



13.10.2015

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaoston kokous

Aika	ke 7.10.2015 klo 13.00–15.05
Paikka	Valtiovarainministeriö, Mariankatu 9, nh. Loppupeli
Osallistujat	valtioneuvoston apulaiscontroller Pasi Ovaska, valtiovarainministeriö (puheenjohtaja) tarkastusneuvos Mikko Helkiö, valtioneuvoston kanslia ylitarkastaja Heli Iirola (Pekka Wuoriston sijainen), ulkoasiainministeriö tarkastusjohtaja Kaisa Sistonen, oikeusministeriö tarkastuspäällikkö Jyrki Pennanen, sisäministeriö tarkastusneuvos Sari Korpimies, opetus- ja kulttuuriministeriö sisäinen tarkastaja Arja Karjunen, liikenne- ja viestintäministeriö tarkastusneuvos Juha Pekka Niemi, työ- ja elinkeinoministeriö tarkastuspäällikkö Niina Sipiläinen, sosiaali- ja terveysministeriö tarkastusneuvos Jorma Partanen, ympäristöministeriö tilintarkastusneuvos Matti Mattila, valtiontalouden tarkastusvirasto assistentti Heidi Innanen, valtiovarainministeriö (sihteeri)
Kutsutut asiantuntijat	erityisasiantuntija Riitta Pirhonen, valtiovarainministeriö budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö (kohta 3)
Poissa	tarkastuspäällikkö Sari Anttila, maa- ja metsätalousministeriö puolustusministeriön toistaiseksi nimeämätön edustaja

1. Kokouksen avaus ja esityslistan hyväksyminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja toivotti osallistujat tervetulleeksi. Koska jaoston kokoonpanossa oli tapahtunut pieniä muutoksia, käytiin nopea esittäytymiskierros. Pasi Ovaska kertoi toimivansa jaoston puheenjohtajana ainakin kevään 2016 loppuun saakka.

Esityslista hyväksyttiin.

2. Edellisen toimikauden viimeisen kokouksen 9.4.2015 muistio tiedoksi

Edellisen toimikauden 9.4.2015 pidetyn viimeisen kokouksen muistio on toimitettu jaoston jäsenille sähköpostitse. Muistioon ei ollut huomautettavaa, joten se otettiin tiedoksi.

3. Valtionavustustyöryhmän mietinnön esittely

Valtionavustustyöryhmän puheenjohtajana toiminut budjettineuvos Jouko Narikka oli yhdessä erityisasiantuntija Riitta Pirhosen kanssa kutsuttu kokoukseen esittelemään valtionavustustyöryhmän mietintöä. Esitysmateriaali (liite 1) on toimitettu jaoston jäsenille sähköpostitse 7.10.2015.

Työryhmän työ alkoi vuoden 2014 loppupuolella ja mietintö julkaistiin kesällä 2015 VM:n julkaisuna¹. Työryhmän tehtävinä olivat hallinnonalojen valtionavustusten ja niihin liittyvien käytäntöjen nykytilan selvitys ja analysointi, sekä nykyisen valtionavustuslain arviointi. Työryhmän toimeksiantossa yleisempiä tehtäviä olivat valtionavustusten hallinnointiin liittyvien seikkojen, kuten tietojärjestelmien yhtenäistämisen, arviointi ja valtionavustusten vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi. Näitä kahta päälinjaa työryhmä pyrki sovittamaan yhteen. Työ sai alkunsa Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmasta (VATU).

Valtionavustusten merkitys vaihtelee hallinnonaloittain. Esimerkiksi OM:n ja PLM:n hallinnonaloilla merkitys on vähäinen ja ongelmia ei juuri esiinny. Työryhmän työlle oli esitetty osittain haasteellisiakin toiveita, esimerkiksi tietyille hallinnonaloille tärkeiden yksittäisten avustusten huomioiminen laissa. Laki haluttiin kuitenkin säilyttää yleislakina, joka tarjoaa raamit ja lähtökohdan eri hallinnonaloille. Työryhmän työn aikana esiin tulleista asioista monet olivat sellaisia, joita ei voida lain tasolla säädellä.

Työryhmän ehdotukset esiteltiin kohta kohdalta ja todettiin, että osa ehdotuksista on laajempia ja osa teknisluonteisia. Ehdotuksissa on käsitelty muun muassa valtionavustuksen käsitteeseen liittyviä kysymyksiä, valtionavustusten ja julkisten hankintojen suhdetta ja valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeutta, jossa eri hallinnonaloilla on hyvin erilaisia intressejä.

