

**Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kokous****Aika:** ke 18.12. klo 10–11.40**Paikka:** Valtioneuvoston linna, neuvotteluhuone Ritari, 3. krs.**Läsnä:** Esko Mustonen, puheenjohtaja, VM/ VVC  
Mikko Helkiö, sihteeri, VM/ VVC  
Jan Holmberg, VM/ VVC  
Håkan Mattlin, OKM  
Olli Mutttilainen, OM  
Jorma Partanen, YM  
Mirja Rajala, LVM  
Elina Selinheimo, VM (poistui klo 10.45)  
Ritva Simula, STM  
Ritva Tolonen, MMM  
Auni-Marja Vilavaara, VNK  
Taina Vähimaa, TEM  
Kimmo Janhunen, VM/JulICT, kutsuttuna asiantuntijana**Esityslista:****1) Kokouksen avaus ja esityslistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen.

Neuvottelukunnan uusi sihteeri Mikko Helkiö (erityisasiantuntija VM/VVC) esittäytyi neuvottelukunnalle.

Esityslista hyväksyttiin työjärjestykseksi.

**2) Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen**

Edellisen kokouksen pöytäkirja oli lähetetty sähköpostitse edellisen kokouksen jälkeen ja hyväksyttiin.

### 3) HUOVI:n hyödyntäminen valtiovarainministeriön SecICT-hankkeessa sekä valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämisessä – Kimmo Janhunen JulkICT/ VM

Kimmo Janhusen esitteli SecICT hanketta. Ppt-esitys ”SecICT-hanke ja riskienhallinnan kehittäminen vuonna 2014” jaetaan jäsenille sähköisesti pöytäkirjan liitteenä. Liitemateriaalissa on kuvattu SecICT hankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja pilottiosuudet. GovHUOVI on huoltovarmuuskeskuksen tuottama tilannekuva- ja raportointiportaali, joka on tarkoitettu käyttöön koko valtionhallintoon.

Janhonen toivoi saavansa neuvottelukunnalta tietoa siitä

- mitä riskienhallintajärjestelmiä hallinnonaloilla on käytössä ja
- onko halukkaita osallistumaan Huovin riskienhallinnan kehittämiseen alkuvuonna 2014.

Neuvottelukunta keskusteli aiheesta. Simula totesi STM:n hankkineen oman riskienhallintavälineen, jossa Anne Hinzell on yhteyshenkilönä. Vilavaara toi esille, että tarvetta on kokonaisvaltaiselle riskienhallintajärjestelmälle – ei vain tietoturvajärjestelmiin liittyvälle järjestelmälle. Nykyisin ongelma on löytää ja saada tieto siitä, mikä on se taho kenelle ja miten kulkee tieto siitä jos verkko on alhaalla. Ongelmana pidettiin normaaliajan tilannetta poikkeustilanteiden lisäksi.

Janhonen totesi, että Huovin keskeinen idea on tehdä Huoviin useita eri tarpeisiin soveltuvia riskienhallintavälineitä ja siihen voidaan mallintaa useita reittejä, joilla varmennetaan eri järjestelmien välistä tiedonkulkua.

Keskustelussa pohdittiin kuka olisi oikea yhteyshenkilö tai taho tietoturvariskien ja muun riskienhallinnan välillä. VM:llä on riskienhallintajärjestelmän ohjausvastuu ja ehdotettiin esim. VVC:tä yhteystahoksi. Keskustelussa todettiin, että osallistumiskustannuksena alkuvuonna tapahtuvaan riskienhallinnan määrittelyyn on ainoastaan työpanoksena kulunut aika eikä muita lisenssiveloituksia tms. ole.

Liite asiaan 3:

Kimmo Janhusen ppt-esitys aiheesta jaetaan jäsenille sähköisesti pöytäkirjan liitteenä.

### 4) Ulkoistettujen palveluiden valvonta ja riskienhallinta

Neuvottelukunnan sihteeri Mikko Helkiö alusti aihetta kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA 402, ISAE3402) ja sisäisen tarkastuksen ammattistandardeihin liittyvän käytännön ohjeen mukaisista lähestymistavoista. Aiheeseen liittyvä ppt-esitys jaetaan neuvottelukunnan jäsenille pöytäkirjan liitteenä.

ISA 402 tilintarkastusstandardin mukainen käytäntö on pyytää ulkoistetun palvelun tuottajalta raportti palveluorganisaation järjestelmästä, sisäisen valvonnan valvontatavoitteista sekä tavoitteita tukevien kontrollien kuvaus ja rakenne (tyypin 1 – raportti). Pidemmälle vietyä ko. raportti voi sisältää myös palveluorganisaation tilintarkastajan lausunnon kontrollien toimivuuden tehokkuudesta (tyypin 2-raportti).

Palveluorganisaation järjestelmäkuvauksessa palveluorganisaatio mainitsee myös ne kontrollit, jotka käyttäjäyhteisön edellytetään ottavan käyttöön, jotta koko prosessin valvontatavoitteet voidaan saavuttaa. ISAE 3402 standardi ohjeistaa palveluorganisaation tilintarkastajaa järjestelmäkuvauksen varmennuslausunnon antamiseksi vaadituista kriteereistä.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien käytännön ohjeessa korostetaan ulkoistetuille palveluille asetettuja odotettuja hyötyjä sekä huomioidaan organisaatiolle tulevia kolmannen osapuolen aiheuttamia riskejä. Ohjeessa korostetaan sitä, että kokonaisvastuu ulkoistetusta prosessista on aina tilaajaorganisaatiolla.

Keskusteltiin aiheesta ja tuotiin esille, että ongelma on se, että valtionhallinnossa virasto ei useinkaan voi itse valita kumppania, kun toiminto on ulkoistettu palvelukeskuksille. Myöskään ”exit”-vaihtoehto ei ole käytettävissä. Pidettiin hyvänä sitä, että palvelukeskukset laatisivat järjestelmäkuvaukset ja tarvittaessa ne tulisi voida varmentaa ulkopuolisen tahon tai sisäisen tarkastuksen toimesta (tyypin 1- ja 2-raportit). Sisäisen tarkastuksen tietojen saanti on joissain tilanteissa ollut ongelmallista, kun palvelukeskus laskuttaa tietopyynnöistä käyttävää virastoa. Standardeissa mainitun Exit-vaihtoehdon tilalle tulisi laatia menetelmä, jolla palvelusopimuksessa sovitaan ongelmatilanteiden varalta kuka tekee ja mitä tekee ja dokumentoidaan se. Tuotiin myös esille, että palvelukeskusten järjestelmäkuvaukset tulisi olla siten yleisiä, että ne palvelevat kaikkia asiakasvirastoja.

Keskustelussa tuotiin myös esille se, että palvelukeskukset ovat kehittäneet toimintaansa. TEMissä ollaan erittäin tyytyväisiä palkeiden toimintaan ja vastuunjakotaulukot ovat selkeyttäneen rooleja ja vastuita. Kiekussa käsiteltävät isot massat aiheuttavat isoja riskejä ja ne tulisi huomioida. Olennaista on miettiä etukäteen kontrollipisteet.

Keskustelussa tuotiin vielä esille, että samaa menetelmää voisi soveltaa palvelukeskusten lisäksi hallinnonalojen rajat ylittäviin hankkeisiin. Niissä on tullut esille tarve saada ”kattovalvonta” kokonaisuuden näkökulmasta, kun usein rahoitukseen osallistuva ministeriö valvoo vain omaa siivuaan. Sisäisen tarkastuksen tulisi kohdistua kokonaisuuteen.

Neuvottelukunta totesi, että standardien muotoinen lähestymistapa voisi olla lähtökohtana neuvottelukunnan työlistalla olevalle palvelukeskussuositukselle. Sovittiin, että seuraavassa neuvottelukunnan kokouksessa käsitellään ensimmäinen luonnos yleiselle palvelukeskussuositukselle.

Liite asiaan 4:

Mikko Helkiön ppt-esitys aiheesta jaetaan jäsenille pöytäkirjan liitteenä

## 5) Sisäisen tarkastuksen jaoston toiminta

Sisäisen tarkastuksen jaoston puheenjohtaja Jan Holmberg selosti ajankohtaisia asioita. Jaoston aihelistalla ovat

- palvelukeskusten tarkastaminen (sisäisen tarkastuksen näkökulma) ja
- KEHU-uudistus ja sen vaikutus sisäiseen tarkastukseen.

