palveluhankintoihin. Palveluja hankki ja koordinoi sisäisten tarkastajien lisäksi sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilö, joka vastasi sisäisen tarkastuksen hankinnasta ja koordinoinnista, mutta ei suorittanut itse sisäistä tarkastusta. Jälkimmäinen järjestämistapa oli 14 virastolla.

2.2. Sisäisen tarkastuksen roolin ja toimintatapojen nykytila sekä kehittämistarpeet

Virastot ovat virastokyselyssä esittäneet vastauksenaan, että niiden sisäinen tarkastus toimii olennaisilta osin kansainvälisten standardien mukaisesti. Merkittävimmäksi poikkeamaksi ilmoitettiin ulkopuolinen laadunvarmennus. Viisi virastoa ilmoitti, että niille oli tehty edellisen viiden vuoden kuluessa standardeissa mainittu ulkopuolinen laadunvarmennus.

Valtioneuvoston kanslialla on ainoana vastanneista käytössä tietojärjestelmä sisäisten tarkastusten suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Valtionhallinnon sisäisille tarkastajille ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Virastokyselyn vastausten perusteella seitsemän sisäistä tarkastajaa oli suorittanut kansainvälisen sisäisen tarkastuksen ammatillisen järjestön sertifiointin (CIA, CGAP). Kolme sisäistä tarkastajaa oli suorittanut julkishallinnon -ja talouden tilintarkastuksen erityistutkinnon (JHT, JHTT-tilintarkastaja). Tarkastajat olivat myös suorittaneet eritasoisia ammatillisia kursseja ja opintoja.

Nykymuodossaan sisäisen tarkastuksen toiminnon järjestämisessä kehittämiskohteet painottuvat sisäisen tarkastuksen riippumattomuuteen, resurssien käytön optimointiin sekä laadunvarmistukseen. Kehittämistarpeita on kuvattu alla sisäisen tarkastuksen organisoinnin, toimeenpanon ja säädöspohjan näkökulmista.

Sisäisen tarkastuksen organisointi

Talousarviolainsäädännön perusteella sisäisen tarkastuksen järjestäminen kuuluu virastopäällikön harkintaan. Järjestämisestä vastaa virastopäällikkö tilivelvollisena. Joidenkin virastojen osalta sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on säädetty virastokohtaisessa lainsäädännössä. Valtionhallinnossa sisäisen tarkastuksen organisointi- ja järjestämistapa vaihtelevat. Vapaaehtoisuus ja virastokohtainen järjestämistapa on mahdollistanut erilaisten käytäntöjen muodostumisen. Sisäinen tarkastus on järjestetty joko viraston omana toimintana, ulkoistettuna palveluna tai näiden yhdistelmänä. Kriteereitä järjestämistarpeen arvioimiseksi ei ole.

Pääosin sisäinen tarkastus sijoittuu organisatorisesti virastopäällikön suoraan alaisuuteen tai ainakin raportoi suoraan virastopäällikölle standardien vaatimusten mukaisesti. Poikkeamia tästä pääsäännöstä kuitenkin havaittiin. Valvontaympäristön kokonaistuntemus (sisäinen valvonta, riskienhallinta, sisäinen- ja ulkoinen tarkastus) vaatii johdolta laajaa roolien ja vastuiden tuntemusta ja määrittelyä, missä havaittiin kehittämistarvetta.

Lukuun ottamatta muutamaa poikkeusta (Puolustusvoimat, Ruokavirasto, Verohallinto, Poliisihallitus ja ulkoministeriö), sisäisen tarkastuksen yksiköt ovat pieniä, 0–2 kahden henkilön toimintoja. Virastokohtaisessa järjestämismallissa sisäisen tarkastuksen riskiperusteisuutta tai sisällöllistä kattavuutta ei voida valtionhallinnon kokonaisuudessa arvioida. Kattavuuden arviointia voidaan tehdä ainoastaan tarkastelemalla virastokohtaisesti sisäiseen tarkastukseen käytettyjä resursseja.

Sisäisen tarkastuksen virastokohtainen, hajautettu järjestäminen tuo mukanaan sekä etuja että haittoja. Siinä missä virastokohtainen järjestäminen mahdollistaa läheisen yhteistyön viraston johdon ja sisäisen tarkastuksen välillä, aiheuttaa se kuitenkin resurssikapeikkoja. Sisäisen tarkastuksen toimintoon kohdistuu

muuttuvia odotuksia sekä osaamistarpeita, joihin pienen toiminnon on vaikea vastata. Pienessä toiminnossa korostuu lisäksi riippumattomuuteen liittyvät riskit sekä henkilöriski. Ammatilliseen kehittämiseen käytettävä aikaresurssi on usein niukka, eikä erikoistumiseen (esim. ICT-tarkastus) ole mahdollisuutta.

Tehtyjen selvitysten (esim. OECD) perusteella nykymuotoisessa sisäisen tarkastuksen järjestämisessä riippumattomuuteen liittyviä haasteita aiheuttavat useimmin sisäiselle tarkastajalle kohdenneet muut tehtävät, sisäisen tarkastuksen organisatorinen asema, epäsuora raportointiyhteys ylimpään johtoon sekä vastuuhenkilön rooliin liittyvät seikat. Tehtyjen selvitysten, haastattelujen sekä virastokyselyn perusteella virastoissa työskentelevillä sisäisillä tarkastajilla on varsinaisten tarkastustehtävien lisäksi myös muita tehtäviä. Osa näistä tehtävistä on sellaisia, jotka saattavat vaarantaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden.

Sisäisen tarkastuksen toimeenpano

Sisäisen tarkastuksen toimeenpanossa keskeistä on riskiperusteisuus. Riskiperusteisessa sisäisessä tarkastuksessa tarkastuskohteet valitaan viraston tavoitteiden kannalta merkittävimpien riskien perusteella. Käytännössä riskiperusteisuus edellyttää laajoja sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeuksia, mitä nykyinen sisäisen tarkastuksen järjestämismalli edistää mm. läheisen yhteydenpidon kautta viraston johtoon. Muuttuva riskiympäristö voidaan ennakoivasti havaita viraston tai laitoksen substanssitoiminnan tuntemuksen avulla sekä epävirallisen tiedonvaihdon välityksellä. Sisäisen tarkastuksen riskiperusteisuudessa on kuitenkin tehtyjen selvitysten perusteella kehittämistarvetta. Vaikka sisäisen tarkastuksen tehtävä on sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan riittävyden arviointi, kehittämiskohteiden havainnointi sekä konsultointi (riippumattomuus huomioiden), kävi ilmi, että valtionhallinnossa sisäisen tarkastuksen toiminnot osallistuvat usein myös erilaisiin valvonta- ja riskienhallintatehtäviin.

Sisäisen tarkastuksen toimeenpanoon liittyvänä kehittämiskohteena on riskiperusteisuuden lisäksi tunnistettu ulkoisten tarkastusresurssien hyödyntämiseen liittyviä näkökulmia. Perusteina sisäisen tarkastuksen ulkoistamiselle on esitetty mm. laaja-alainen ja vaihteleviin tarkastuskohteisiin saatavilla oleva osaaminen, muu erityisosaaminen, resurssien käytön määrällinen ja laadullinen joustavuus sekä hallinnon yksinkertaisuus. Ulkoinen palveluntuottaja lisäksi vastaa henkilöstönsä osaamisen kehittämiseen liittyvistä tarpeista. Ulkoisen tarkastuspalvelun osalta haasteita aiheuttavat kuitenkin puutteet substanssiosaamisessa, jatkuvuudessa, yhteydenpidossa sekä tiedonsaannissa. Ulkopuolisena palveluna hankitut tarkastukset ovat usein rajattuja toimeksiantoja ja tästä syystä luonteeltaan pistemäisiä. Ostopalvelumallissa viraston ja laitoksen johdon vastuu sisäisen tarkastuksen

tuloksellisuudesta ja laadusta säilyy. Ostopalvelumalli synnyttää virastoissa tarpeen ns. sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön nimeämiseksi. Tyypillisesti vastuuhenkilön tehtäviin kuuluu ostopalvelusopimuksen hallinta, yhteydenpito palveluntuottajan sekä viraston tai laitoksen johdon välillä sekä tarkastuspalveluiden tilaamiseen, toimitukseen ja laadunvalvontaan liittyvä valmistelu ja koordinointi. Sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön rooli ja asema sekä riippumattomuus vaativat lisämäärittelyä.

