

**Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta**

Aika ke 27.9.2017 klo 14-15:45

Paikka Valtiovarainministeriö, nh Loppupeli, Mariankatu 9

Osallistajat Esko Mustonen, valtioneuvoston apulaiscontroller, VM, puheenjohtaja  
Sari Nousiainen, tarkastusneuvos, VM, varapuheenjohtaja  
Ari Rouhe, hallintojohtaja, UM  
Olli Muttilainen, hallintojohtaja, OM  
Jyrki Pennanen, tarkastuspäällikkö, SM (Kati Korven tilalla)  
Kristiina Olsson, talousjohtaja, PLM  
Juha Halonen, neuvotteleva virkamies, VM  
Ritva Tolonen, talousylitarkastaja, MMM  
Pasi Ovaska, erityisasiantuntija, LVM (nimetty Eila Parviaisen tilalle)  
Taina Vähimaa, talouspäällikkö, TEM  
Mikko Staff, talousjohtaja, STM  
Timo Jaakkola, talouspäällikkö, YM  
Marjatta Kimmonen, ylijohaja, VTV  
Tanja Wistbacka, apulaisjohtaja, Valtiokonttori  
Silja Sistonen, vastaava suunnittelija, Kela (nimetty Juhani Rantamäen tilalle)  
Riitta Pirhonen, neuvotteleva virkamies, VM, sihteeri

**Kutsutut asiantuntijat**

Pirjo Pöyhiä, toimitusjohtaja, Palkeet, kohta 3  
Heikki Asikainen, controller, Palkeet, kohta 3  
Kaisa Sistonen, tarkastusjohtaja, OM, kohta 4  
Juha Pekka Niemi, tarkastusneuvos, TEM, kohta 4

**Poissa**

Lauri Taro, talousyksikön päällikkö, VNK  
Kati Korpi, talous- ja suunnittelujohtaja, SM  
Pasi Rentola, taloussuunnittelupäällikkö, OKM

**1 Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja Esko Mustonen avasi kokouksen ja esitteli uusina edustajina Pasi Ovaskan LVM:stä sekä Silja Sistosen Kelasta. Asialista hyväksyttiin.

**2 Edellisen kokouksen pöytäkirja**

Pöytäkirjaluonnos oli jaettu sähköpostilla edellisen kokouksen jälkeen sekä kokouksen asialistan liitteenä. Pöytäkirja hyväksyttiin.

### 3 Sisäinen valvonta Palkeissa

Toimitusjohtaja Pirjo Pöyhiä kertoi keskustelun lähtökohdaksi sen, että virastojen johdolla on tarve vakuuttua siitä, että palvelukeskuksissa on sisäinen valvonta kunnossa, eikä heidän tarvitsisi paneutua siihen oman organisaationsa toiminnan tarkastuksen näkökulmasta. Palkeiden lisäksi vastaavia palvelukeskuksia/konsernitoimijoita ovat esim. Valtori, Hansel, Se-naatti-kiinteistöt ja HAUS. Neuvottelukunnalta toivotaan näkemystä, millaista mallia em. yhteistyötoimijoilta edellytetään, jotta voidaan varmistua siitä, että sisäinen valvonta hoidetaan kunnolla.

Controller Heikki Asikainen kävi asialistan mukana jaettua esitysaineistoa läpi. Palkeiden käyttämä ISAE-standardi on yksi tapa varmentaa asiakkaalle sisäisen valvonnan asianmukaisuus. Kyseessä on ulkopuolisen lausuma sen tahon sisäisen valvonnan tilasta, jolta palveluita ostetaan. Vastaavaa lähestymistapaa voidaan soveltaa myös muissa palvelukeskuksissa kuin Palkeissa, mutta standardit voivat olla erilaisia. Vastaavia malleja on käytössä myös kuntasektorilla sekä yksityisellä sektorilla esim. tilitoimistoilla. Palkeiden kysymys oli, olisiko tämä lähestymistapa hyvä myös muille keskitettyjä palveluita tuottaville.

#### **Käytiin keskustelua:**

Sisäinen valvonta palvelukeskusyhteistyössä on ollut aiheena neuvottelukunnan ensimmäiseltä toimikaudelta lähtien ja mm. standardilähestymistapaa on tarkasteltu aiemminkin. On hyvä, että nyt on edistytty näin pitkälle työssä.