Keskustelun yhteydessä Ritva Simula toi esille, että KEHU:n valmistelukaavioon tulisi kytkeä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Lisäksi hän toi esille jaoston tehtävistä, että jaostolle on asetettu paljon tehtäviä, joita jaostossa tulisi käsitellä. Simula ehdotti, että jaostosta tehtäisiin itsenäinen elin neuvottelukunnan rinnalle ja että jaosto saisi itsenäisen aseman. Käytiin asiasta keskustelua. Puheenjohtaja totesi, että neuvottelukunnan ja jaoston yhteistyötä voidaan lisätä esim. järjestämällä yhteisiä tapaamisia tai tilaisuuksia

## 6) Muita mahdollisia asioita

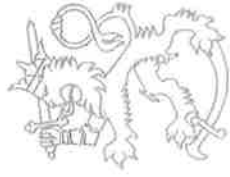
Neuvottelukunnan on tarkoitus kokoontua neljä kertaa vuoden 2014 aikana. Kevään ensimmäinen kokous ajoittunee helmi-maaliskuun vaihteelle ja toinen touko-kesäkuun vaiheeseen.

Seuraavan kokouksen aiheina ovat:

- palvelukeskusten sisäiseen valvonnan suositusluonnos
- HUOVI:n tilannekatsaus
- KEHU-hanke. Kutsutaan hankkeen hankejohtaja esittelemään asiaa. Painopisteenä riskienhallinnan näkökulma esim. mitä riskejä sisältyy hankkeen nopeaan aika-  
tauluun ja sisäisen tarkastuksen järjestäminen.

Håkan Mattlin antoi neuvottelukunnalle tiedoksi ”Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön tarkastustoiminnan, valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisestä” -dokumentin. Dokumentti jaetaan jäsenille kokouspöytäkirjan liitteenä.

Puheenjohtaja kiitti osallistujia ja päätti kokouksen klo 11.40.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Ulkoistettujen palvelujen sisäinen valvonta standardien näkökulmasta

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan  
neuvottelukunta 18.12.2013/ Mikko Helkiö



# ISA 402 – Palveluorganisaatiota käyttävän yhteisön tilintarkastuksessa huomioon otettavia seikkoja

- Käyttäjyhteisön tilintarkastajan tavoitteena on:
  - muodostaa käsitys tilintarkastuksen kannalta relevanttiin sisäiseen valvontaan tunnistaakseen olennaisuuden virheellisyyden riskit ja arvioidakseen niitä; ja
  - suunnitella ja suorittaa tilintarkastustoimenpiteitä näihin riskeihin vastaamiseksi

# ISA 402 – Palveluorganisaatiota käyttävän yhteisön tilintarkastuksessa huomioon otettavia seikkoja

Keskeisiä määritelmiä:

- käyttäjäyhteisön täydentävät kontrollit – kontrollit, jotka palveluorganisaatio palvelunsa rakenteessa olettaa käyttäjäyhteisön ottavan käyttöön ja jotka yksilöidään sen järjestelmän kuvauksessa.
- Palveluorganisaatiossa olevia kontroleja kuvaava ja niiden rakenteesta kertova raportti (tyypin 1 raportti)
- Palveluorganisaatiossa olevia kontroleja kuvaava ja niiden rakenteesta ja toiminnan tehokkuudesta kertova raportti (tyypin 2 raportti)

# ISA 402 – Palveluorganisaatiota käyttävän yhteisön tilintarkastuksessa huomioon otettavia seikkoja

## Tyyppin 1 ja tyyppin 2 raportit

- Johdon laatima kuvaus palveluorganisaation järjestelmästä, valvontatavoitteista sekä niihin liittyvistä kontroleista, jotka ovat tiettynä ajankohtana tai ajanjaksona käytössä ja joissakin tapauksissa niiden toiminnan tehokkuudesta tiettynä ajanjaksona.
- Palveluorganisaation tilintarkastajan antama raportti, joka sisältää tilintarkastajan lausunnon palveluorganisaation järjestelmää, valvontatavoitteita sekä niihin liittyviä kontroleja koskevasta kuvauksesta sekä kontrollien rakenteesta kyseisten valvontatavoitteiden saavuttamiseksi.

# ISA 402 – Palveluorganisaatiota käyttävän yhteisön tilintarkastuksessa huomioon otettavia seikkoja

Tyypin 2 raportti sisältää lisäksi

- tilintarkastajan lausunnon palveluorganisaation järjestelmää, valvontatavoitteita sekä niihin liittyviä kontrolleja koskevasta kuvauksesta, kontrollien rakenteen sopivuudesta kyseisten valvontatavoitteiden saavuttamiseksi sekä kontrollien toiminnan tehokkuudesta,
- kuvauksen palveluorganisaation tilintarkastajan suorittamasta kontrollien testauksesta ja tuloksista.

# Varmennustoimeksiantostandardi ISAE 3402 – Palveluorganisaatiossa olevia kontroleja koskevat varmennusraportit

Tavoitteena:

- hankkia kohtuullinen varmuus siitä, että
  - järjestelmä on esitetty palveluorganisaation järjestelmän kuvauksessa oikein sellaisena kuin se on suunniteltuna ja käytössä tiettynä ajanjaksona
  - palveluorganisaation järjestelmän kuvauksessa mainittuihin valvontatavoitteisiin liittyvät kontrollit ovat olleet rakenteeltaan sopivia tiettynä ajanjaksona
  - kontrollit ovat toimineet tehokkaasti kohtuullisen varmuuden antamisessa palveluorganisaation järjestelmän kuvauksessa mainittujen valvontatavoitteiden saavuttamisesta tiettynä ajanjaksona, silloin kun tämä kuuluu toimeksiantoon;
- raportoida kohdassa (a) tarkoitetuista seikoista havaintojensa mukaisesti.



# ISAE 3402 – Palveluorganisaatiossa olevia kontrolleja koskevat varmennusraportit

- Palveluorganisaation tilintarkastajan tulee hankkia palveluorganisaatiolta vahvistus siitä, että se hyväksyy ja ymmärtää
- vastaavansa kuvauksen ja sen yhteydessä esitetyn kannanoton laatimisesta, täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja esittämistavasta
- vastaavansa siitä, että palveluorganisaation järjestelmän kuvauksen yhteydessä esitettävälle kannanotolle on kohtuullinen perusta



# ISAE 3402 – Palveluorganisaatiossa olevia kontrolleja koskevat varmennusraportit

- olevansa velvollinen mainitsemaan ne kriteerit, jota on käytetty järjestelmän kuvauksen laadinnassa
- olevansa velvollinen mainitsemaan järjestelmän kuvauksessa
  - valvontatavoitteet ja
  - se taho, joka on määritellyt valvontatavoitteet, jos ne ovat muun kuin palveluorganisaation määrittelemiä (esim. käyttäjäryhmä tai ammatillinen järjestö yms.)

## Kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit

- käytännön ohje ulkoistettujen palveluntuottajien tarkastaminen
- IIA:n näkökulmasta ulkoistava organisaatio on aina viime kädessä itse vastuussa siitä prosessista, minkä se on ulkoistanut kolmannelle osapuolelle vastaavasti, kuin jos tuottaisi ko. palvelun itse. Lisäksi organisaatiolle tulee lisänä huomioitavaksi kolmannen osapuolen sille aiheuttamat riskit (mm. maine, brändi, taloudelliset riskit).



# Kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit – käytännön ohje

## ulkoistettujen palveluntuottajien tarkastaminen

Organisaatio vastaa mm. seuraavista riskienhallintatoimenpiteistä.

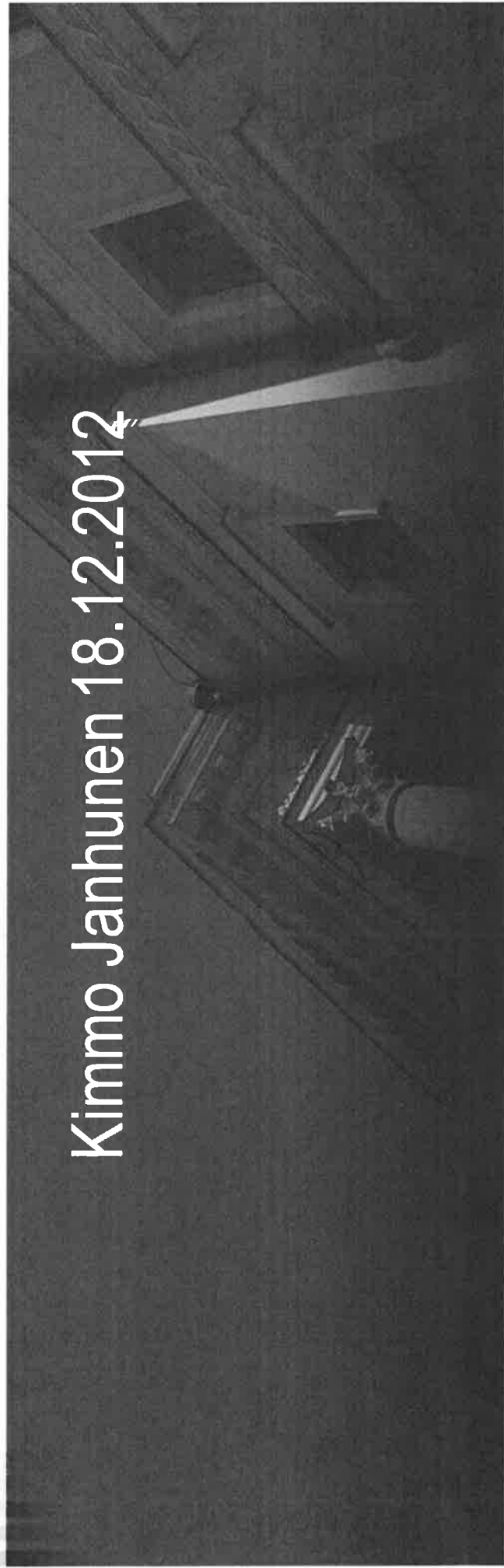
- yhteistyökumppanin valinta
- sopimuksen vaikuttavuuden hallinta
- yhteistyökumppani- ja asiakassopimusten hallinta
- sopimuksen noudattamisen valvonta (compliance)
- yhteistyökumppanuussuhteen hallinta.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# SecICT-hanke ja riskienhallinnan kehittäminen vuonna 2014