Huolimatta sisäisen tarkastuksen järjestämismallista valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen antamiin suosituksiin suhtaudutaan vakavasti. Suositusten osalta sekä hyväksymis- että täytäntöönpanoaste ovat korkeita.

Sisäisen tarkastuksen säädöserustan kehittämistarpeista

Sisäisen tarkastuksen säädöserustaa on tarkasteltu tämän muistion alussa. Säädöserustan kehittämällä voitaisiin osaltaan vastata sisäisen tarkastuksen roolien ja toimintatapojen kehittämistarpeisiin.

Nykytilassa sisäistä tarkastusta koskeva lainsäädäntö sallii viraston tai laitoksen erityispiirteiden huomioimisen sisäisen tarkastuksen järjestämistavan valinnassa. Lainsäädäntö asettaa myös järjestämistä vastuu yksiselitteisesti ylimmälle johdolle. Järjestämistarpeen arviointi kuuluu lainsäädännön perusteella niin ikään ylimmän johdon tehtäväksi. Järjestämistarpeen arvioimiseksi ei ole laadittu kriteereitä, mitä voidaan pitää puutteena. Myöskään sisäisen tarkastuksen toimijoiden roolien ja vastuiden esittäminen lainsäädännössä ei ole riittävällä tasolla. Lainsäädännön kehittämisessä olisikin vahvistettava järjestämisvelvoitetta sekä luotava kriteerit järjestämistarpeen arvioimiseksi. Järjestämisvelvoitteen osalta valtiovarainministeriön vuonna 2021 antama suositus ei ole toiminut riittävänä ohjauksena.

Valtion talousarvioasetuksessa viitataan sisäistä tarkastusta koskeviin yleisiin standardeihin sekä suosituksiin. Asetuksen mukaan ne on huomioitava sisäistä tarkastusta järjestettäessä. Tätä viittausta tulisi vahvistaa tuomalla yleisten standardien keskeiset periaatteet osaksi lainsäädäntöä. Tämä koskee erityisesti sisäisen tarkastuksen riippumattoman aseman toteuttamista nykyistä seikkaperäisemmin.

Sisäisen tarkastuksen säädöserustan tarkistamisen lisäksi on tarkoituksenmukaista arvioida laajemmin myös sisäistä valvontaa koskevien säännösten kehittämistarpeet.

Selvitysryhmän tehtävänä oli selvittää sisäistä tarkastusta ja sisäistä valvontaa koskevien säännösten kehittämistarpeet sekä tehdä tarvittavat muutosehdotukset 15.2.2026 mennessä. Samassa yhteydessä selvitysryhmä toi esiin myös muut ehdotukset valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen kehittämiseksi.

2.3. Sisäisen tarkastuksen keskittämismallit

Selvitysryhmä tunnisti työssään malleja valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen keskittämiseksi. Keskittämismalleista tarkempaan arviointiin nostettiin kolme vaihtoehtoista mallia, joita olivat:

- Sisäisen tarkastuksen kokonaiskeskittäminen yhteen virastoon
- Sisäisen tarkastuksen keskittäminen hallinnonaloittain ohjaavaan ministeriöön
- Valtioneuvoston sisäisen tarkastuksen keskittäminen.

Tarkastelussa kuvattiin toimijoiden rooleja ja vastuunjakoja, yleistä toimintatapaa, prosesseja ja käytäntöjä. Lisäksi tarkasteltiin kunkin mallin edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Mallien kuvausten perusteella arvioitiin niiden vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Alla on kuvattu tiiviisti eri malleihin liittyviä havaintoja. Kuvaukset ovat yleisluontoisia tiivistyksiä, eivätkä näin ollen sisällä kaikkia esille nousseita havaintoja.

Sisäisen tarkastuksen kokonaiskeskittäminen yhteen virastoon mahdollistaisi sisäisen tarkastuksen kattavuuden koko valtionhallinnossa. Lisäksi se yhtenäistäisi toimintatapoja ja mahdollistaisi resurssien tehokkaan yhteiskäytön. Mallin heikkoutena on kuitenkin sen etäisyys tarkastettavan viraston substanssitoiminnasta ja sen sisäisen valvonnan organisoinnista sekä viraston ylimmästä johdosta. Keskitetyn tarkastustoiminnan perustaminen ja hallinnointi toisivat uusia kustannuksia sekä tarkastavassa että tarkastettavassa virastossa. Keskitetty tarkastustoiminto edellyttäisi lisäksi varsin merkittävää ammattitaitoisen tarkastushenkilöstön lisäkryointia, jotta se pystyisi vastaamaan valtiohallintotasoisesta sisäisestä tarkastuksesta. Nykyisten tarkastusresurssien ei voida olettaa siirtyvän kokonaisuudessaan yhteen virastoon, jolloin syntyisi päällekkäistä resurssointia. Mallin kautta ei arvioida saavutettavan merkittäviä kustannussäästöjä.

Sisäisen tarkastuksen keskittäminen hallinnonaloittain ohjaavaan ministeriöön tuottaisi mahdollisuuden käyttää resursseja joustavasti hallinnonalan sisällä, hallinnonalan tavoitteet ja riskit sekä virastojen sisäisen valvonnan organisointi huomioiden. Virastotasoinen sisäisen tarkastuksen kattavuus voitaisi myös mahdollistaa hallinnonalakohtaisen järjestämisen myötä. Mallin uhkina voidaan nähdä hallinnonalojen käytäntöjen erkaantuminen, lisäksi riippuen järjestämistavasta virastokohtainen substanssiosaaminen ja tiedonsaanti saattaisivat heikentyä. Kustannusten osalta malli arvioitiin kustannusneutraaliksi.

Valtioneuvostotasoinen sisäisen tarkastuksen keskittäminen yhtenäistäisi valtioneuvostotasolla sisäisen tarkastuksen menetelmiä ja resurssien käyttöä. Valtioneuvostotasoinen sisäisen tarkastuksen avulla voitaisiin lisäksi saavuttaa näkemys valtioneuvoston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta

aikaisempaa systemaattisempaan tietopohjaan perustuen. Malli sisältää kuitenkin muiden mallien tavoin riskin sisäisen tarkastuksen erkaantumiselle tarkastettavan ministeriön substanssista ja ylimmästä johdosta. Se olisi lisäksi osittaisratkaisu, joka ei vastaa koko valtionhallinnon tasolla tunnistettuihin sisäisen tarkastuksen kehittämistarpeisiin. Virastotasoinen järjestäminen muutoin kuin valtioneuvostotasolla jäisi tässä ratkaisussa ennalleen. Kustannusten osalta malli arvioitiin kustannusneutraaliksi.