Valtionhallinnon toiminta on muuttunut merkittävästi: Aiemmin olivat virastokohtaiset järjestelmät ja virastokohtaiset kontrollit, nyt ovat yhteiset järjestelmät ja yhteiset prosessit. Mm. VTV:n tarkastuksista on välittynyt se, että sisäinen valvonta ja kontrollit eivät ole täysin seuranneet muutosten perässä. Riskinä on nähty, että sisäinen valvonta ei toimi optimaalisesti: tarvitaan yhtenäisyyttä ja kokonaisuusnäkökulmaa, jotta ei tarvitsisi keksiä pyörää uudelleen. Yhteisten järjestelmien ja prosessien aikana olisi mahdollista järjestää tehokkaat kontrollit ja automatisoida niitä, ja olisi tärkeä ottaa mukaan myös virastonäkökulma Palkeiden lisäksi. Sisäisen valvonnan tarkastelussa keskeisimpiä konsernipalveluiden tuottajia ovat Palkeet ja Valtori.

Varmennusta voidaan tilata viraston sisäisen tarkastuksen lähtökohdista, mutta toisaalta kokonaisuuden kannalta tärkeitä konsernitoimijoita ovat valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori. Vaikka vastuu sisäisestä valvonnasta on virastojen ja laitosten johdolla ts. konsernivastuuta sisäisestä valvonnasta ei ole, hallinnonalan ohjauksessa voitaisiin asettaa tavoitteita sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Myös Palkeet näkee ohjauksen tärkeänä ja hyödyllisenä. Esim. määritellyt kontrollien perusasiat voitaisiin julkaista, ja virastot voisivat näiltä osin todeta, että valvonta on hoidossa. Käytännössä tulohjauksessa painopiste on usein tuotavuus- tai vastaavissa asioissa, eikä ehditä mennä kovin syvälle laadullisiin asioihin.

Ohjauksessa keskeisiä ovat talousarviolaki ja -asetus sekä VM:n ja VK:n määräykset ja ohjeet. Kun tarkastuksissa on tullut esiin kehitettävää, on jo keskusteltu, miten VK:n ohjeissa kohennettaisiin ohjausta.

Virastoja kiinnostaisi, mihin Palkeissa on ryhdytty esim. VTV:n tarkastusten johdosta. Ongelmana on, että kaikki VTV:n raportit eivät ole julkisia, joten virastot eivät tiedä, mitä tarkastuksissa on tullut esiin. Toimenpiteitä voitaisiin esitellä esim. Palkeiden asiakasneuvottelukunnassa. Palkeet ilmoitti tulevansa mielellään esittelemään esim. ajankohtaisia tarkastushavaintoja niiden johdosta tehtyjä toimia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnalle.

Keskustelun päätteeksi puheenjohtaja totesi, että kehittämisessä on edistytty hyvin. Lähinnä VM:n sisällä on mietittävä, täytyykö ohjausotetta jämäköittää.

#### 4 VTV:n ajankohtaiset tarkastukset ja kertomukset

Marjatta Kimmonen esitti lyhyen katsauksen VTV:n tuoreimpiin kertomuksiin:

1. VTV:n vuosikertomus on julkaistu ja annettu eduskunnalle sekä käsitelty VTV-foorumissa.  
<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172017vp>

Kertomuksessa on raportoitu mm. sisäisen valvonnan toimivuudesta: tulos on hyvä, mutta toisaalta nähdään riskejä ja siksi aihetta pidetään esillä. Kielteisten laillisuuskannanottojen määrä on kasvanut (sekä virastojen määrä että kokonaismäärä). Kasvulle ei ole löydetty yksiselitteistä syytä. Asiaan on kiinnitettävä sekä virastoissa että Palkeissa huomiota.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkastuskertomus on valmistunut.  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-387-6>

Tarkastuksen päätavoitteina oli selvittää, toimiiko sisäinen valvonta ja riskienhallinta kokonaisuutena ja tukeeko lainsäädäntö näiden järjestämistä. Tuloksena oli, että pääosin säädökset tukevat, mutta riskinä on nähty se, että talousarvioasetuksen muutos heikentää valtiokokonaisuuden valvontaa. Kertomuksessa korostetaan valtionhallinnon kokonaisuuden näkökulmaa sisäisessä valvonnassa sekä ohjausotteen vahvistamista.

Tarkastuksessa kysyttiin myös arviointi- ja vahvistuslausumista johdolta. Arviointi- ja vahvistuslausuman käyttöönottovaiheessa korostettiin lausuman valmisteluprosessia eli itse asioiden pohdintaa lopputuloksen (lausuman) lisäksi. Nyt vastaava pohdinta on ehkä siirtynyt muihin prosesseihin ja lausumavalmistelun ei välttämättä nähdä niinkään tuovan lisäarvoa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkastuskertomukseen palataan tarkemmin seuraavassa kokouksessa.