Osa ehdotuksista vaatii pidemmän aikavälin toteutuksen, joten todennäköisesti jatkovalmistelua tehdään kahden vaiheen mallin mukaisesti. Valmistelussa on huomioitava myös muut vireillä olevat säädösvalmisteluhankkeet, esimerkiksi TEM:n yritystukilain uudistaminen. Työryhmä on huomionnut työssään sen, että valtionavustusaihetta työestetään myös sisäisen tarkastuksen jaoston alaisessa pienryhmässä.

Aiheesta esitettiin seuraavat kysymykset:

Mietittiinkö työryhmässä hallitusohjelmassa mainittua tuensaajien hallinnollisen taakan keventämistä? Työ ajoittui niin, ettei Sipilän hallitusohjelmaa ehditty huomioida. Työryhmän viimeinen kokous pidettiin kesäkuun alussa. Teemaa ei käyty johdonmukaisesti läpi ja hallitusohjelman viittaus hallinnollisen taakan keventämiseen on melko yleisluontoinen. Selkeitä taakkaa keventäviä ehdotuksia ei tullut esille, vaikka toki tätä pidettiin tavoitteena. Oli tietoinen valinta, ettei työryhmässä menty poliittisen arvioinnin puolelle, vaan näkökulma oli enemmänkin tekninen. Menettelytapojen yhtenäistämiseen tulisi pyrkiä.

Onko julkisen vallan käyttöä valtionavustuskäytännöissä arvioitu? Ei ole olemassa esimerkiksi ennakkotapausta tai auktorisoitua arviota siitä mitkä valtionavustuskäytännöt saattavat sisältää julkisen vallan käyttöä. Periaatteessa kaikki työvaiheet, jotka voivat vaikuttaa valtionavustusten myöntämiseen tai kanavoitumiseen, voivat olla julkisen vallan käyttöä. Ennakkotapaus voisi selvittää asiaa.

Kommenttina huomautettiin, että yritystuki ymmärretään hyvin suppeasti. Se on julkinen tuki yleisille tahoille, ei vain yrityksille. Myös sopimusmenettelyn ja valtionavustuksen käsitteet menevät sekaisin. VTV on huomauttanut asiasta ja tarkoituksena on tarkentaa ohjeita.

Puheenjohtaja kiitti esityksestä ja totesi jaoston alaisen valtionavustuspienryhmän jatkavan toimintaansa. Narikalle voi jatkossakin lähettää valtionavustusteemaan liittyviä näkökohtia sähköpostitse.

4. Sisäisen tarkastuksen jaoston toimintasuunnitelma 2015–2018 (liite 2)

- Neuvottelukunnan kokouksessa 30.9.2015 sovitut asiat

Puheenjohtaja kertoi 30.9. pidetystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kokouksesta, jossa jäsenet olivat jossain määrin kokeneet sisäisen tarkastuksen jaoston toimineen neuvottelukunnasta liian irrallisena. Neuvottelukunnassa oli todettu, että jatkossa

¹ Valtionavustustyöryhmän mietintö – VM:n julkaisuja 29/2015: <http://vm.fi/dms-portlet/document/376133>

panostetaan enemmän jaoston asioista tiedottamiseen ja esimerkiksi jaoston toimintasuunnitelma menee neuvottelukunnan hyväksyttäväksi.

Neuvottelukunnassa oli keskusteltu myös jaoston roolista ja kokoonpanosta tulevaisuudessa, kun sisäistä tarkastusta ei olla enää jatkossa järjestämässä erillisenä toimintona PLM:ssä ja LVM:ssä. Asia ei kuitenkaan ratkenne vielä tällä toimikaudella. Kommenteissa todettiin, että sisäisen tarkastuksen organisoinnin muuttumisen tietyissä ministeriöissä ei tarvitse välttämättä vaikuttaa jaoston kokoonpanoon, sillä esimerkiksi VNK:sta on ollut aina jäsen jaostossa, vaikka varsinaista sisäistä tarkastusta ei ole aiemmin ollut.