3. Selvitysryhmän arvio keskittämisestä

Selvitysryhmä on asettamispäätöksen mukaisesti

- 1) selvittänyt, miten sisäinen tarkastus on valtiolla järjestetty ja resursoitu,
- 2) selvittänyt ja arvioinut sisäisten tarkastajien roolien ja toimintatapojen kehittämistarpeita,
- 3) selvittänyt ja arvioinut sisäisen tarkastuksen keskittämisen hyötyjä ja kustannuksia ottaen huomioon kohdat 1 ja 2 ja
- 4) selvitysryhmä on arvioinut, että keskitetty malli ei ole tarkoituksenmukainen, ja täten esittää tekemänsä kokonaisarvion perusteella, että sisäistä tarkastusta ei ole perusteltua keskittää valtiolla lakisääteisesti kokonaan tai osittain yhteen organisaatioon.

Työryhmän arvioimien mallien kautta ei työryhmän arvion mukaan saavutettaisi merkittäviä säästöjä nykytilaan verrattuna. Mallit olisivat kustannusvaikutuksiltaan korkeintaan kustannusneutraaleja. Lisäksi keskittämisestä syntyisi merkittäviä juridisia ja laadullisia haasteita nykymallisessa virastorakenteessa.

Valtion virastot ovat itsenäisiä päällikkövirastoja, jotka talousarviolainsäädännön perusteella vastaavat ja huolehtivat siitä, että niiden sisäinen valvonta ja sen osana sisäinen tarkastus on asianmukaisesti ja perustellulla tavalla järjestetty. Virastopäälliköiden vahva ja itsenäinen rooli on keskeinen elementti koko valtionhallinnon johtamisjärjestelmää. Sisäisen tarkastuksen siirtämistä nykytilanteesta pois virastosta ei luontevasti voi toteuttaa rikkomatta valtionhallinnon johtamisjärjestelmän peruseriaatteita. Mikäli virastorakennetta tulevaisuudessa uudistetaan merkittävästi, niin tällöin luonnollisesti myös sisäisen tarkastuksen asemaa tulisi arvioida uudessa tilanteessa.

Valtion virastot ja laitokset ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja erikokoisia, joten riskiperusteisesti niiden sisäisen tarkastuksen tarpeet ja käytännöt vaihtelevat suuresti. Edellä kuvatun perusteella virastopäällikön ja viraston sisäisen tarkastuksen tiivis yhteistyö sekä sisäisen tarkastajan virastotuntemus ovat toiminnan onnistumisen kannalta keskeisiä, mikä olisi keskitetyssä mallissa

haasteellista toteuttaa. Selvitysryhmän arvion mukaan valtion virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen tarkoituksenmukaisin järjestämistapa on nykyinen hajautettu malli.

Talousarviolainsäädännön mukaisen, riskiperusteisen sisäisen tarkastuksen toimeenpano ja kehittäminen edellyttää nykyresurssien säilyttämistä. Tehtyjen selvitysten mukaan² sisäiseen tarkastukseen käytetyt resurssit ovat vähentyneet merkittävästi (arviolta n. 30 %) kuluneen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2024 23 % virastoista ei ollut järjestänyt sisäistä tarkastusta.

Selvitysryhmä on kuitenkin havainnut merkittäviä kehittämiskohteita valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen menettelyiden ja käytänteiden osalta ja esittää, että niitä kehitettäisiin nykyisen organisointimallin puitteissa. Tämä edellyttää sisäisen tarkastuksen kehittämisen priorisointia ja resursointia.

Sisäisen tarkastuksen resurssienkäyttöä optimoimalla on mahdollista kehittää sisäisen tarkastuksen tehokkuutta, laatua ja tuloksellisuutta. Sisäisten tarkastajien yhteiset toimintatavat, nykyistä systemaattisempi ja tiiviimpi yhteistyö ja yhteistarkastukset, sisäisten tarkastajien muiden tehtävien karsiminen sekä yhteishankinnat ovat tästä esimerkkejä. Esitetyillä kehittämistoimilla voidaan arvioida saavutettavan n. 0,5 miljoonan euron kustannussäästö. Valtiovarain controller -toiminnolla sekä sen johtamalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnalla ja sen yhteydessä toimivilla jaostoilla – erityisesti sisäisen tarkastuksen jaostolla – on kehittämisessä avainrooli.

4. Sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta koskevien säädösten kehittämistarpeet

4.1. Säädösten nykytila

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:ssä (217/2000) säädetään, että 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. Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmentaa toiminnan lainmukaisuutta, laatua ja tuloksellisuutta. Sisäisen valvonnan menettelytapojen tulee olla oikeassa suhteessa toimintaan ja tavoitteisiin sekä niihin vaikuttaviin riskeihin nähden. Riskienhallinta on yleisesti tunnistettu osaksi sisäistä valvontaa ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 65 (254/2004) ja 69 b §:ssä (1786/2009) on säädetty riskienhallinnan kuuluvan osaksi sisäistä valvontaa.

² [Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville](#) – K 18/2015 vp ja selvitysryhmän toteuttama virastokysely

Talousarvioasetuksen 70 §:ssä (263/2000) säädetään, että viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Selvitysryhmän virastokyselyn vastausten mukaan 14 (23 %) valtion virastoa ei ole järjestänyt sisäistä tarkastusta.

Talousarviolain 24 c §:ssä (757/2024) on säädetty, että Valtiokonttori voi antaa määräyksiä sisäisen valvonnan järjestämisen yksityiskohdista koskien 1) liikekirjanpidon tileistä, talousarviokirjanpidossa käytettävistä teknisistä tileistä sekä kirjanpidon järjestämisen ja tilinpäätöksen laadinnan muista yksityiskohdista; 2) maksuliikkeen hoitamisen ja kassavirtaennusteiden laatimisen yksityiskohdista; 3) valtuuksien seurannan järjestämisen yksityiskohdista; 4) laskentatoimen hoidon sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista. Muilla toimijoilla ei ole sisäisen valvonnan osalta määräyksenantovaltuutta. Sisäisen tarkastuksen osalta määräyksenantovaltuudesta ei ole säädetty lainkaan. Talousarviolain 24 f §:ssä (1216/2003) on säädetty valtiovarain controller-toiminnolle tehtäväksi ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää sisäisen valvonnan järjestämistä. Tämän lakisääteisen tehtävän perusteella controller -toiminto on antanut ohjeita ja suosituksia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä sisäisestä tarkastuksesta.

4.2. Säädösten kehittämistarpeiden kartoitus

Viimeisen vuosikymmenen aikana tehdyissä selvityksissä ja arvioinneissa on toistuvasti todettu, että valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rakenteissa ja menettelyissä on puutteita. Keskeinen teema kaikissa tarkasteluissa on ollut tarve vahvistaa sisäistä valvontaa, valtioneuvostotasoista ja hallinnonalat ylittävää riskienhallintaa sekä selkeyttää vastuita, ohjausta ja yhteisiä toimintatapoja. Lisäksi mm. OECD on nostanut esiin 10.9.2025 julkaisemassaan maaraportissa Strengthening Internal Control and Risk Management in Finland³ sisäisen tarkastuksen säädösten kehittämistarpeen.

Verrattaessa valtion talousarviolainsäädäntöä vastaaviin kuntien ja hyvinvointialueiden säännöksiin, niistä löytyy tiettyjä eroavaisuuksia. Kuntalain (410/2015) 14 §:ssä ja 39 §:ssä sekä hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 22 §:ssä ja 43 §:ssä riskienhallinnan järjestämisestä on säädetty lain tasolla sisäisen valvonnan rinnalla. Kuntalain ja hyvinvointialuelain esitöissä todetaan, että riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, mutta sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi riskienhallinta on perusteltua todeta laissa erikseen. Hyvinvointialueesta annetun lain 51 §:ssä on säädetty sisäisestä tarkastuksesta.