#### 5 Sisäisen tarkastuksen jaoston ohjaus ja seuranta

Sari Nousiainen esitteli arviointikehikkovalmistelua. Esitysaineistona oli jaettu ennakkoon arviointikehikkotyön tilannekatsaus sekä ohjelunnos.

Arviointikehikkoa on valmisteltu COSO2013-mallin pohjalta. Arviointikysymyksiä ja -pisteytyksiä mietitään, jotta saataisiin toimiva ja ymmärrettävä työväline. Huolta on ollut siitä, tuleeko kehikosta liian raskas, mutta toisaalta on toivottu yksityiskohtaisiakin ohjeita.

Lisäksi on pohdittu aikataulua. Tavoitteena on saada seuraavaan neuvottelukunnan kokoukseen malli, joka lähtisi lausuntokierrokselle ja samaan aikaan pilotointiin. Valmistuminen olisi maaliskuussa. Piloitointi voitaisiin tehdä toimintakertomuksen valmistelun yhteydessä helmikuussa. Toinen vaihtoehto olisi ollut pilotoida ensin ja lähettää vasta sen jälkeen lausuntokierrokselle, mutta tällöin aikataulu menisi pidemmälle kevääseen ja tulisi kiire saada kehikko valmiiksi kuluvalle toimikaudella.

Juha Pekka Niemi esitteli alustavaa mallia, jossa on pohjana COSO2013, ja sen terminologiaa on muutettu valtionhallintoon paremmin sopivaksi. COSOn 17 periaatetta muodostavat pohjan. Jokaiseen kohtaan on tehty tavoitetilaa ja sen todentamista konkreettisia kuvauksia, joihin vastaaja vertaa tilannetta ja antaa arvionsa sekä kirjaa mahdollisia jatkotoimia.

Valmistelussa on mietitty mm., kuinka paljon tarvitaan kysymyksiä. Periaatteita on 17 ja jokaisen alla on useita tavoitetilakuvauksia. Haaste on se, että kehikkoa käyttävät sekä pienet että isot virastot. Keskeistä on johdon kyky löytää oman viraston tarpeisiin olennaiset asiat, lisäksi tärkeää on arviointiprosessi, ei pelkkä lomakkeen ja arvosanojen täyttö. Kehikko on ti-  
linpäättökseen tulevan sisäisen valvonnan arviointilausuman olennainen valmisteludokumentti, mutta se voisi olla myös kehittämiseen johtava dokumentti. Valmistelussa on nähty, että prosessia on tarpeen ohjeistaa aiempaa enemmän.

Käydyssä keskustelussa todettiin, että alustava työ näyttää hyvältä. Alakysymyksiä tarvitaan, sillä COSOn periaatteet eivät avaudu vastaajille vaan vaativat konkreettisempia kysymyksiä.

Keskustelussa tiedusteltiin myös, miksi riskienhallintapolitiikka on ISO-standardiin tukeutuva ja arviointikehikko on COSOa. Valmistelijat totesivat, että tässä ei ole ristiriitaa, sillä ISO31000 on riskienhallinnan standardi ja COSO taas kattaa sisäisen valvonnan.

Lisäksi keskusteltiin laajuudesta ja sisällöstä verrattuna nykyisiin kehikoihin. Tarkoitus on, että ei tehdä vastaavaa paperiversiota kuin aiemmat, vaan nettitoteutus. Asialistan liitteenä ollut ohjeluonnos voisi toimia johdatuksena aiheeseen ja kuvata prosessia. Tavoitteena on yksi malli, josta virastossa voitaisiin valita tarpeen mukaan kysymyksiä. Tämän nähtiin edellyttävän virastolta ammattitaitoa rajata kysymykset.

Keskustelun päätteeksi todettiin, että työtä voidaan jatkaa tavoitteena saada suositus valmiiksi neuvottelukunnan kokoukseen maaliskuussa. Tätä ennen marraskuussa neuvottelukunnan kokouksessa olisi ehdotus pilotointia ja lausuntokierrosta varten. Pilotointi kestäisi esim. helmikuun puoliväliin saakka ja sen jälkeen kehikko ohjeineen viimeisteltäisiin ja käsiteltäisiin sisäisen tarkastuksen jaostossa maalikuun alussa. Sisäisen tarkastuksen jaoston jäsenet voisivat olla mahdollisina pilotoijina.