Kimmo Janhunen 18.12.2012





# Agenda

- SecICT-hankkeen esittely
- Hankkeen tuloksia ja päivitetty iso kuva
- GovHUOVI (perustuu HUOVI-portaaliin) ja riskienhallinnan sovellukset



# SecICT-hankeen lähtökohdat

- VM:n rooli sekä tarve ympäri vuorokaudiselle tietoturvatavoiminnalle mm. Vnp (2009), YTS (2010), Suomen kyberturvallisuusstrategia (2013), hallitusohjelma, Tietohallintolaki, Valmiuslaki ...
- Vnp mukaisesti valtionhallinnon tulee saada aikaiseksi ja riittävän vahvasti resursoiduksi ympäri vuorokautinen tietoturvallisuuden valvonta- ja reagointikyky.
- Suunnittelu aloitettiin tammikuussa 2013 aiempien vuosien VAHTI-työn pohjalta.
- SecICT-ohjausryhmä kommentoi että hanke on kunnianhimoinen.
- Siitä huolimatta tavoitteista, aikataulusta eikä keskeisten tuotosten laadusta joustettu.



# SecICT tavoitteet 2013

- Valtion ympärivuorokautisen tietoturvatoinnin kehittäminen ja reagointikyvyn suunnittelu
  - valtion keskeisiin toimintoihin kohdistuvien vakavien sekä laajavaikutteisten tietoturvapoikkeamien ennaltaehkäisyä ja hallintaa,
  - valtion toiminnan kannalta keskeisen tietoturvallisuuden tilannekuvan hallintaa
  - valtionhallinnolle tuotettavien ICT-palveluiden tietoturvallisuuden valvontaa ja tietoturvallisuuden ohjausta.
- Toimintojen ja ratkaisujen rinnakkainen
  - Suunnittelu
  - Pilotointi
- Hankesuunnitelman ja lisätalousarvioesityksen (2013) mukaisesti useita osakokonaisuuksia



# SecICT tavoitteet 2013

- Tunnistetaan keskeiset toimijat.
- Hankitaan riittävät resurssit.
- Edelleen kehitetään hyväksi havaittuja olemassa olevia toimintoja ja eri palvelutuottajien palveluja, kuten VY-verkko, HAVARO ja HUOVI.
- Ehkäistään päällekkäisten toimintojen ja järjestelmien kehittäminen.



# SecICT-hankkeen pilottiosuudet

- **GovCERT- palvelun pilottiympäristö**
  - VM:n hankkimalla ja Viestintäviraston tuottamalla GovCERT-palvelulla tarkoitetaan tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisyyn, havainnointiin ja ratkaisun tukemiseen tärkeitä toimia sekä uhkista tiedottamista.
- **GovHAVARO-palvelun pilottiympäristö**
  - VM:n hankkima ,Viestintäviraston tuottama ja Valtion IT-palvelukeskuksen kautta VY-verkossa pilotoitu GovHAVARO –palvelu on teknisten tietoturvaloukkausten havainnointi- ja varoituspalvelu.
- **GovHUOVI-palvelun pilotointiympäristö**
  - GovHUOVI on HVK:n tuottama tilannekuva- ja raportointiportaali
- Lisäksi pilotoitiin:
- **GovSOC-pilotti (VY-IDS, tiedonkulku, harjoitus)**
- **GRC-demo (tilannekuvademo)**

# GovHUOVI - pilotti

- Mukana GovHUOVI-pilotissa ministeriöitä ja virastoja
  - VM, VNK, SM, UM, PLM, TEM, MMMtike, VRK, PRH, Valvira, MIKES, Tekes ja TUKES
- GovHUOVI suunnittelun ensimmäinen työpaja 5.11.
  - Paljon tarpeita erilaisen turvallisuustiedon keräämiseen, jakamiseen sekä yhteisten prosessien, tiedonkulun ja tilannekuvan luomiseen
- NCSA-FI akkreditointipyyntö lähetetty
- GovHUOVIsta sopimusluonnos vuodelle 2014 (VM-HVK)
- Sopimusluonnoksen lisenssien kattavuus
  - GovHUOVI koko valtionhallintoon
  - Suunnitteilla ja sisältää myös riskienhallinnan sovellukset




# GovHUOVI - pilotti

- Riskienhallinnan sovellukset suunnitteilla
- Alkuvuoden 2014 aikana suunnittelujen täsmennys ja toteutus, pilotointi
- Sovellukset tuotetaan ketterin menetelmin
- Sovelluksia oltava useampia tarjolla hallinnonaloille
- Tarve useaan käyttötarkoitukseen:
  - Tietoriskit
  - Henkilöstö- ja muut riskialueet
  - Valtiovarain controller-toiminnon tarpeet esim. arviointikehikko voisi olla yksi riskienhallinnan sovellus

# SecICT-hankkeen vaatimusmäärittely- ja

## suunnitteluosuudet

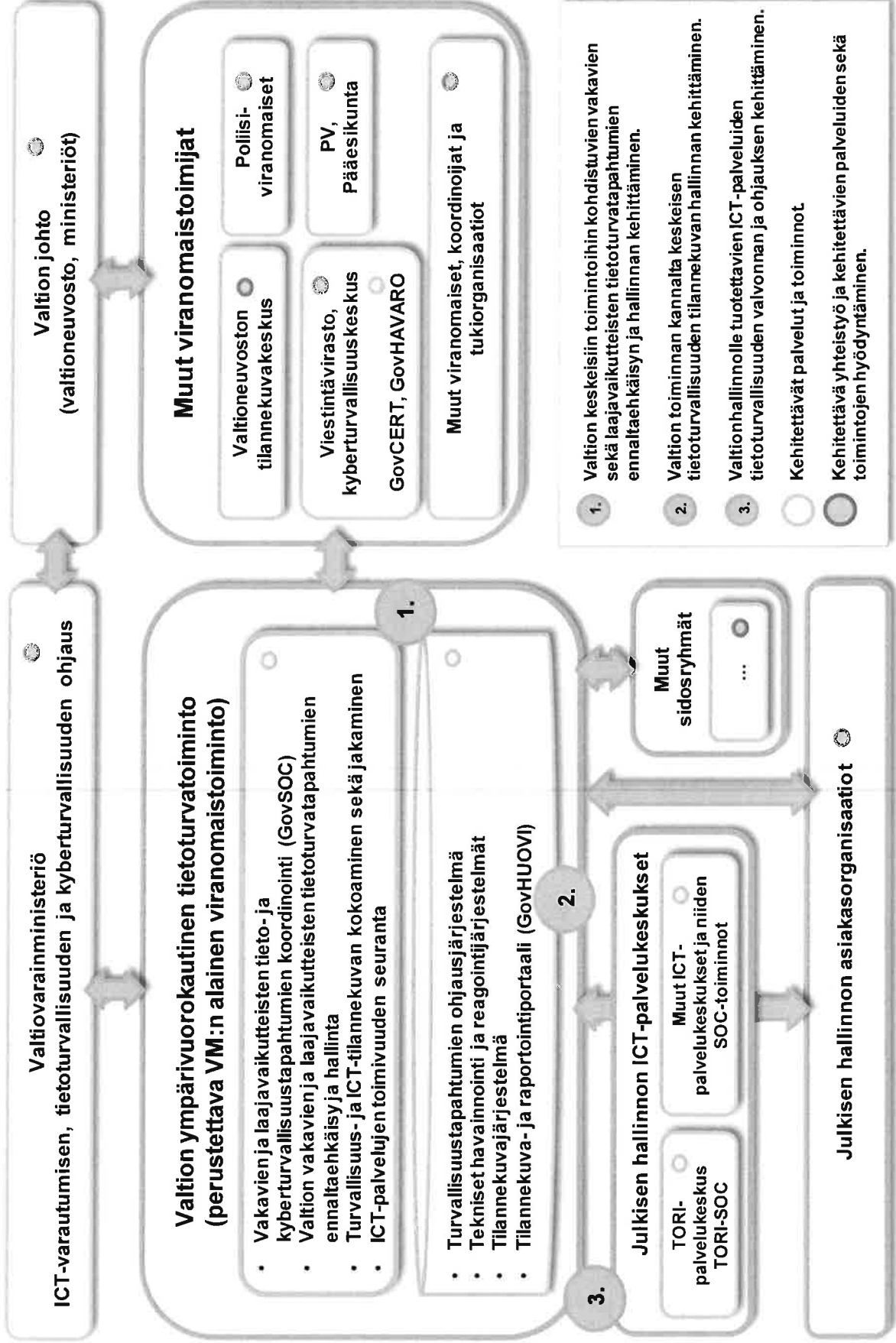
- **Ehdotus ympärivuorokautisen tietoturvatoinnin järjestämiseksi.**
- **Suunnitelma GovSOC-toiminnosta**
- **Valtion turvallisuus- ja ICT-tilannekuvan sekä tilanneportaalin vaatimusmäärittely ja tiekartta.**
- **Kuvaus valtion ICT-palvelukeskusten tietoturvatoinnin vähimmäisvaatimuksista valtion keskeisiin toimintoihin kohdistuvien vakavien sekä laajavaikutteisten tietoturvapoikkeamien ennaltaehkäisyn ja hallinnan sekä valtion toiminnan kannalta keskeisen tietoturvallisuuden tilannekuvan hallinnan mahdollistamiseksi.**
- **Tiekartta sekä etenemis- ja resurssisuunnitelma ympärivuorokautisen tietoturvatoinnin toteuttamisesta.**