³ <https://doi.org/10.1787/7b9f62a1-en>

4.2.1. Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen yleisiä kehittämistarpeita

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuonna 2017 toteuttamassa laillisuustarkastuksessa⁴ todettiin, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perussäädökset ovat pääosin asianmukaisia, mutta ohjauksen koordinoitua ja johdon rakenteiden selkeyttämistä tarvitaan. Suosituksissa painotettiin erityisesti valtioneuvostotasoisesta riskienhallinnan vahvistamista sekä ministeriöiden ja valtiovarain controller -toiminnon roolin täsmentämistä.

Tarkastusvaliokunta totesi Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2018 vuosikertomukseen perustuvassa mietinnössään, että riskienhallinnan järjestäminen nojaa liiaksi yksittäisiin virastoihin, vaikka toimintaympäristö ja riskit ovat monimutkaistuneet. VTV:n mukaan valtionhallinnolta puuttuu kattava kokonaistason riskienhallintamalli ja selkeä vastuutaho. Valiokunta piti tätä vakavana puutteena ja edellytti välittömiä korjaustoimia.

Eduskunnan kirjelmässä EK 43/2018 vp veloitettiin hallitusta määrittämään vuoden 2020 loppuun mennessä yhteensopivat riskienhallinnan menettelyt kaikille hallinnon tasoille sekä nimeämään näiden vastuuviranomaiset.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kysely vuonna 2019⁵ osoitti, että virastotasolla toimivat menettelyt eivät riitä kattamaan hallinnonalat ylittäviä tai valtionhallinnon laajuisia riskejä. Vastaajat näkivät tarpeen yhtenäisemmille ja laajemmille riskienhallinnan rakenteille.

Valtiovarainministeriön vuonna 2020 asettama työryhmä korosti tarvetta selkeisiin vastuu- ja menettelytapoihin valtioneuvostotasoisessa riskienhallinnassa. Työryhmä ehdotti⁶, että lainsäädäntöä ja ohjeistusta arvioidaan uudelleen ja eri tasoilla tuotettu riskienhallinnan tieto saatetaan systemaattisesti päätöksenteon tueksi.

Eduskunta on edellyttänyt kirjelmässään EK 22/2021 vp – O 4/2021 vp – TrVM 2/2021 vp⁷, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää, kuinka niin sanotun yksi yli yhden -periaatteen toteutumista voidaan edistää koko valtionhallinnossa. Eduskunta pitää tärkeänä selvittää menettelytapaa, jolla sisäisen tarkastuksen ja myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen havaitsemista, valtion viraston tai laitoksen ylittä johtoa koskevista epäkohdista, voitaisiin ilmoittaa kyseisen viraston tai laitoksen operatiivisesta johdosta riippumattomalle taholle. Myös ulkoisen tarkastajan tiedonsaannista tulee tässä yhteydessä huolehtia. Valtiovarain controller -toiminnon vuoden 2024 riskienhallintakyselyn

⁴ <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-387-6>

⁵ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4>

⁶ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2>

⁷ <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/101248>

tulokset⁸ osoittivat, että vaikka suurin osa virastoista on määritellyt riskienhallinnan periaatteet ja arviointiprosessit, käytännön toteutus vaihtelee huomattavasti. Valtionhallinnosta puuttuu edelleen yhteinen, kattava riskienhallintamalli, eikä yksittäisen viraston sisäisen ja ylitason kansallisen riskiarvion välissä ei ole säännönmukaista riskienhallintaa.

OECD:n vuonna 2023 tekemässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vaikuttavuuden arvioinnissa⁹ havaittiin puutteita sisäisen tarkastuksen säädöspohjassa sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen yhteisten toimintatapojen ja riskiarviointien systemaattisuudessa. Roolit ja vastuut riskienhallinnassa olivat monilta osin epäselviä, ja käytännöt erosivat merkittävästi virastojen välillä. OECD suositteli lainsäädännön vahvistamista ja keskeisten käsitteiden täsmentämistä.

4.2.2. OECD-arviointi

OECD arvioi¹⁰ vuonna 2023 Suomen valtionhallinnon sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta koskevien säädösten ja käytäntöjen tilaa. Arviointi suoritettiin osana OECD:n neuvoston suosituksen julkisen hallinnon integriteetistä toimeenpanoa. Arvioinnin tuloksena saatuja havaintoja syvennettiin vuonna 2025 päättyneessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämishankkeessa¹¹.

Tehdyn arvioinnin perusteella avoin, läpinäkyvä ja luottamukseen perustuva hallintokulttuuri luovat vahvan pohjan sisäiselle valvonnalle, riskienhallinnalle sekä sisäiselle tarkastukselle. Tälle perustalle on valtionhallinnossa tuotettu sisäistä valvontaa ohjaavat periaatteet sekä arviointimalli, tuettu riskienhallinnan järjestämistä sekä kehitetty sisäisen tarkastuksen menettelytapoja. Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä sisäisen tarkastuksen tehokkuudessa ja toimintatavoissa havaittiin kuitenkin kehittämistarpeita. Näitä ovat OECD:n arvion perusteella

- puutteet sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kokonaisvaltaisessa järjestämisessä,
- epä johdonmukaisuudet sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen roolien ja vastuissa,
- yhteisten ja koordinoitujen, virastojen ja laitoksia velvoittavien toimintatapojen puute,

⁸

[https://vm.fi/documents/10623/232217882/Valtionhallinnon%20riskienhallinnan%20j%C3%A4rjest%C3%A4misen%20tilaa%20koskevan%20kyselyn%20tuloksia%20\(2024\).pdf](https://vm.fi/documents/10623/232217882/Valtionhallinnon%20riskienhallinnan%20j%C3%A4rjest%C3%A4misen%20tilaa%20koskevan%20kyselyn%20tuloksia%20(2024).pdf)

⁹ <https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators/1000055>

¹⁰ [Effectiveness of internal control and risk management | OECD Public Integrity Indicators](#)

¹¹ [Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen - Valtiovarainministeriö](#)

- puutteet sisäisen tarkastuksen riippumattomuudessa ja resursoinnissa, sekä
- kattavien raportointi - ja seurantamekanismien puuttuminen.

Tehdyn nykytila-arvion perusteella OECD on antanut kansallisen kehittämisen tueksi joukon toimenpidesuosituksia. Näitä ovat mm. säädösperustan vahvistaminen siten, että sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen järjestämisessä huomioidaan kansainväliset hyvät käytännöt ja standardit, selkiytetään toimijoiden väliset vastuut sekä luodaan edellytykset valtionhallinnon yhteisille, johdonmukaisille toimintatavoille. Keskeisiä sääntelysuosituksia ovat:

- säädökset sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen järjestämisvastuusta;
- säädökset keskitetystä toiminnosta (Central Harmonisation Function, CHF), jonka toimivaltaan kuuluu sitovien määräysten antaminen sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sisäisestä tarkastuksesta, niiden toimeenpanon koordinointi sekä laadun ja johdonmukaisuuden seuranta;
- säädökset sisäisen valvonnan itsearviointien suorittamisesta, joita tuetaan yhdenmukaisella arviointimenetelmällä;
- säädökset sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman vähimmäissisällöstä, muodosta ja toimittamisvaatimuksista;
- säädökset keskitetyn toiminnon roolista sisäisen tarkastuksen toimintojen tukemisessa (mm. strategisten suunnitelmien kehittämisessä, tarkastusten kattavuudessa, resurssien riittävydessä ja laadunvarmistustoimissa);
- säädökset sisäisen tarkastuksen toiminnallisesta ja organisatorisesta riippumattomuudesta (ml. häiriöntorjunnasta, suorasta raportointiyhteydestä ylimpään johtoon sekä muusta valvonnasta tai operatiivisista rooleista erottamisesta);
- säädökset sisäisen tarkastuksen toiminnon henkilöstömitoituksesta ja ammatillista pätevyyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista (huomioiden joustot pienille yksiköille ja mukaan lukien yhteisten resurssien käyttö ja koordinoitunut tarkastusjärjestelyt);
- säädökset sisäisen valvonnan arviointien sisällyttämisestä osaksi ulkoista tilintarkastusta sekä ohjausprosesseja;
- säädökset integriteettiriskien huomioimisesta osana sisäistä valvontaa sekä suunnittelu- ja ohjausprosesseja.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä pohjoismaissa on tehty vuonna 2018 vertaileva tutkimus¹². OECD:n julkaisemasta raportista¹³ löytyy myös tiivistetty kansanvälinen vertailu sisältäen mm. havaintoja mm. Ruotsin osalta:

Lainsäädännön¹⁴ perusteella virastojen ja laitosten on järjestettävä sisäinen tarkastus. Ruotsissa sisäinen tarkastus on organisoitu ministeriöiden osalta keskitetysti. Sen sijaan virastojen sisäinen tarkastus toimii hajautetussa mallissa. Lainsäädännössä sisäinen tarkastus on määritelty yleisten kansainvälisten standardien mukaisesti. Riskienhallinnan osalta säädökset velvoittavat virastoja ja laitoksia arvioimaan toimintaan liittyviä riskejä ja pitämään yllä riskirekisteriä.

4.2.3. Selvitysryhmän virastokyselyn tulokset

Kirjanpitoyksiköille lähetetyssä tietopyynnössä pyydettiin vastaajia kuvaamaan tiiviisti sisäisen tarkastuksen järjestämistä omassa organisaatiossaan. Kuvauksessa pyydettiin tietoa mm. viraston sisäisen tarkastuksen organisoinnista ja sisäiseen tarkastukseen liittyvästä säännöstöstä, sisäisen tarkastuksen tehtäväkokonaisuudesta, standardien ja hyvien käytäntöjen noudattamisesta sekä merkittävimmistä kehittämistarpeista.

Saatujen vastausten perusteella virastojen ja laitosten omien sisäisten tarkastajien tehtäväkenttä on monipuolinen ja se sisältää varsinaisten tarkastustehtävien lisäksi myös muita tehtäviä. Sisäisen tarkastajan toiminnallisen riippumattomuuden näkökulmasta jotkin esille nousseista tehtävistä saattavat olla sellaisia, joiden perusteella sisäisen tarkastajan riippumattomuus voi vaarantua. Kokonaisuutena arvioiden sisäisille tarkastajille osoitetut muut kuin tarkastustehtävät ovat osittain sellaisia, joiden toteuttaminen kuuluisi viraston muun henkilöstön tehtäväksi. Ostopalveluina järjestettyyn sisäisen tarkastuksen toimintoon liittyvä vastuuhenkilön rooli ja asema kaipaavat riippumattomuuden näkökulmasta lisähuomiota. Sisäisen tarkastuksen organisatorinen riippumattomuus on saatujen vastausten perusteella pääosin asianmukaisesti järjestetty.

Sisäisen tarkastuksen asemasta osana organisaatiota on joidenkin ministeriöiden ja virastojen osalta säädetty valtioneuvoston asianomaista virastoa koskevalla asetuksella. Tämän lisäksi työjärjestys ja taloussääntö sisältävät pääsääntöisesti säännökset sisäisen tarkastuksen asemasta. Muita alempitaisoisia ohjeita sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on annettu, joista yleisin on sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Kyselyn mukaan sisäisen tarkastuksen järjestämisessä

¹² <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.2.2>

¹³ https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-internal-control-and-risk-management-in-finland_7b9f62a1-en/full-report/diagnostic-of-the-internal-control-system-in-finland-fostering-integrity-and-excellence-in-public-sector-operations_bc84c9d8.html#section-d1e3213-1b3035d944

¹⁴ [Internrevisionsförordning \(2006:1228\) | Sveriges riksdag](#)

on huomioitu kansainväliset standardit, lukuun ottamatta laadun arviointiin ja -varmistukseen liittyviä prosesseja.

Virastokyselyssä esille nousseita kehittämiskohteita olivat valtionhallinnon toimintatapojen yhtenäistäminen, valtionhallinnon sisäisten tarkastusten yhteistyön lisääminen, laadunhallinnan käytäntöjen kehittäminen, sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden varmistaminen sekä ammatillisen osaamisen ylläpito ja kehittäminen.

5. Selvitysryhmän esitys säädösten kehittämisestä

5.1. Tavoitteet

Esitettävillä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen säädöksiä koskevilla muutoksilla voidaan vahvistaa valtionhallinnon kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin

- säilyttäen luottamus hyvään hallintoon,
- tukien keskeisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta,
- tarjoten kriittistä tietoa päätöksenteon tueksi ja toimintaympäristön ilmiöiden ja muutosten vaikutusten arvioimiseksi, sekä
- varmistaen resurssien järkevä suuntaaminen ja käyttö.

Lainsäädäntökehikon kehittämisen kautta voidaan osaltaan vahvistaa edellytyksiä ylläpitää edellytetty toimintakyky.

Esitettävien muutosten avulla selkeytetään ja vahvistetaan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen säädöspohjaa. Lisäksi esitetään valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminnon toimivaltuuksien vahvistamista liittyen sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kehittämiseen, koordinoitiin ja seuraamiseen. Toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa kattavat, asianmukaiset, riittävät ja tehokkaat virastokohtaiset toimintatavat, jotka mahdollistavat virasto- ja hallinnonalarajat ylittävien riskien ja niiden hallinnan valtiotasoisien tarkastelun ja seurannan.

5.2. Keskeiset ehdotukset

Riskienhallinta

Tavoitteena on täsmentää ja selkeyttää valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säännöksiä. Sisäinen valvonta ja siihen kuuluva riskienhallinta ovat osa valtionhallinnon johtamisjärjestelmää sekä johdon työvälineitä, joiden avulla osaltaan arvioidaan ja hallitaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä.

Riskienhallinta on perinteisesti määritelty osaksi sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi siitä olisi kuitenkin perusteltua säätää laissa erikseen. Kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa riskienhallinnasta on säädetty erikseen lain tasolla sisäisen valvonnan rinnalla.

Riskienhallinnan merkitys eri organisaatioiden toiminnassa on korostunut jo pidemmän aikaa. Laajoihin yhteiskunnallisiin uudistuksiin liittyvät riskit ja toisaalta monet viimeaikoinakin koetut yllättävät ja nopeasti kehittyvät tapahtumat koskevat usein monia, ellei kaikkia valtionhallinnon toimijoita. Valtionhallinnon ja toimintaympäristön muutosten myötä kehittyä ja realisoitua uudenlaisia riskejä. Keskittäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintoketjuja. Esimerkiksi valtion yhteisiin palveluihin liittyvät riskit ovat hajautuneita ja monisyisiä.

OECD on todennut Suomen sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta käsittelevässä arviointiraportissaan Strengthening Internal Control and Risk Management in Finland¹⁵, että Suomen tulisi selkeyttää sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta koskevaa lainsäädöskehikkoa.