## 6 Neuvottelukunnan jatko ja kokoonpanomuutokset

Neuvottelukunnan kokoonpanoon on ilmoitettu muutamia muutoksia (PLM, LVM ja Kela). Maa- ja metsätalousministeriön jäsen Ritva Tolonen ilmoitti jäävänsä eläkkeelle ja Jukka Nummikosken tulevan jatkossa kokousedustajaksi. Valtiovarain controller -toiminto muistuttaa vielä ministeriöitä ilmoittamaan, jos on muita mahdollisia muutoksia kokoonpanoon, ja muutokset viedään tämän jälkeen valtioneuvoston yleisistuntoon.

Neuvottelukunnan toimikaudella on suunnitellun mukaan jäljellä 3 kokousta. Käytiin läpi käsiteltäviä asioita ja niiden aikataulutusta.

Keskustelussa todettiin ulkoistettujen palveluiden sisäiseen valvontaan ja arviointikehikkoon liittyen, että olisi hyvä saada aikaan selkeä malli, mikä on viraston ja mikä palvelukeskuksen vastuulla, ja tästä keskitetty varmistus. Todettiin, että voidaan edetä esitetyn pohjalta loppukauden kokouksissa ja otetaan ulkoistettujen palveluiden kohtaan myös ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.

Aihe	Marras	Maalis	Touko
Ulkoistettujen palveluiden valvonta ja riskienhallinta (Valtori?)		x	
VTV:n tarkastukset: sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä sähköisten palveluiden toimintavarmuuden ohjauksesta	x		
Muita VTV:n tarkastuksia (aikataulutusta tarkentuu ajankohtaisuuden mukaan)			
Keskushallintouudistus / hallinnon uudistusten tilanne yleisemmin	x		
Arviointikehikkotyön ohjaus (jaoston asia)	x	x	
Suuriin investointeihin liittyvä riskienhallinta (PLM)		x	
Sisäisen tarkastuksen tehtävät ja rooli		x	
Riskienhallintapolitiikkamalli, toimeenpanon seuranta			x
Neuvottelukunnan ja jaoston toimikauden arviointi, jatkoehdotukset		x	
Valtion toimintojen yhtiöittäminen, tulosohjauskysymykset, riskienhallinta, hallitukseen osallistuminen ja jääviiskysymykset -> tarkennettava kysymyksenasettelua			

## 7 Muut asiat

Juha Halonen kysyi neuvottelukunnan jäseniltä alustavia näkemyksiä rakennerahastorahoitukseen liittyen: ELY-keskusten rakennerahastotehtävät siirtyvät maakuntauudistuksessa maakuntien lakisääteiksi tehtäviksi. Lakiehdotuksen (HE-luonnos laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta) mukaan maakunnat antaisivat rahoituspäätökset ja tekisivät hankkeita koskevat maksatuspäätökset, mutta maksatus menisi suoraan TEM:n tililtä ja hankekohtaiset tapahtumat kirjattaisiin TEM:n kirjanpitoon. Maakuntien kirjanpitoon ei tulisi mitään. Asiasta keskusteltiin ja neuvottelukunnan jäseniä järjestelyehdotus arvelutti.

Esko Mustonen kertoi EU:n Public Internal Control -kokouksesta kesäkuussa 2017. Keskeiset teemat olivat:

1. Kuinka sisäisen valvonnan tavoitteista ja menettelyistä tulisi viestiä virastojen johdolle
2. Kolmen puolustuslinjan malli: kuinka kirkastaa vastuunjakoja ja optimoida sisäinen valvonta niin, että synergiat hyödynnetään ja vältetään päällekkäisyydet
3. Sisäinen valvonta ja EU-rahastojen hallinto, kansallisten toimien yhdistäminen EU-rahastojen hallinnointiin.
4. Valvontatoimien optimointi ja yksinkertaistaminen. Analyysi EU-rahastojen sisäisen valvonnan yksinkertaistamismahdollisuuksista.

PIC-kokousten fokusta haetaan uudelleen ja keskustelussa oli esillä foorumi EU-rahastoasioiden käsittelyyn.

Kokousaineistot ovat sivulla: [http://ec.europa.eu/budget/pic/conference/docs/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/pic/conference/docs/index_en.cfm)

## 8 Seuraava kokous

Seuraava kokous pidetään marraskuussa ja sen ajankohta sovitaan erikseen.

Jakelu  
Tiedoksi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan jäsenet ja varajäsenet  
Sisäisen tarkastuksen jaosto