Puheenjohtajalta tiedusteltiin talousarvioasetuksen 71 §:n päivittämisen tilannetta. Todettiin, että muutospaineita on olemassa, sillä asetusta tulisi päivittää myös hallituksen vuosikertomuksen osalta. Pyritään siihen, että näiden päivitysten yhteydessä tehdään myös neuvottelukunnan tehtäviä koskevat asetusmuutokset.

- **Pienryhmien jäsenten nimeäminen**

Käytiin läpi jaoston toimintasuunnitelmaa (liite 2) alkaneelle toimikaudelle. Toimintasuunnitelman kohtina 1 ja 2 olivat varmennuskartan laadintamalliin ja valtionapujen tarkastukseen liittyvät pienryhmät, jotka työskentelivät jo edellisellä toimikaudella. Todettiin, että Raili Luomansuu on jäämässä eläkkeelle, joten hänen tilalleen valtionapujen tarkastuksen pienryhmään tulee Juha Pekka Niemi. Muilta osin pienryhmien kokoonpanot säilyvät entisellään ja ryhmät jatkavat työskentelyään.

Varmennuskartan laadintamalli -pienryhmä:

Niina Sipiläinen, Mikko Helkiö, Heli Irola, Jyrki Pennanen

Valtionapujen tarkastus -pienryhmä:

Jan Holmberg, Arja Karjunen, Sari Korpimies, Juha Pekka Niemi

Kummassakaan pienryhmässä ei resurssitilanteen vuoksi toistaiseksi ole VVC:n edustajaa. Todettiin, että riittää kun VVC pysyy pienryhmien työskentelystä ajan tasalla.

Neuvottelukunnan kokouksessa oli sovittu otettavaksi agendalle riskienhallintapolitiikkaan ja -menetelmiin liittyvät teemat, jotka on nostettu myös jaoston toimintasuunnitelmaan kohdaksi 3. Asiasta käytiin keskustelua, jossa todettiin mm. että OM:ssä on ISO-standardin pohjalta tehty riskienhallintapolitiikka, joka koskee koko hallinnon alaa. Tekeillä on siihen liittyen erilaisia ohjeita sekä mm. toimintaympäristöanalyysi. OM:n edustaja voisi esitellä aihetta yhdessä tulevista jaoston kokouksista. Riskienhallintapolitiikkaan linkittyy myös varmistuskarttatyö, jonka puitteissa on tavattu eri tahoja ja tulossa on vielä tapaaminen ainakin VTV:ssä. OM:n kanssa kannattaa katsoa yhdessä mitä on jo tehty. Tähän mennessä on mietitty lähinnä metodologiaa ja riskien luokittelua. Lisäksi todettiin, että varmistuskarttapienryhmän työstä voitaisiin saada pohja riskikartalle ja muu on jatkotyöskentelyä. Varmistuskartta ei ole suora ratkaisu riskienhallintapolitiikkaan, mutta sen avulla pystytään toivottavasti jatkossa näyttämään kansliapäälliköille missä valvontaa tehdään ja missä ei.

Esitettiin, että riskienhallintapolitiikan rungon ja menettelytapaohjeen tulisi syntyä neuvottelukunnan työnä. Jaosto puolestaan voisi tuoda näkemystään siihen, miten riskienhallintaa arvioidaan IIA:n periaatteiden mukaan. Puheenjohtaja totesi, että riskienhallintapolitiikka-teeman työstäminen jatkuu VVC:ssä ja asiasta järjestetään palaveri OM:n kanssa.

Toimintasuunnitelman kohtaan 3 liittyy myös arviointikehikkojen tarkastelu ja niiden päivittämistarpeet. Keskustelun perusteella tultiin siihen tulokseen, että ainakin laajaa arviointikehikkoa on syytä päivittää. Laajaan kehikkoon kaivattiin enemmän konkretiaa ja sen pitäisi aidosti toimia työkaluna. Nykymuodossaan sen hyödyntäminen sellaisenaan ei ole mahdollista, vaan siitä voi poimia vain tiettyjä asioita. STM on luopunut kehikon käytöstä kolme vuotta sitten, koska kehikko ei kytkeytynyt johtamisen prosesseihin. Pohdittavaksi jää, mikä on oikea taho hoitamaan laajan kehikon päivittämisen.