Sisäinen tarkastus

Tavoitteena on selkeyttää ja korostaa ammattimaisen riippumattoman sisäisen tarkastuksen merkitystä säätämällä siitä lain tasolla. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena tehtävänä on varmentaa viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen valvonnan merkitys ja haasteet ovat kasvaneet organisaatioiden ja toimintaympäristön monimuotoistumisen myötä. Selvitysryhmän toteuttaman virastokyselyn perusteella osassa valtion virastoja sisäinen tarkastus on järjestetty hyvin, mutta selkeitä kehittämiskohteita tuli myös ilmi kuten, että osa sisäisistä tarkastajista teki myös muuta kuin tarkastustyötä ja 14 virastossa (23 %) ei ollut järjestetty ollenkaan sisäistä tarkastusta. Esimerkiksi hyvinvointialueesta annetun lain 51 §:ssä säädetään riippumattomasta sisäisestä tarkastajasta. Myös OECD on arviointiraportissaan suosittanut, että sisäisestä tarkastuksesta säädettäisiin lain tasolla.

Määräyksenantovaltuus

Tavoitteena on täydentää lain nykyisiä määräyksenantovaltuuksia ja säätää valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolle oikeus antaa määräyksiä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen menettelytapojen yksityiskohdista, ellei muualla laissa ole toisin säädetty.

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on talousarviolain 24 f §:n mukaan ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä. Valtiovarain controller -toiminto on antanut ohjeita ja suosituksia

¹⁵ <https://doi.org/10.1787/7b9f62a1-en>

sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksen kasvamisen sekä siihen liittyvän toimintaympäristön jatkuva monimutkaistuminen luovat haasteita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan laadukkaalle toteuttamiselle samalla kun sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan kohdistuu valtionhallinnon yleisiä tehostamisvaateita. Selvitysryhmä ehdottaa säädettäväksi, että valtiovarain controller -toiminto voisi antaa määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen yksityiskohdista. Tarvittaessa määräyksillä pystyttäisiin nopeasti ja yhdenmukaisesti vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin sekä tehostamaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja laatua valtiolla.

Virastojen ja laitosten ulkoisen toimintaympäristön monimutkaistuminen ja sen hallitsemiseksi tarvittavien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden kehittyminen luovat haasteita myös sisäisen tarkastuksen toteuttamiselle. Täten on tarkoituksenmukaista, että valtiovarain controller -toiminto voisi antaa määräyksiä myös sisäisen tarkastuksen menettelytapojen yksityiskohdista, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Tarvittaessa määräyksillä voitaisiin nopeasti ja yhdenmukaisesti vastata toimintaympäristön muutoksista virastoille ja laitoksille aiheutuviin haasteisiin sisäisessä tarkastuksessa.

5.3. Pääasialliset vaikutukset

Hyvä hallinto on valtionhallinnon strateginen voimavara. Se suojaa korruptiolta ja petoksilta, tukee resurssien asianmukaista kohdentamista ja käyttöä sekä parantaa luottamusta ja sitoutumista julkishallintoon.

Tavoitteisiin sidottu ja toimintaympäristöön sovitettu sisäisen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus tuottavat päätöksenteon tueksi kriittistä tietoa. Niiden avulla voidaan ennaltaehkäistä ja havaita mahdollisia virheitä ja väärinkäytöksiä sekä saattaa riskejä hyväksyttävälle tasolle. Näillä toimilla on parhaimmillaan merkittävä taloudellinen vaikutus.

Sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sisäisestä tarkastuksesta säätäminen talousarviolaisissa selkeyttää ja ajantasaistaa näiden toimintojen roolia ja merkittävyyttä. Määräyksenantovaltuus mahdollistaa valtiovarain controller-toiminnolle keskitetyn kehittäjän ja regulaattorin roolin, jolla toimintojen vaikuttavuutta ja tuottavuutta voidaan kehittää. Virastojen tarpeita palvelevat riittävän yhtenäiset toimintatavat mahdollistavat virastorajat ylittävän tietojen raportoinnin ja analysoinnin sekä riskien skaalaamisen valtiotasolle.

Ehdotetut muutokset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen osalta eivät aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Riskienhallinnan järjestäminen eri virastoissa ja laitoksissa vaihtelee. Pääosin ehdotetut toimintatavat ovat kuitenkin jo tällä hetkellä käytössä eikä tarvetta kokonaan uusien rakenteiden perustamiselle synny. Tehtyjen selvitysten perusteella mahdollinen työmäärän

lisääntyminen kohdistuisi lähinnä riskienhallinnan menettelyjen systematisointiin ja niiden perusteella tehtyjen päätösten dokumentointiin sekä riskiraportointiin. Sisäisen valvonnan osalta sisäisen valvonnan arviointimenettelyjen vakiinnuttaminen lisää työmäärää niiden virastojen kohdalla, joiden sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ei ole tähän saakka perustunut aitoon arviointiin. Tätä varten valtiovarain controller -toiminto on laatinut sovellettavan arviointikehikon ja sitä tukevan suosituksen. Lausuman yhteisen tietosisällön määrittely ja mallipohjan laadinta vähentävät jatkossa lausuman laatimiseen käytettävää työmäärää.

Säädösmuutosehdotukset lisäävät sisäisen tarkastuksen järjestämisen velvoittavuutta siten, että sisäisen tarkastuksen järjestämättä jättäminen vaatisi nykyistä selkeämmät perustelut. Sisäisen tarkastuksen järjestäminen jäisi kuitenkin edelleenkin harkinnanvaraiseksi. Sisäisen tarkastuksen resurssienkäyttöä optimoimalla, kuten kehittämällä sisäisten tarkastajien yhteisiä toimintatapoja, tiivistämällä ja systematisoimalla yhteistyötä ja yhteistarkastuksia, sisäisten tarkastajien muiden tehtävien karsimisella sekä sisäisen tarkastuksen yhteishankinnoilla, on mahdollista kehittää sisäisen tarkastuksen tehokkuutta, laatua ja tuloksellisuutta. Esitetyillä kehittämistoimilla voidaan arvioida saavutettavan n. 0,5 miljoonan euron vuotuinen kustannussäästö.

5.4. Säädöskohtaiset perustelut

5.4.1. Laki valtion talousarviosta

24 b § Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Riskienhallinnan roolin ja merkityksen täsmentämiseksi pykälän 1, 2 ja 3 momentissa säädettäisiin sisäisen valvonnan lisäksi riskienhallinnasta. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti määräyksenantovaltuudesta valtiovarain controller -toiminnolle. Valtiovarain controller-toiminto voisi antaa määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen yksityiskohdista, ellei muualla laissa ole toisin säädetty.

Lisäksi pykälän otsikko muutettaisiin sisäiseksi valvonnaksi ja riskienhallinnaksi.

24 b 1 § Sisäinen tarkastus. Talousarviolakiin esitetään otettavaksi uusi pykälä sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Viraston ja laitoksen olisi huolehdittava, että riippumaton sisäinen tarkastus on asianmukaisesti järjestetty. Sisäisen tarkastuksen järjestämistä johtaisi ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaisi viraston ja laitoksen johto. Sisäisen tarkastuksen järjestämisen voisi kuitenkin jättää toteuttamatta, jos siihen ei ole perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyiden johdosta. Tarkemmat säännökset sisäisestä tarkastuksesta annettaisiin asetuksella. Lisäksi pykälässä olisi määräyksenantovaltuus valtiovarain controller -toiminnolle. Valtiovarain controller -toiminto voisi antaa määräyksiä sisäisen tarkastuksen menettelytapojen yksityiskohdista, ellei muualla laissa ole toisin säädetty.