# VM:n alaisuuteen perustettava ympärivuorokautinen tietoturvatointo

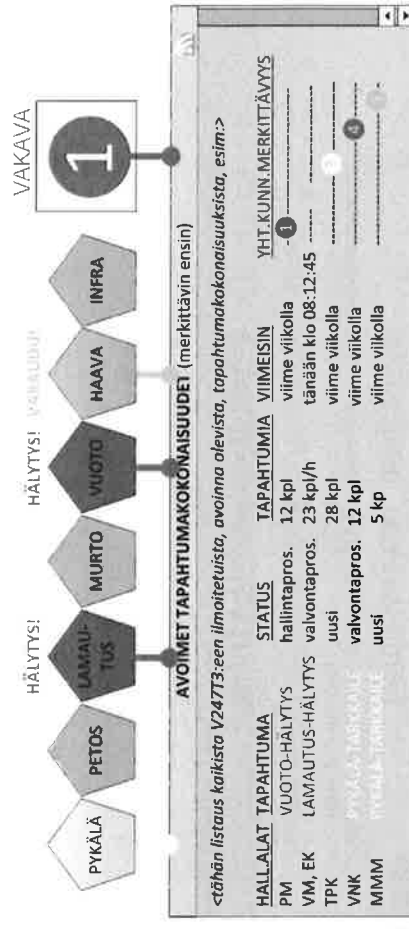
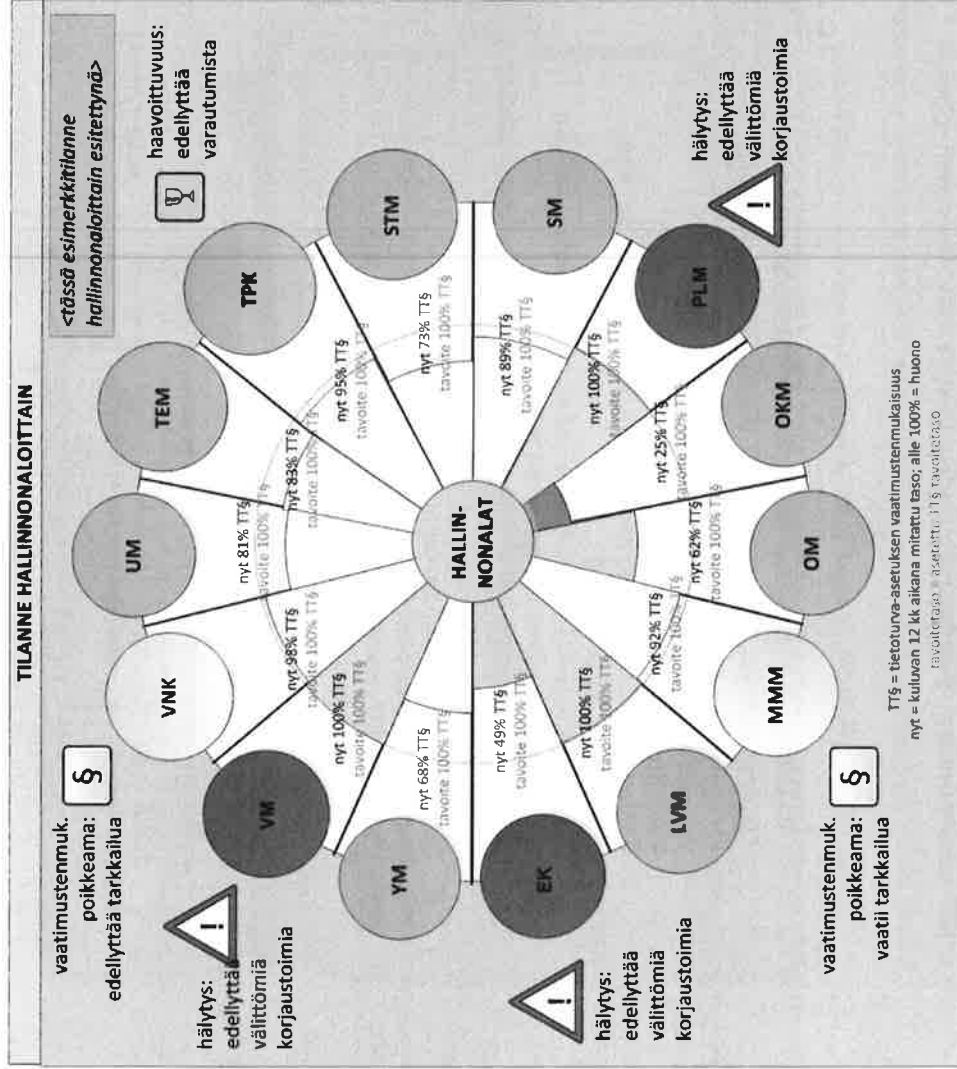
- Ympärivuorokautinen viranomaistoiminto
- Keskittyy valtion keskeisiin toimintoihin kohdistuvien vakavien ja laajavaikutteisten tietoturvatapahtumien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan.
- Muodostaa ja jakaa valtion tieto- ja kyberturvallisuus-tilanteiden tilannekuvaa eri käyttötärpeisiin.
- Seuraa, valvoo ja raportoi valtion keskeisten toimijoiden strategisten tieto- ja kyberturvallisuuden tavoitteiden ja vaatimusten toimeenpanoa.
- Seuraa, valvoo ja raportoi valtion johdolle valtion toiminnan kannalta keskeisten ICT-palveluiden ja toimintojen turvallisuutta.

# SecICT-hanke, ”Iso kuva”



# Valtion turvallisuus- ja ICT-tilannekuvan sekä tilanneportaalin vaatimusmäärittely

- arvio ICT-palveluiden tietoturvalisyyden tilanteen vaikutuksesta valtionhallinnon toiminnalle
- arvio kokonaistilanteen vakavuudesta
- vaatimustenmukaisuuden tilanne





# SecICT-jatkohanke 2014

- Etenemis- ja resurssisuunnitelma ympärivuorokautisen tietoturvatoinnin toteuttamiseksi.
- Talousarvioesityksessä 2014 2,9 M€
- Nyt pilotoitujen palvelujen laajentaminen valtionhallintoon.
  - GovHAVARO-palvelun laajentamiseksi VM, Vivi, Valtori ja TSF järjestävät alkuvuodesta tilaisuuksia (mm. YT-menettelyn tekemisen ohjeistamiseksi ja palvelun käyttöönottamiseksi).
  - GovHUOVI-palvelun laajentamiseksi VM ja HVK järjestävät työpajoja ja tiedottavat käyttöönotoista.
- Kytetään SecICT-hankkeen ja palveluväylän suunnittelu osittain yhteen.
- Tarvittaessa osakokonaisuuksien suunnittelun ja toteuttamisen nopeuttamiseen valmistellaan LTAE 2014.



**SELVITYS OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN  
TARKASTUSTOIMINNAN, VALVONNAN JA  
RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMISESTÄ**

## Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 19.9.2013 hankkeen koskien ministeriön tarkastustoiminnan, valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä. Hankkeen määräaika oli 31.10.2013.