Toimintasuunnitelman kohta 4 koski sisäisen tarkastuksen ohjesäännön päivittämistä. Asiasta käytiin lyhyehkö keskustelu, jossa tuotiin esiin mm. että IIA:lla on melko tuore päivitetty ohjesääntö ja jos tarkastusta tehdään ministeriöissä, ei ole järkevää että kaikki tekevät eri ohjesäännöt. STM:n ohjesääntöä on päivitetty tämän vuoden alussa. Huomautettiin myös, että ohjesäännössä olisi huomioitava myös laadunvarmennukset – tehdäänkö niitä ja jos tehdään, niin millä tasolla. Käydyn keskustelun pohjalta ohjesääntö päätettiin pitää mukana toimintasuunnitelmassa.

Toimintasuunnitelman kohta 5 ICT-tarkastusstandardit koettiin hyvin laajaksi kokonaisuudeksi ja se päätettiin jättää pois toimintasuunnitelmasta, mutta siirretään mahdolliseksi teemakokouksen aiheeksi. Muita teemakokousaiheita ovat tietoturva, Valtorin sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus sekä Palkeiden uusi sopimusmenettely sekä sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Näiden lisäksi aiheeksi ehdotettiin sisäisen tarkastuksen palvelujen ulkoistamista. Toimintasuunnitelmaa muokataan käydyn keskustelun perusteella ja se lähetetään jaostolle vielä kommenteille. Neuvottelukunta käsittelee jaoston toimintasuunnitelmaa joulukuun kokouksessaan.

5. Suomen vastaus EUROSAI – EC IIA -yhteistyöhön liittyen

Matti Mattila esitteli EUROSAI – EC IIA -yhteistyöhön liittyvää Suomen vastausta, joka on toimitettu jaoston jäsenille esityslistan liitteenä. Kyse on ylimpien tarkastusviranomaisten ja EU:n jäsenvaltioiden valtionhallinnon sisäisten tarkastajien yhteistyön kehittämisestä ja tarkastusten yhteensovittamisesta. Suomessa kehittämishankkeessa mukana olevat henkilöt ovat kokoontuneet kaksi kertaa ja kolmas kokous on sovittuna, yhteyshenkilöinä asiassa toimivat Matti Mattila ja Jani Leinonen VTV:stä. Yhteistyön osana on koottu eri valtioiden käytäntöjä ja myös Suomen käytännöistä on annettu raportti.

Yhteistyöllä voisi olla kytkentä jaoston toimintaan, jotta saataisiin valtionhallinnon näkemys ja jonkinlainen kehittämisprojekti käyntiin. Audit Committee -tahoilta on pyydetty proposal paperia, mutta tällaisia tahoja ei varsinaisesti Suomessa ole. Jaosto voisi olla lähimpänä sellaista.

6. Muut asiat

- Nordic Light 2017- seminaari (IIA)

IIA järjestää yhteistyössä Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Venäjän kanssa Nordic Light -seminaarin Helsingissä vuonna 2017. Alustavana ajatuksena on, että seminaarissa olisi julkissektorin linja, johon voitaisiin yhteistyössä suunnitella ohjelmaa ja puhujia. Myös kutsun kohderyhmää tulee vielä pohtia. Asiasta saattaa tulla jaostollekin pohdittavaa.

7. Sisäisen tarkastuksen jaoston kokoussuunnitelma 2015–2018 (liite 3) ja seuraava kokous

Jaoston kokoussuunnitelma on toimitettu sähköpostitse esityslistan liitteenä. Todettiin, että kokoussuunnitelmaa täydennetään VVC:ssä jaoston työn edetessä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta kokoontuu seuraavan kerran 8.12.2015. Ajatus siitä, että jaosto kokoontuisi ennen neuvottelukunnan joulukuun kokousta, sai kannatusta ja silloin on tarkoitus katsoa mitä neuvottelukuntaan ollaan viemässä. Puheenjohtaja vahvisti tämän menettelyn sopivan. Puheenjohtaja lupasi olla yhteydessä pienryhmiin töiden etenemiseen liittyen.

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15.05 ja kiitti mielenkiintoisesta keskustelusta.

Liitteet	1. PowerPoint-esitys valtionavustustyöryhmän mietinnöstä, 7.10.2015 2. Sisäisen tarkastuksen jaoston toimintasuunnitelma 2015–2018 3. Sisäisen tarkastuksen jaoston kokoussuunnitelma 2015–2018
Jakelu	Sisäisen tarkastuksen jaoston jäsenet ja pysyvä asiantuntija
Tiedoksi	Sisäisen valvonnan ja riskienvalvonnan neuvottelukunnan jäsenet