Pykälässä säädettäisiin, että sisäisen tarkastuksen tulee olla riippumatonta. Riippumattomuudella tarkoitetaan olosuhteita, jotka eivät vaaranna sisäisen tarkastajan tehtävien tasapuolista ja puolueetonta toteuttamista. Organisatoriseen riippumattomuuteen sisältyy tarkastustoiminnon vapaus päätöksentekoon, tehtävien suorittamiseen, raportointiin ja yhteydenpitoon siten kuin tarkastussuunnitelmassa tai muutoin on sovittu virastopäällikön kanssa. Lisäksi tarkastajalta tulee edellyttää ammattistandardien mukaista henkilökohtaista riippumattomuutta.

Sisäinen tarkastus voidaan järjestää esimerkiksi viraston ja laitoksen omana toimintana, yhteistoimintana muiden virastojen ja laitosten kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

24 c § Määräyksenantovaltuus. Pykälän 1 momentin 6 kohtaan esitetään teknisenä muutoksena lisättäväksi Valtiokonttorille määräyksenantovaltuus pykälän 1–4 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitoon liittyvän riskienhallinnan järjestämisen yksityiskohdista. Ehdotettu lisäys liittyy 24 b §:ään esitettyyn muutokseen.

24 f § Valtiovarain controller -toiminnon tehtävät ja valtuudet. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan esitetään lisättäväksi valtiovarain controller -toiminnon tehtäviksi ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää riskienhallinnan sekä sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Valtiovarain controller -toiminnon rooli vahvistetaan kattamaan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kokonaisuus, sisältäen niiden toimeenpanon koordinoinnin sekä laadun ja johdonmukaisuuden seurannan.

5.4.2. **Asetus valtion talousarviosta (1234/1992)**

69 a1 § Riskienhallinta. Talousarvioasetukseen esitetään uutta pykälää riskienhallinnasta. Pykälässä säädettäisiin viraston ja laitoksen riskienhallinnan kytkemisestä viraston ja laitoksen tehtäviin ja tavoitteisiin, riskienhallinnan menettelyiden vähimmäisvaatimuksista ja riskienhallinnan kattavuudesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että viraston ja laitoksen johdon olisi huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen tehtäviin ja talousarvioasetuksen 10 § mukaisiin tavoitteisiin, sekä talouden ja toiminnan laajuuteen nähden asianmukaiset ja riittävät riskienhallinnan menettelyt. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viraston ja laitoksen riskienhallinta tulee toteuttaa aina viraston ja laitoksen omiin tarpeisiin perustuen ottaen huomioon viraston ja laitoksen tehtävät, tavoitteet sekä talouden ja toiminnan laajuus. Säännös lisää riskienhallinnan järjestämisen laajuutta ja tarkkuutta ns. korkeariskisille virastoille ja laitoksille ja toisaalta tuo joustoa ns. vähäriskisille virastoille ja laitoksille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin minimivaatimuksista viraston ja laitoksen riskien hallinnan menettelyille ja niiden tuotoksille. Riskienhallinnan menettelyiden tulisi tuottaa vähintään 1) kuvaukset tunnistetuista riskeistä; 2) arvio riskien merkityksestä (riskien todennäköisyyden ja vaikutuksen arviointi); 3) päätökset hallintakeinoista ja niiden toteutuksesta; sekä 4) menettelyt riskien raportoinnille, seurannalle sekä riskienhallinnan jatkuvalle kehittämiselle. Säännös vastaisi yleisiä riskienhallinnan menettelyitä eikä se rajoittaisi viraston ja laitoksen mahdollisesti laajempia ja yksityiskohtaisempia riskienhallinnan menettelyitä. Käytännössä virastot ja laitokset ovat jo nykyään pitkälti toteuttaneet riskienhallinnan menettelyitä vastaavalla tavalla, mutta säännös osaltaan lisäisi toiminnan yhdenmukaisuutta valtion virastoissa ja laitoksissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että riskienhallinnan 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. Säännöksellä varmistetaan, että riskienhallinnan kokonaisuudesta ei jää pois mitään osa-alueita.

69 a2 § Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma.

Talousarvioasetukseen esitetään otettavaksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnasta ja vähimmäissisällöstä. Viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman olisi perustuttava järjestelmälliseen ja riittävän kattavaan sekä dokumentoituun sisäisen valvonnan tilan arviointiin. Lausumasta olisi käytävä ilmi ainakin 1) tiedot arvioinnin suorittamisesta; 2) arvioinnin keskeiset havainnot ja johtopäätökset; 3) olennaisimmat kehittämistarpeet; sekä 4) johdon lausuma sisäisen valvonnan tilasta.

Voimassa olevan talousarvioasetuksen 65 §:n 1 momentin 3 kohdassa on säädetty, että kirjanpitoyksikön toimintakertomukseen on otettava sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Lausuman laadinnan perusteista ja sen sisällöstä ei ole säädetty. Lausuman rakenteellinen yhdenmukaisuus osaltaan mahdollistaisi sisäisen valvonnan raportoinnin kehittämisen ja läpinäkyvyyden parantamisen.

70 § Sisäinen tarkastus. Talousarvioasetuksen 70 §:ään esitetään nimettäväksi Sisäinen tarkastus. Pykälän 1 momentin ensimmäinen virke kumottaisiin, koska sisäisen tarkastuksen järjestämisestä säädettäisiin talousarviolain uudessa 24 b 1 §:ssä.

Pykälän 3 momenttiin esitetään lähinnä teknisiä muutoksia koskien sisäisen tarkastuksen virastokohtaisen aseman säätelyä. Momenttia muutettaisiin siten, että määräykset sisäisen tarkastuksen asemasta ja tehtävistä säädettäisiin viraston työjärjestyksessä ja tarkemmat kuvaukset sisäisen tarkastuksen menettelyistä esitettäisiin sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai

laitos itse vahvistaisi. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö olisi annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle.

71 § Talousarvioasetuksen 71 §:ään esitetään tehtäväksi talousarviolain 24 b §:ään esitettyjen muutosten perusteella kolmea tarkennusta. Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohtaa esitetään muutettavaksi muotoilu sisäinen valvonta ja sen osana oleva riskienhallinta muotoon sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Lisäksi pykälän 2 momentin 1 kohtaa tarkennettaisiin niin, että neuvottelukunnan tehtävä on seurata ja arvioida sisäisen valvonnan lisäksi riskienhallinnan toimivuutta ja menettelyiden hyödyntämistä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa.

6. Selvitysryhmän ehdotukset jatkotoimista sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kehittämiseksi

Selvitysryhmä tunnistaa, että jatkotyössä tulee vielä arvioida säädösmuutosten toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia tarkemmin. Lainsäädännön osalta määräyksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja oikeaa kohdentuvuutta tulee myös arvioida. Lisäksi tulee läpikäydä virastokohtainen lainsäädäntö ja selvittää muutostarpeet sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen osalta.

Säädösmuutokset edellyttävät voimaan tullessaan valtiovarain controller -toiminnolta valmiutta tukea virastoja ja laitoksia toimintojensa kehittämisessä säädösten edellyttämällä tavalla. Tähän on jo osaltaan vastattu tehdyllä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kehittämistyöllä. Osana jatkotoimia tulee kuitenkin edelleen kehittää sisäisen valvonnan arvioinnin tueksi tuetun materiaalin sisältöä ja käytettävyyttä sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistus tulee saattaa käyttäjäystävällisempään muotoon.

Sisäisen tarkastuksen osalta jatkossa tarkemmin selvitettäväksi jää sisäisen tarkastuksen tarvearvioinnissa huomioon otettavat seikat, erilaisten järjestämistapojen tunnistaminen ja edelleen kehittäminen sekä sisäisen tarkastuksen ulkoistamiseen liittyvät erityiskysymykset. Sisäisten tarkastusten yhteistyön käytäntöjä tulee edistää ja kehittää laadun ja tuottavuuden parantamiseksi.