Hankkeen tarkoituksena oli tehdä selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä sisäisen tarkastuksen ja ulkoisen, ministeriön myöntämien valtionosuuksien ja valtionavustusten, tarkastustoiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista sekä tehdä ehdotus näiden toimintojen kehittämisestä, vastuunjaosta, organisoinnista ja resursoinnista.

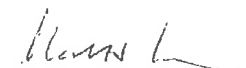
Hankkeen vetäjäksi nimettiin ylijohtaja Håkan Mattlin ja hankkeen muiksi jäseniksi johtaja Matti Väisänen ja hallitussihtööri Juho-Antti Jantunen.


Työryhmä on työnsä aikana kuullut asiantuntijoina tarkastusneuvos Sari Korpimiestä, talouspäälikkö Tiina Heikkistä ja johtaja Tuula Lybeckiä opetus- ja kulttuuriministeriöstä, johtaja Raakel Tiihosta Opetushallituksesta sekä johtava tilintarkastaja Harri Myllyojaa ja tilintarkastuspäälikkö Jaakko Eskolaa Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Saatuun työnsä valmiiksi kehittämishanke jättää kunnioittavasti selvityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 31.päivänä lokakuuta 2013

  
Håkan Mattlin

  
Matti Väisänen

  
Juho-Antti Jantunen

## Sisällys

1. SÄÄNNÖKSET .....	4
1.1 Laki ja asetus valtion talousarviosta .....	4
1.2 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, laki vapaasta sivistystyöstä ja kuntalaki .....	5
1.3 Valtionavustuslaki .....	6
1.4 Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestys ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntö .....	7
1.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön taloussääntö .....	8
2. NYKYTILA JA SEN ONGELMAT .....	9
2.1 Valtionosuudet .....	9
2.2 Valtionavustukset .....	10
2.3 Nykytilan ongelmat .....	11
3. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET .....	12
3.1 Lähtökohdat .....	12
3.2 Sisäisen tarkastuksen tehtävät .....	13
3.3 Valtionosuuksien ja valtionavustusten tarkastaminen .....	14
3.3.1 Vaihtoehto 1 .....	14
3.3.2 Vaihtoehto 2 .....	15
3.4 Resurssit .....	15
3.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön talousvalmistelun koordinointi .....	15
4. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	16

# 1. SÄÄNNÖKSET

## 1.1 Laki ja asetus valtion talousarviosta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n mukaan valtion 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.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (*sisäinen valvonta*), jotka varmistavat:

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Pykälän 2 momentin mukaan menettelyiden on myös käsitettävä viraston ja laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston tai laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai josta se muuten vastaa. Kirjanpitoyksikkönä toimivan viraston ja laitoksen 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen tulee käsittää myös sille kirjanpitoyksikkönä kuuluvat tehtävät.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n 1 momentin mukaan viraston tai laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Pykälän 2 momentin mukaan sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

70 §:n 3 momentin mukaan 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.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluva toimintakertomus sisältää mm.:

- arviointi sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (*sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*) (kohta 7)
- yhteenvedo havaituista valtion ja sen vastuulla oleviin varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä samoin kuin muista väärinkäytösten ja rikosten vuoksi käynnistetyistä menettelyistä (*virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvetotiedot*) sekä valtionapuviranomaisena tai muuna valtion rahoitusta myöntävänä viranomaisena toimivassa virastossa tai laitoksessa lisäksi yhteenvedo valtiontukien tai rahoituksen varojen takaisinperinnöistä (*takaisinperintää koskevat yhteenvetotiedot*) (kohta 9)

## **1.2 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, laki vapaasta sivistystyöstä ja kuntalaki**

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 58 § koskee tietojen toimittamista ja tarkastusta.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen toiminnan järjestäjän on toimitettava valtionapuviranomaiselle laissa tarkoitetun rahoituksen määräämiseksi tarvittavat talousarvioon, taloussuunnitelmaan, tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen perustuvat tiedot sekä muut rahoituksen määräämiseksi tarpeelliset kustannuksia ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionapuviranomainen päättää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuuden toteamiseksi suoritettavista rahoituksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvista tarkastuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa tarkastuksen myös Opetushallituksen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tehtäväksi. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja – talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tai tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu hyväksytty tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajalla tulee olla riittävä perehtyneisyys opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmään.

Pykälän 3 momentin mukaan rahoituksen saajan on korvauksetta annettava tarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Tarkastajalla on oikeus päästä tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa rahoituksen saajan hallinnassa ja käytössä oleviin rahoitettavassa toiminnassa oleviin tiloihin ja muille alueille. Tarkastajalla on lisäksi oikeus ottaa tarkastuksen kohteena oleva aineisto haltuunsa, jos tarkastaminen sitä edellyttää.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioapuviranomaisella ja Opetushallituksella on oikeus saada tarkastusta varten poliisi- ja ulosottoviranomaiselta tarpeellista virka-apua. Pykälän 5 momentin

perusteella ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen päätöksestä avustaa tarkastuksessa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (1766/2009) 25 §:n mukaan koulutuksen tai toiminnan järjestäjän tulee ilmoittaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n momentissa tarkoitetut tiedot opetus- ja kulttuuriministeriölle Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen lomakkeilla siten kuin pykälän 2-4 momentissa säädetään.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 21 § koskee tietojen toimittamista ja tarkastusta. Pykälä vastaa sisällöltään edellä selostettua opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §.

Kuntalain (365/1995) 73 §:n mukaan tilintarkastajan tehtävänä on mm. tarkastaa, ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita. Kuntalain 86 §:n perusteella sama velvollisuus koskee myös kuntayhtymän tilintarkastajaa.

### **1.3 Valtionavustuslaki**

Valtionavustuslain (688/2001) 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

Valtionavustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Lain 16 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tilintarkastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (936/1994) tai julkishallinnon ja - talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu hyväksytty tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Pykälän 3 momentin perusteella ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen päätöksestä avustaa tarkastuksessa.

Valtionavustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulle tilintarkastajalle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Pykälän 2 momentin perusteella tarkastusta suorittavalla virkamiehellä ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tilintarkastajalla on oikeus ottaa tarkastuksen kohteena oleva aineisto haltuunsa, jos tarkastaminen sitä edellyttää. Pykälän 3 momentin mukaan tarkastusta suorittavalla virkamiehellä ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tilintarkastajalla on oikeus päästä tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa valtionavustuksen saajan hallinnassa tai käytössä oleviin liike- tai tms. ammatin harjoittamiseen käytettäviin merkityksellisiin tiloihin.

Valtionavustuslain 18 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen oikeudesta saada virka-apua poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta.

#### **1.4 Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestys ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntö**

Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksen (329/2010) mukaan kukin ministeriön osasto vastaa toimialaansa kuuluvista valtionapuja koskevista asioista. Työjärjestyksen 12 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan valtionavustusten käytön valvonta kuuluu kuitenkin ministeriön hallinto-osaston tehtäviin. Hallinto-osaston työjärjestyksen (Dnro 5/011/2012) 7 §:n mukaan talousyksikön tehtävänä on harkinnanvaraisten valtionavustusten käytön valvonta.

Työjärjestyksen 16 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on tuottaa ministeriön johdolle hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä koskevaa tarkastus- ja arviointitietoa. Yksikkö kehittää opetus- ja kulttuuriministeriön riskienhallintaa sekä arvioi ja edistää ministeriön toimintojen tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta. Yksikön tehtävistä ja sisäisen tarkastuksen toiminnasta määrätään tarkemmin sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Sisäisen tarkastuksen ohjesäännön hyväksyvät ministerit kansliapäällikön esittelystä. Voimassa olevan ohjesäännön (30.9.2008 3/012/2008) 4 §:ssä on lueteltu sisäisen tarkastuksen yksikön keskeiset tehtävät. Sen lisäksi mitä OKM:n työjärjestyksessä on säädetty, sisäisen tarkastuksen yksikön tehtäviin kuuluu ohjesäännön 4 §:n perusteella:

- avustaa kansliapäällikköä valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 §:n mukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelussa;
- kehittää laadunhallintaa;
- valmistella ja esitellä selvityksiä ja lausuntoja
- tehdä väärinkäytöksistä ilmoitukset valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Euroopan komissiolle
- valmistella ja esitellä tutkintapyyntöjä
- vastata Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston komission asetuksen (EY) 438/2001 artiklan 10 mukaisista tarkastuksista ohjelmakauden 2000-2006 osalta OKM:n hallinnonalan osalta
- antaa neuvoston asetuksen (EY) 1260/1999 mukaiset lausumat Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston tukitoimien päättyessä tarkastusten perusteella tehdyistä päätelmistä, loppumaksatushakemusten pätevydestä sekä toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta sekä komission asetuksen (EY) 438/2001 artiklan 15 mukaiset lausumat ohjelmakauden 2000-2006 sulkemisen osalta OKM:n hallinnonalalta;
- vastata Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EY) 1720/2006 elinikäisen oppimisen toimintaohjelman perustamisesta artiklan 6 mukaisista tarkastuksista ja lausumien valmistelusta sekä komission päätöksen C 2007/1807 jäsenvaltioiden, komission ja kansallisten toimistojen vastuualueista elinikäisen oppimisen ohjelman (2007-2013) täytäntöönpanossa artiklan 8 mukaisista tarkastuksista;

- vastata Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EY) 1719/2006 nuorisotoimintaohjelman perustamisesta artiklan 8 mukaisista tarkastuksista ja lausumien valmistelusta sekä komission päätöksen C 2007/1828 jäsenvaltioiden, komission ja kansallisten toimistojen vastuualueista nuorisotoimintaohjelman (2007-2013) täytäntöönpanossa artiklan 8 mukaisista tarkastuksista, sekä
- vastata yhteistyöstä ja yhteydenpidosta muiden valvonta- ja tarkastusviranomaisten kanssa.

Työjärjestyksen 22 §:n 1 kohdan mukaan osaston päällikön tehtävänä on johtaa ja valvoa osaston toimintaa. Työjärjestyksen 38 §:n mukaan osaston päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat valtionosuustarkastusten suorittamista ja valtionosuuden takaisinperintää (9 kohta) sekä valtionavustusten takaisinperintää (12 kohta).

Työjärjestyksen 46 §:n 5 kohdan mukaan ministerin määräämä hallinto-osaston virkamies ratkaisee asiat, jotka koskevat valtionapuseelvitysten hyväksymistä taikka muihin toimenpiteisiin ryhtymistä tarkastuksen suorittaneen virkamiehen esittelystä asianomaisen osaston tai osaston ulkopuolisen toimintayksikön tai osaston yksikön tai vastualueen päällikön ollessa esteellisenä.

### **1.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön taloussääntö**

Opetus- ja kulttuuriministeriön voimassa olevan, 26.8.2010 vahvistetun taloussäännön (Dnro 2/200/2010) 3 §:ssä on ministeriön yleiset määräykset sisäisestä valvonnasta:

Opetus- ja kulttuuriministeriön johto ja kaikki ne yksiköt, joilla on vastuu tulostavoitteiden toteuttamisesta, vastaavat myös riittävästä sisäisestä valvonnasta ja tarpeellisten tarkastusten suorittamisesta.

Yksiköiden päälliköt vastaavat johtamansa yksikön osalta talouden ja toiminnan laillisuudesta ja tuloksellisuudesta, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä siitä, että yksikkö tuottaa johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät riittävät ja oikeat tiedot yksikön taloudesta ja toiminnasta.

Viraston johto vastaa sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä kehittämisestä.

Menettelyiden on myös käsitettävä opetus- ja kulttuuriministeriön vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät, jotka ministeriö on antanut toisten virastojen tai laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista opetus- ja kulttuuriministeriö muuten vastaa.

Sisäisen valvonnan menettelyssä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaan kohdistuvat vaikutukset.

Johdon laskentatoimi on osa sisäisen valvonnan menettelyitä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjanpitoyksikköön kuuluva virasto huolehtii ensisijaisesti itse omasta sisäisestä valvonnastaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö huolehtii näiden virastojen sisäisestä valvonnasta muun muassa tulosohjauksen avulla sekä EU:n ohjelmien osalta EU:n säännösten ja komission päätösten mukaisesti tekemällä tarkastuksia ja valvontakäyntejä.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö laatii talousarvioasetuksen 65 §:n 1 mom. 9 kohdan mukaiset virheitä ja väärinkäytöksiä sekä takaisinperintää koskevat yhteenvetotiedot. Lisäksi se laatii sisäistä valvontaa koskevat selostukset ja sisäisen tarkastuksen ohjesäännön määrittämät raportit.

Kansliapäällikkö antaa talousarvioasetuksen 65 §:n 1 mom. 7 kohdan mukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman. Lausumassa arvioidaan, kuinka hyvin sisäinen valvonta ja riskienhallinta täyttävät sille säädetyt tavoitteet.

Taloussäännön 43 §:n mukaan valtionavustuksen käyttämisestä tehdyt selvitykset tarkastetaan talousyksikössä ja lisäksi ne hyväksyy myöntöpäätöksen tehnyt esittelijä.

Taloussäännön 52 – 59 § käsittelevät EU-varojen hallinnointia.

## **2. NYKYTILA JA SEN ONGELMAT**

### **2.1 Valtionosuudet**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionapuviranomainen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) nojalla myönnettävissä käyttökustannusten laskennallisissa valtionosuuksissa. Valtionosuuksien seurantajärjestelmä perustuu pääosin toiminnan järjestäjän ja ylläpitäjän itsensä antamiin tietoihin. Myös rahoitukseen liittyvien tarkastusten tekeminen on kuitenkin havaittu käytännössä tarpeelliseksi.

Kuntalain mukaan kunnan tai kuntayhtymän tilintarkastajan kuuluu tarkastaa, ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita. Vastaavaa säädöstä yksityisten ylläpitäjien ja toiminnan järjestäjien osalta ei ole.

Valtionapuviranomaisen tarkastusoikeus on lisätty säädöksiin vuonna 2006, ja sitä on myöhemmin täydennetty. Tarkastusoikeus täydentää rahoituksen saajan raportointivelvollisuutta ja saajaan kohdistuvaa valvontaa. Ministeriö voi antaa tarkastuksen Opetushallituksen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tehtäväksi. Valtuutus voi koskea yksittäistä tarkastustehtävää tai tarkastustehtävien ryhmää. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin viime kädessä kokonaisvastuu valvonnan ja tarkastustoiminnan laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Tarkastuksia on tehty vuosittain ja ne ovat koskeneet rahoituksen perusteena olevia suoritteiden määriä ja ilmoitettuja kustannus- ja tulotietoja ja niiden kohdistamisperiaatteita eri toimintamuotoihin. Tarkastuksissa on keskitytty lähinnä oppilaita, opiskelijoita, opetustunteja tai

muuta suoritteita koskeviin dokumentteihin, joita ovat muun muassa tilastointipäivien ilmoitukset sekä niihin liittyvät oppilas- ja opiskelijamäärätiedot ja toiminnan järjestäjän päätökset. Tarkastajina ovat käytännössä olleet Opetushallituksen virkamiehet. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on vuoteen 2009 saakka hyväksytty Opetushallituksessa laadittu suunnitelma kunkin vuoden tarkastuksista. Vuodesta 2006 alkaen ministeriö on tehnyt hallintopäätökset tarkastuksen toteuttamisesta jokaisessa tarkastuskohteessa.

Alun perin ministeriö ei itse osallistunut tarkastustoimintaan. Vuodesta 2009 alkaen kuitenkin myös ministeriön sisäinen tarkastus on osallistunut joihinkin paikallistarkastuksiin ja hankkinut ulkopuolisia tilintarkastuspalveluita. Sisäisen tarkastuksen rooli tarkastustoiminnassa perustuu kansliapäällikön johtoryhmän 17.9.2009 tekemän päätökseen, jonka mukaan rahoituslain 54 §:n ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 §:n mukaisten valtionosuuksien tarkastustoimintaa johtaa, ohjaa ja koordinoi ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö. Kansliapäällikön johtoryhmän päätöksen johdosta ei ole kuitenkaan tehty muutoksia mm. ministeriön työjärjestykseen tai sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön.

Edellä mainitun kansliapäällikön johtoryhmän päätöksen perusteella sisäisen tarkastuksen tehtävänä on ollut myös valmistella vuosittain tarkastussuunnitelma vuosittaisista tarkastuskohteista ja esitellä se kansliapäällikön johtoryhmälle. Tarkastussuunnitelmassa tarkastukset on määrätty joko Opetushallituksen tai ulkopuolisen tilintarkastusyhteisön toteuttamaksi. Kohteet tarkastussuunnitelmaan on valittu riskianalyysin, tiedon keruussa ilmenneiden muutosten ym. seikkojen perusteella sekä kanteluiden ja muiden erityishavaintojen perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuonna 2010 kilpailuttanut julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti tilintarkastusyhteisöt hallinnollisia tarkastuksia varten ja puitesopimus on solmittu kolmen eri tilintarkastusyhteisön kanssa. Kilpailun voittanut tilintarkastusyhteisö BDO Auditor Oy on aloittanut ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön johdolla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisiin valtionosuuksiin, harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin ja EU-ohjelmien rahoitusta koskeviin tarkastuksiin liittyvät paikan päällä tehtävät tarkastukset vuonna 2010.

## **2.2 Valtionavustukset**

Hallinto-osaston talousyksikkö on vastannut ministeriön työjärjestyksen mukaisesti harkinnanvaraisten valtionavustusten käytön valvonnasta. Valtionosuuksien valvontaan talousyksikkö ei ole osallistunut. Tarkastustoimintaan on tällä hetkellä käytössä neljä henkilötyövuotta.

Talousyksikön suorittamassa valtionavustusten käytön valvonnassa selvitetään se, ovatko selvitykset muodollisesti oikein laadittu, sisältävätkö selvitykset kaikki tarvittavat liitteet ja onko selvitys asianmukaisesti allekirjoitettu. Avustuksen myöntöpäätöksestä todetaan avustuksen käyttötarkoitus, käyttöaika ja avustuksen käytölle asetetut ehdot ja rajoitukset. Tuloslaskelmasta tai erillisestä valtionapulaskelmasta sekä tuotto- ja kuluerittelystä todetaan avustukseen hyväksytyjen

menojen määrä sekä julkisten tukien määrä. Avustettavien yhteisöjen taseesta todetaan likviditeetin ja vakavaraisuuden kehitys. Mikäli toiminta-avustuksissa julkiset tuet ja erityisavustuksissa avustettavan kohteen saamat avustukset ja muut tuotot ylittävät hyväksyttävät menot, joudutaan liikaa maksetun avustuksen takaisinperintään.

Talouksyksikön tarkastustoiminnan tavoitteena on ollut, että toiminta-avustusten selvitykset tarkastettaisiin ennen seuraavan vuoden avustusten myöntämistä. Näin myöntöpäätösten esittelijöillä olisi käytettävissään avustuksiin liittyvät tarkastushavainnot uusia avustuspäätöksiä valmisteltaessa. Erityisavustusten selvitykset pyritään tarkistamaan mahdollisimman pian niiden saavuttua.

Talouksyksikön mukaan avustusten käytöstä tehtyjen selvitysten tarkastussuunnitelma on laadittu riskianalyysiin perustuen ja ottaen huomioon avustusta myöntävien osastojen esitykset. Käytännössä harkinnanvaraisten avustusten käytön selvitysten tarkastussuunnitelmaan on sisällytetty kaikki rakennusavustukset, liikunta- ja nuorisojärjestöjen toiminta-avustukset sekä kaikki muut vähintään 15 000 euron suuruiset avustukset. Alle 15 000 euron avustuksista on valittu tarkastettavaksi asiakirjatarkastuksena satunnaisotannalla 20 – 30 prosenttia. Tarkastussuunnitelma on näin ollen kattanut vuosittain vähintään 70 prosenttia myönnettyistä harkinnanvaraisista valtionavustuksista.

Myös sisäisen tarkastuksen yksikön valmistelemaan edellisessä luvussa mainittuun tarkastussuunnitelmaan on sisällytetty eräitä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevia tarkastuksia, joskin pääpaino mainitussa suunnitelmassa on ollut taloudellisen riskin perusteella valtionosuustarkastuksissa. Sisäisen tarkastuksen yksikön johdolla on ostettu ulkopuolisia tilintarkastuspalveluja paikan päällä tehtävien tarkastusten suorittamiseksi koskien harkinnanvaraisten valtionavustusten käyttöä.

### 2.3 Nykytilan ongelmat

Opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävät ovat laajentuneet ministeriön työjärjestyksessä säädettyjen tehtävien ulkopuolelle ja yksikön toimenkuvaan on vuodesta 2009 alkaen kuulunut valtionosuuksien tarkastustoiminnan johtaminen, ohjaus ja koordinointi. Tätä kansliapäällikön johtoryhmässä tehtyä päätöstä ei ole kuitenkaan kirjattu ministeriön työjärjestykseen tai sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön.

Valtionosuuksien ja -avustusten saajien tilintarkastajia ei ole toistaiseksi riittävästi hyödynnetty tarkastustoiminnassa. Elokuussa 2013 annettuun ministeriön esittelijöille laadittuun harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevaan menettelytapaohjeeseen on kuitenkin lisätty vaatimus tilintarkastajan lausunnon pyytämiseksi siltä osin, onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Tilintarkastajan lausunto pyydetään niiltä avustuksen saajilta, joilta tilintarkastuslaki edellyttää auktorisoidun tilintarkastajan tarkastamaa tilinpäätöstä ja kun avustuksen määrä on vähintään 40.000 euroa.

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia myöntävien osastojen sekä näiden avustusten käytön valvonnasta vastanneen hallinto-osaston työnjako ja vastuut ovat olleet sinänsä selviä, mutta keskinäistä yhteistyötä ja koordinaatiota ei ole ollut riittävästi. Opetus- ja kulttuuriministeriön taloussäännön 3 §:n mukaan ministeriön johto ja kaikki ne yksiköt, joilla on vastuu tulostavoitteiden toteuttamisesta, vastaavat myös riittävästä sisäisestä valvonnasta ja tarpeellisten tarkastusten suorittamisesta. Avustuksia myöntävien osastojen oma tarkastus- ja valvontatoiminta on jäänyt kuitenkin vähäiseksi. Ministeriön työjärjestyksestä puuttuvat tällä hetkellä säännökset siitä, kenen toimivaltaan kuuluu päättää valtionavustusten osalta paikan päällä tehtävien tarkastusten toteuttamisesta.

Merkittävänä puutteena on pidettävä sitä, että hallinto-osaston talousyksikkö ei ole viime vuosina tehnyt valtionavustusten tarkastuksia paikan päällä. Myöskään muita ohjaavia käyntejä ei ole toteutettu. Tällä hetkellä talousyksikössä on paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin tarvittavaa resursseja ja osaamista rajallisesti. Myöskään ulkopuolisten tarkastuspalveluiden hankinta ei ole merkittävästi parantanut tilannetta valtionavustusten paikallisten tarkastusten osalta.

Sekä talousyksikössä että sisäisen tarkastuksen yksikössä on ollut ajoittain virkoja täyttämättä ja tämän johdosta resurssipulaa. Tämä on johtanut tarkastustoiminnan viivästymiseen, talousyksikkö ei ole esimerkiksi ehtinyt tarkastaa jo myönnettyjen avustusten selvityksiä ennen seuraavan vuoden avustusten myöntämistä. Myös Opetushallituksen resurssit ovat olleet riittämättömät erityisesti viime aikoina ilmenneisiin huomattaviin tarkastustarpeisiin.

Valtionosuuksien ja -avustusten tarkastussuunnitelmaa ei ole laadittu vuosittain säännöllisesti. Esimerkiksi vuoden 2013 tarkastussuunnitelmia ei ole laadittu. On jäänyt myös epäselväksi, missä määrin tarkastussuunnitelmat ovat perustuneet kunnolliseen riskianalyysiin. Yhteistä keskustelua riskeistä ei ole käyty riittävästi.

### **3. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET**

#### **3.1 Lähtökohdat**

Työryhmän työn aikana muodostuneen käsityksen mukaan sisäistä tarkastusta sekä ministeriön myöntämien valtionosuuksien ja -avustusten valvontaa ja tarkastusta tulisi kehittää seuraavista lähtökohdista:

1. Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestykseen tulisi lisätä säännös sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vastaavat ministeriön johto sekä osastot ja erilliset yksiköt omilla toimialueillaan.
2. Ministeriön sisäinen tarkastus ja valtionapujen tarkastustoiminta tulisi erottaa toisistaan.
3. Sisäisen tarkastuksen pääasiallisena tehtävänä olisi toimia ministeriön ylimmän johdon tukena sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyden arvioijana ja varmentajana.

4. Valtionapujen tarkastustoiminnan tulisi olla nykyistä kiinteämmässä yhteydessä asianomaisen osaston suorittaman valtionapuvälvönnän ja valtionapujen hallintoprosessin kanssa.
5. Sisäisen tarkastuksen sekä valtionosuuksien ja -avustusten tarkastustoiminnan tulisi olla analyyttistä ja suunnitelmallista. Sisäisen tarkastuksen tulisi perustua ylimmän johdon tarpeita palvelemaan suunnitelmaan, jonka sisäinen tarkastus esittelee ja kansliapäällikkö hyväksyy.
6. Valtionosuuksien ja -avustusten tarkastamisen hallinnonalalla tulisi perustua monivuotiseen riskiperusteiseen tarkastussuunnitelmaan, jonka hallinto-osasto esittelee osastojen esitysten perusteella ja kansliapäällikkö hyväksyy. Sisäinen tarkastus antaisi lausunnon tarkastussuunnitelmasta sen valmistelun yhteydessä.
7. Valtionapujen tarkastustoiminnassa tulisi hyödyntää aikaisempaa selvästi enemmän valtionosuuksien ja -avustusten saajien omia tilintarkastajia (vrt. edellä mainittu kuntalain 73 §).

### 3.2 Sisäisen tarkastuksen tehtävät

Voimassa olevan ministeriön työjärjestyksen mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tuottaa ministeriön johdolle ministeriön ja hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä koskevaa tarkastus- ja arviointitietoa, kehittää opetus- ja kulttuuriministeriön riskienhallintaa sekä arvioida ja edistää ministeriön toimintojen tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta. Tältä osin ei esitetä muutoksia sisäisen tarkastuksen toimenkuvaan.

Sen sijaan työryhmä ehdottaa, että sisäisen tarkastuksen yksikölle kansliapäällikön johtoryhmän päätöksellä 17.9.2009 annetut valtionosuuksien tarkastustoiminnan johto-, ohjaus- ja koordinoititehtävät sekä valtionavustusten tarkastamiseen liittyvät tehtävät siirrettäisiin pois sisäisen tarkastuksen toimenkuvasta. Sisäinen tarkastus vastaisi kuitenkin jatkossa edelleen EU-rahoitukseen liittyvästä arviointi- ja tarkastustoiminnasta sekä EU-rahoitukseen liittyvien lausumien valmistelusta ja antamisesta niiden EU-ohjelmien osalta, jotka toteutetaan OKM:n hallinnonalalla. Lisäksi sisäisen tarkastuksen vastuulle jäisivät edelleen OKM:n myöntämän rahoituksen väärinkäytöksistä seuraaviin oikeudenkäynteihin liittyvät tehtävät.

Edellä luvussa 1.1 todetun mukaisesti valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston tai laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäistä tarkastusta koskevien säännösten, kansainvälisten standardien ja suositusten mukaan olennaista sisäisen tarkastuksen organisoinnissa on sen toiminnallinen riippumattomuus. Sisäisen tarkastuksen tulee voida päättää riippumattomasti tarkastuskohteistaan ja sen tulee raportoida suoraan viraston ylimmälle johdolle. Säännökset eivät kuitenkaan edellytä, että sisäisen tarkastuksen tulisi olla organisatorisesti itsenäinen yksikkö.

Työryhmä esittää, että ministeriön erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö lakkautettaisiin sen tehtäväkentän supistuessa. Sisäinen tarkastus sijoitettaisiin kansliapäällikön esikuntaan ja se voisi hyödyntää kansliapäällikön esikunnan sihteeripalveluja. Sisäisen tarkastuksen yksikön lakkauttamisen myötä parhailaan rekrytoitavana oleva ylitarkastaja siirtyisi joko hallinto-osastolle tai osastoille riippuen valtionapujen tarkastustoiminnan organisointitavasta.

Työryhmä esittää, että vuosittain tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen osana annettavan sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman yhteydessä tulisi jatkossa käsitellä opetus- ja kulttuuriministeriön riskiarviointi. Tämän riskiarvioinnin valmistelisi sisäinen tarkastaja ja asia käsiteltäisiin kansliapäällikön johtoryhmässä. Tarvittaessa riskiarviointi voitaisiin käsitellä useammin kuin kerran vuodessa.

### **3.3 Valtionosuuksien ja valtionavustusten tarkastaminen**

Työryhmä on arvioinut valtionosuuksien ja -avustusten tarkastustoiminnan organisointia kahden pääasiallisen mallin näkökulmasta:

#### **3.3.1 Vaihtoehto 1**

Hallinto-osaston tarkastusyksikkö vastaisi harkinnanvaraisten valtionavustusten käytön valvonnasta eli sekä selvityksien asiakirjatarkastuksesta että paikan päällä tehtävistä tarkastuksista. Valtionosuuksien osalta tarkastusyksikkö vastaisi tarkastustoiminnan koordinoinnista, mutta valtionosuustarkastuksien käytännön suorittaminen olisi Opetushallituksen vastuulla.

Tarkastusyksiköllä olisi oma tarkastustoiminnasta ja sen kehittämisestä vastaava päällikkö. Osastojen esitysten ja riskianalyysin perusteella tarkastusyksikkö valmistelisi ja esittelisi tarkastussuunnitelman, jonka kansliapäällikkö hyväksyisi. Tarkastussuunnitelma käsittäisi sekä valtionosuustarkastukset että valtionavustusten tarkastamisen (asiakirjatarkastukset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset). Sisäinen tarkastaja antaisi lausunnon tarkastussuunnitelmasta sen valmistelun yhteydessä. Tarkastusyksikkö vastaisi niin ikään ulkoisten tarkastuspalveluiden hankinnasta ja ostopalveluina suoritettavien tarkastusten johtamisesta sekä valtionosuuksien että valtionavustusten osalta.

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia myöntävien osastojen vastuulla olisi avustuksen käytönaikainen valvonta. Avustuspäätöksen esittelijän vastuulla olisi seurata avustuksen käyttöä sen käytön aikana, jotta voidaan varmistua siitä, että avustuksen ehdot täyttyvät. Ennen uuden avustuksen myöntämistä esittelijän tulisi konsultoida tarkastusyksikköä aiempien avustusten käytöstä. Kun tarkastustoimen kaikki resurssit ovat käytössä, jo myönnettyjen avustusten selvitykset tulisi tarkistaa ennen seuraavan vuoden avustusten myöntämistä.

### 3.3.2 Vaihtoehto 2

Vaihtoehtoisessa mallissa vastuu valtionavustusten käytön valvonnasta siirrettäisiin avustusta myöntävälle osastolle. Vaihtoehdossa vastuu koko avustusprosessista (myöntö, maksatus, käytönaikainen valvonta, käytön valvonta, takaisinperintä) kuuluisi näin ollen yhdelle taholle ja osaston päällikkö vastaisi koko avustusprosessin johtamisesta. Vaihtoehto edellyttää, että hallinto-osaston talousyksikköön nykyisin sijoitetut tarkastajat siirrettäisiin avustuksia myöntäville osastoille. Työryhmän näkemyksen mukaan tarkastajien tulisi sijoittua osastojen esikuntayksikköön.

Valtionosuustarkastuksien käytännön toteuttaminen olisi Opetushallituksen vastuulla.

Malli asettaa haasteita tarkastustoiminnan kokonaiskoordinaatiolle. Kokonaiskoordinaatiota pyrittäisiin parantamaan antamalla koordinaatiovastuu jäljempänä luvussa 3.5 esiteltävälle talousryhmälle. Tarkastussuunnitelman, joka käsittäisi sekä valtionosuustarkastukset että valtionavustusten tarkastamisen (asiakirjatarkastukset ja paikan päällä tehtävät tarkastukset), esittelyvastuu olisi hallinto-osastolla ja suunnitelman hyväksyisi kansliapäällikkö. Hallinto-osasto valmistelisi tarkastussuunnitelman osastojen esityksien perusteella ja suunnitelma käsiteltäisiin talousryhmässä. Lisäksi sisäinen tarkastaja antaisi lausunnon tarkastussuunnitelmasta sen valmistelun yhteydessä. Hallinto-osasto vastaisi myös ulkoisten tarkastuspalveluiden hankinnasta ja ulkopuolisten tarkastajien suorittamien tarkastusten johtamisesta sekä valtionosuuksien että valtionavustusten osalta.

### 3.4 Resurssit

Työryhmä arvioi, että opetus- ja kulttuuriministeriön nykyiset henkilöresurssit ovat riittävät, jos nykyiset talousyksikön ja sisäisen tarkastuksen tarkastustoimesta vastaavat virat on täytetty. Virkojen sijoittaminen osastoihin ja yksiköihin riippuu valittavasta vaihtoehdosta. Opetushallituksen tarkastustoimeen käytettävistä resursseista sovittaisiin vuosittain tulossopimuksessa.

### 3.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön talousvalmistelun koordinointi

Ministeriön sisäisen koordinaation ja yhteistyön kehittämiseksi valtionosuus- ja valtionavustusasioissa ehdotetaan perustettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön talousryhmä tai –verkosto, joka samalla korvaisi nykyiset kunnallistalouden ja –hallinnon ryhmän ja suunnitteluryhmän. Ministeriön talousryhmän tehtävänä olisi kansliapäällikön ja ministeriön osastojen apuna:

- yhteensovittaa ministeriön ja hallinnonalan taloussuunnittelua ja seurantaa

- käsitellä talousarvioehdotukset, kehusehdotukset, tarkastussuunnitelmat ja toimintakertomukset
- yhteensovittaa useampia osastoja koskevien rahoitussäädösten ja -päästösten valmistelua
- yhtenäistää ministeriön menettelyjä valtionosuus- ja -avustusasioissa

Talousryhmän puheenjohtaja ja sihteerit nimettäisiin hallinto-osaston virkamiehistä. Sisäinen tarkastaja olisi ryhmän jäsen. Talousryhmä olisi peruskokoonpanoltaan verrattain suppea, mutta laajennetussa kokoonpanossa siihen voisi kuulua myös ministeriön toimialan (esim. Opetushallituksen) virkamiehiä.

#### **4. JOHTOPÄÄTÖKSET**

Työryhmän käsityksen mukaan ehdotetut muutokset olisivat toteutettavissa vuoden 2014 alusta lukien. Ehdotukset edellyttäisivät opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen, ministeriön työjärjestyksen ja taloussäännön muuttamista. Muutosten sisältö riippuisi valittavasta kehitysvaihtoehdosta.