Valtiovarain controller -toiminnon asiantuntijat sekä valtiovarainministeriön johdolla toimiva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta, sen yhteydessä toimivat riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen jaostot yhdessä hallinnonalojen verkostojen kanssa muodostavat jatkotoimien keskeiset resurssit.

7. Selvitysryhmän esitys lainsäädäntöhankkeen käynnistämiseksi

Selvitysryhmä esittää lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä tässä raportissa esitettyjen säädösmuutosehdotusten toteuttamiseksi.

8. Lakiehdotukset

Valtion talousarviolaki

24 b §

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

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

Tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä niiden järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto voi antaa määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapojen yksityiskohdista.

24 b1 §

Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että riippumaton sisäinen tarkastus on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäinen tarkastus voidaan jättää järjestämättä, jos siihen ei ole perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyiden johdosta.

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

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

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto voi antaa määräyksiä sisäisen tarkastuksen menettelytapojen yksityiskohdista.

24 c §

Valtiokonttori antaa tarvittavat määräykset virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille:

- 1) liikekirjanpidon tileistä, talousarviokirjanpidossa käytettävistä teknisistä tileistä sekä kirjanpidon järjestämisen ja tilinpäätöksen laadinnan muista yksityiskohdista;
- 2) maksuliikkeen hoitamisen ja kassavirtaennusteiden laatimisen yksityiskohdista;
- 3) valtuuksien seurannan järjestämisen yksityiskohdista;
- 4) laskentatoimen hoidon sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista;
- 5) kirjanpito-, tilinpäätös- ja muiden tietojen toimittamisesta keskuskirjanpitoa ja valtion tilinpäätöksen ja sen yhteydessä esitettävien valtiontalouden yhdisteltyjen laskelmien laatimista varten; sekä

6) 1–4 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoidon sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan järjestämisen yksityiskohdista

24 f §

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on:

1) varmistaa osana hallituksen vuosikertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esiteltäväksi, että kertomus antaa 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja lisäksi varmistaa, että valtion tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa; (17.1.2014/17)

2) ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä sisäisen tarkastuksen järjestämistä samoin kuin neuvonnallaan ja havaintojen ja niihin perustuvien toimenpide-ehdotusten esittämisellä varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja -menettelyiden toimivuutta asianmukaisella ja laadukkaalla tavalla;

3) sovittaa yhteen Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa, valmistella unionin varojen valvontaa, varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille, jolleivät ne kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin; sekä vastata Euroopan unionin varojen tarkastustehtävästä sen mukaan kuin erityislainsäädännössä säädetään;

4) osallistua muiden valtiovarainministeriön toimialan asioiden valmisteluun ministeriössä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön työjärjestyksessä säädetään tai valtiovarainministeri määrää ja lisäksi osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön.

Valtiovarain controller -toiminto voi esittää valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä valtion virastolle, laitokselle, liikelaitokselle ja rahastolle raportin havainnoistaan ja esittää siinä mahdolliset toimenpide-ehdotuksensa. Toiminto voi lisäksi asian laadun mukaan saattaa havaintonsa ja toimenpide-ehdotuksensa valtiontalouden tarkastusviraston ja muun asiassa toimivaltaisen viranomaisen tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta

65 §

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

69 b §

Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen tehtäviin ja talousarvioasetuksen 10 § mukaisiin tavoitteisiin, sekä talouden ja toiminnan laajuuteen nähden asianmukaiset ja riittävät riskienhallinnan menettelyt.

Riskienhallinnan menettelyiden tulee tuottaa

- 1) kuvaukset tunnistetuista riskeistä;
- 2) arvio riskien merkityksestä (riskien todennäköisyyden ja vaikutuksen arviointi);
- 3) päätökset hallintakeinoista ja niiden toteutuksesta; sekä

4) menettelyt riskien raportoinnille, seurannalle sekä riskienhallinnan jatkuvalle kehittämiselle.

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.

69 c §

Viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman on perustuttava järjestelmälliseen ja riittävän kattavaan sekä dokumentoituun sisäisen valvonnan tilan arviointiin. Lausumasta on käytävä ilmi ainakin

- 1) tiedot arvioinnin suorittamisesta;
- 2) arvioinnin keskeiset havainnot ja johtopäätökset;
- 3) olennaisimmat kehittämistarpeet; sekä
- 4) johdon lausuma sisäisen valvonnan tilasta.

70 §

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Määräykset sisäisen tarkastuksen asemasta ja tehtävistä säädetään viraston työjärjestyksessä. Tarkemmista menettelyistä sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle.

71 §

Valtiovarainministeriön yhteydessä on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta.

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa, menetelmiä ja yleistä kehitystä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja menettelyiden hyödyntämistä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa;
 - 2) tehdä aloitteita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi;
 - 3) sovittaa yhteen eri viranomaisten, virastojen ja laitosten menettelyitä sisäisessä valvonnassa ja taloudenhoidon hallinnollisessa valvonnassa sekä valmistella tässä tarvittavia toimenpiteitä;
 - 4) seurata ja arvioida sisäisen tarkastuksen järjestämisen tilaa, toiminnan laatua ja tuloksellisuutta, hyödyntämistä johtamisessa ja ohjauksessa sekä sisäisen tarkastuksen menetelmiä ja yleistä kehitystä samoin kuin tehdä aloitteita sisäisen tarkastuksen ja sen hyödyntämisen kehittämiseksi;
 - 5) järjestää eri virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen yhteistyötä ja sovittaa tarpeen mukaan yhteen eri virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen toimintaa ja tulosten hyödyntämistä;
 - 6) seurata ja arvioida valtion virastojen ja laitosten toiminnassa tehtyjen tai valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneiden väärinkäytösten ja rikosten tilannetta sekä sovittaa yhteen ja kehittää eri viranomaisten, virastojen ja laitosten toimintaa ja menettelyitä niissä sekä väärinkäytöksiä ja virheitä koskevaa raportointia;
 - 7) koota yhteen ja levittää hyviä käytäntöjä samoin kuin valmistella ehdotuksia suosituksiksi ja antaa lausuntoja toimialansa asioissa.
- (11.2.2016/118)

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan sekä määrää sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä jäsenet ja jäsenille henkilökohtaiset varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon virkamiehiä. Neuvottelukunnassa tulee olla edustaja jokaisesta ministeriöstä sekä tarpeen mukaan edustajia neuvottelukunnan

toimialan keskeisistä yhteistyötahoista samoin kuin finanssivaltion, julkisen talouden ja johtamisen sekä talouden valvonnan ja tarkastustoiminnan asiantuntijoita. (15.12.2011/1277)

Neuvottelukunnassa voi olla jaostoja neuvottelukunnassa käsiteltävien asioiden valmistelua varten. Valtiovarainministeriö kutsuu jaostojen jäsenet. Neuvottelukunta voi antaa sille kuuluvan tehtävän jaoston hoidettavaksi.

Budjettineuvos

Juha Halonen

Valtioneuvoston controller

Jaana Kuusisto

Liitteet

Lausuma 7.5.2026

Jakelu

VNK Valtioneuvoston kanslia
TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
LVM Liikenne- ja viestintäministeriö
VM VVC Valtiovarain controller -toiminto

Tiedoksi

VM Valtiovarainministeriö
VM VKO Valtionhallinnon kehittämissosasto
VM KHT Kehittämis- ja hallintotoiminto

VN/27948/2025-VM-76

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: