



Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta

Aika ma 19.3.2018 klo 14.00-15.55

Paikka Valtiovarainministeriö, nh Loppupeli, Mariankatu 9

Osallistujat Esko Mustonen, valtioneuvoston apulaiscontroller, VM, puheenjohtaja
Lauri Taro, talousyksikön päällikkö, VNK
Risto Hakoila, talousjohtaja, UM (Ari Rouheen sijaisena)
Kaisa Sistonen, tarkastusjohtaja, OM (Olli Muttilaisen sijaisena)
Kati Korpi, talous- ja suunnittelujohtaja, SM
Kristiina Olsson, talousjohtaja, PLM
Juha Halonen, neuvotteleva virkamies, VM
Pasi Rentola, taloussuunnittelupäällikkö, OKM
Tuuli Raatikainen, talousylitarkastaja, MMM
Pasi Ovaska, yksikön johtaja, LVM
Mikko Staff, talousjohtaja, STM
Timo Jaakkola, talouspäällikkö, YM
Tanja Wistbacka, apulaisjohtaja, Valtiokonttori
Silja Sistonen, vastaava suunnittelija, Kela

Mikko Saarinen, neuvotteleva virkamies, VM, sihteeri

Kutsutut asiantuntijat

Hankeauditoija Tom Linden, PLM

Poissa Marjatta Kimmonen, ylijohdaja, VTV
Taina Vähimaa, talouspäällikkö, TEM

1 Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen. Hyväksyttiin esityslista kokouksen asialistaksi.

2 Edellisen kokouksen pöytäkirja (liite 1)

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja jaetun luonnoksen mukaisena.

3 Suurten investointien riskienhallinta, puolustushallinnon hankeohjaukseen liittyvä riskienhallinta ja auditointikäytännöt (liite 2)

Hankeauditoija Tom Linden puolustusministeriöstä esitteli asiaa. Samalla jaettiin pöydälle tutustuttavaksi perusteasiakirjoja kuvaamaan, millä tasolla puolustushallinto toteuttaa sisäisiä koulutuksiaan teemaan liittyen. Lisäksi jaettiin tutustuttavaksi esimerkkejä hankeasiakirjoista.

Yleisellä tasolla eri hankkeiden tarkastelukehikko muodostuu kolmiosta, jossa omia tekijöitään ovat laatu, riskit ja vaatimukset. Hankkeiden ohjauksessa, toteuttamisessa ja auditoinnissa on ymmärrettävä, että nämä kolme ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa ja muutokset yhdessä näkökulmassa vaikuttavat myös kahteen muuhun. Hankkeiden viimekätisenä tavoitteena on puolestaan taata puolustusvoimien suorituskyky, joka koostuu materiaaleista, niiden ylläpitojärjestelmistä sekä henkilöstöstä eri osatekijöineen.

Puolustusvoimissa on otettu vuonna 2005 käyttöön elinjaksoauditointi. Malli perustuu norjalaisten järjestelmään, joka kattaa norjassa kaikki suuremmat valtiolliset hankkeet, ja kv. standardina taustalla on ISO 15288 Life cycle management -standardi. Mallissa elinjaksoista toiseen siirtymistä edeltää auditointi ja hyväksytty auditointi on edellytys päätökselle seuraavaan elinjaksoon siirtymisestä. Riskienhallinta muodostuu säännöllisen auditoinnin myötä integroiduksi osaksi toimintaa.

Mallin tarkoituksena on tukea päätöksentekoa sekä varmistaa päätösten jäljitettävyyttä ja läpinäkyvyys. Mallissa tarkastelun piiriin kuuluu elinjakso kaikkineen, ml. ns. "hännät", eli myös järjestelmien hävittäminen. Elinjaksoauditointi edellyttää tyypillisesti tavoitteena olevan suorituskyvyn hankkeistamista ja hankkeen alle puolestaan muodostuu tyypillisesti useita projekteja. Yksi projekteista on hankintaprojekti, minkä lisäksi on esim. koulutusta, doktriinia jne. Näillä toimilla varmistetaan, että saadaan aikaan tavoiteltu suorituskyky.

Puolustusvoimien viimeisimmän kahden strategisen hankkeen kilpailutuksessa uutta on ollut, että kilpailutusten auditointia varten on asetettu ulkopuolinen laadunvarmistusorganisaatio. Menettelyllä varmistetaan kilpailutuksen asianmukainen dokumentointi ja kilpailun osapuolien kohtelu tasapuolisesti ja että dokumenteista syntyy jälkeenpäin todennettava ketju. Puolustushaarat toimivat kokonaisuudessa hankkeiden omistajien ja tilaajien roolissa, eli ne katseleivat hankkeita asiakkaina.

Ulkopuolinen laadunvarmistus tarkoittaa käytännössä, että asiantuntijatuella ja jatkuvalla auditoinnilla tuetaan hankkeita ja etsitään ongelmakohtia ja ennakoivasti ohjataan oikealle polulle. Ulkopuolinen palveluntarjoaja on valittu HANSEL-kilpailuttamalla ja tarjoukset on saatu ns. "big four" -yrityksiltä sekä yhdeltä pienemmältä toimijalta. Kaikki palveluntarjoajat omaavat tarvittavat kyvykkyudet ja kaikilla laatu on niin hyvällä tasolla, että käytännössä hinta on muodostunut ulkopuolista laadunvarmistusta kilpailuttaessa ratkaisevaksi tekijäksi. Ulkopuolinen laadunvarmistus ei toimintana ole välttämättä aina viikoittaista, mutta useampaan kertaan kuukaudessa tapahtuvaa kylläkin. Lisäksi hankesuunnitelmassa määritellään isompia työkokonaisuuksia ja rajapyykkejä. Esimerkiksi tällä hetkellä Deloitte asiantuntijat arvioivat ja työstävät yhdessä puolustushallinnon asiantuntijoiden kanssa hävittäjien tarjouspyyntöä työpajamallilla.

Laadunvarmistuksen kokonaisuuden täydentävät GQA ja AQAP, joiden puitteissa on mahdollista delegoida esimerkiksi rutiiniluonteisia varmistustehtäviä. AQAP eli Allied Quality Assurance Publications on kansainvälinen NATO:n standardikokoelma joka ohjaa toimittajiin kohdistuvaa laadunvarmistusta. AQAP-järjestelmä on puolestaan ISO9000 perusteinen laatujärjestelmä joka sopimusehtona antaa ostajalle laajat valtuudet laadunvarmistukseen. Järjestelmien puitteissa laadunvarmistustehtäviä voi suorittaa joko oma organisaatio tai delegoituna toisen valtion edustaja.

Vielä lisäksi hankkeiden rahoituksen näkökulmasta on tärkeää huomata, että ennen kuin hankkeita esitetään hallinnonalalta valtion talousarvioon pitää hankkeista olla tietyt osatekijät ja arvioinnit valmiina. Lähestymistapana on ns. design-to-cost –menettely, jolla varmistetaan paitsi, että tiedetään mitä esitetään, niin myös etsitään samalla optimoitua kokonaisuutta; parasta "kustannus-hyötyä".

Käytiin keskustelua esittelyn pohjalta.

Keskusteltiin siitä, palveleeko ulkoinen laadunvarmistus enemmän sisäistä vai ulkoista asiakasta. Todettiin, että ensisijainen näkökulma on sisäisen asiakkaan. Laadunvarmistus varmistaa osaltaan, että saavutetaan mitä tavoitellaan, ettei kompastuta teknisiin, juridisiin tms. ongelmiin. Ylintä johtoa laadunvarmistus palvelee antamalla ulkopuolisen asiantuntijan ja siten organisaation näkökulmasta riippumattoman näkemyksen päätöksenteon kohteena olevasta asiasta. Laadunvarmistus antaa johdolle lisäinformaatiota ja selkänjojaa päätöksentekoon. Ulkoisen asiakkaan näkökulmasta huomioitavaa kuitenkin on, että prosessin päätyttyä aineistot perustelevat ja tekevät läpinäkyväksi myös laajemmalle yleisölle, miten tehtyihin päätöksiin on tultu.

Esitettiin myös kysymys, miten käytettävissä olevaa laadunvarmistuksen repertuaaria tarvittaessa kevennetään pienempiin hankkeisiin. Puolustusvoimilla on oma luokitusasteikkonsa hankkeille. Kun hanke ylittää tietyn kynnyksen ja tulee hankkeeksi, joka on kehittämisohjelmassa, niin silloin siihen kohdistuvat automaattisesti kuvatut menettelyt. Toisaalta myös esim. suuren poliittisen mielenkiinnon kohteena oleviin hankkeisiin saatetaan päättää hakea päätöksenteon tueksi ja taustaksi lisävarmistusta näillä menettelyillä, vaikka edellytykset eivät kyseisten hankkeiden kohdalla muuten täytyisikään.

Todettiin esittely ja käyty keskustelu tiedoksi.

4 Sisäisen tarkastuksen jaoston ohjaus ja seuranta: sisäisen valvonnan arviointikehikon valmistelu (liitteet 3a-3c)

Neuvottelukunnan sihteeri esitteli arviointikehikkoon lausuntokierroksella ehdotetut muutokset sekä sisäisen tarkastuksen jaoston kokouksessa yhteisesti todetut lausuntokierroksen perusteella tehtävät muutokset.

Todettiin, että jaoston ehdottamat muutokset ovat perusteluja ja että arviointikehikkoluonnos päivitetään niillä, minkä jälkeen se julkaistaan VM:n internet-sivuilla mahdollisimman pian. Arviointikehikko annetaan tiedoksi myös kansliapäällikkökokoukselle.

5 Neuvottelukunnan 11.6.2018 päättyvän toimikauden arviointi (liite 4)

Neuvottelukunnan sihteeri esitteli jäsenille neuvottelukunnan toimikauden arvioinnin pohjaksi jäsenille tehdyn kyselyn tuloksia. Vastaajat olivat pääosin tyytyväisiä neuvottelukunnan toimintaan ja tuloksiin ja näkivät neuvottelukunnalle tarvetta myös jatkossa. Kehittämis ehdotuksina esitettiin asetuksen tehtävälisan tarkistaminen, tarkempi toimintasuunnitelma, systemaattisempi hyvien käytäntöjen jakaminen sekä yhdenmukaisuuden lisääntymisen ja kehittämisehdotusten toimeenpanon seuranta.

Käytiin keskustelua asiasta.

Todettiin neuvottelukunnalle olevan selkeä tilaus ja sen toiminnan myös kehittyneen hyvin toimikauden aikana. Neuvottelukunnan aseman ja tehtävien pohjana olevan asetuksen muuttamista ei nähty akuutisti tarpeelliseksi ja samoin neuvottelukunnan kokoonpanon todettiin olevan toimiva.

Neuvottelukunnan toimialasta ja toiminnan näkökulmasta todettiin niiden olevan pääsääntöisesti kohdallaan. Tärkeää on, että näkökulmana on juuri yleinen riskienhallinta.

Yhtenä kehityskohteena esiin nostettiin toimijoiden moninaisuus (ennakointityö, Vahti, taloushallinnon toimijat) ja toiminnan yhteensovittaminen. Keskusteltiin siitä, voisiko neuvottelukunta näyttäytyä yleisen riskienhallinnan näkökulmasta operoidessaan jatkossa aiempaa selvemmin ja vahvemmin eri toimijoiden työtä yhteen kokoavana foorumina.

Todettiin, että neuvottelukunnan toimikaudesta laaditaan tiivis loppuraportti, joka toimii samalla yhteenvetoarviona neuvottelukunnan toimikaudesta. Loppuraporttiluonnos käsitellään seuraavassa kokouksessa.

6 Sisäisen tarkastuksen tehtävät ja rooli – yhteenveto sisäisen tarkastuksen ohjesäännöistä ministeriöissä (liitteet 5a ja 5b)

Neuvottelukunnan sihteeri esitteli sisäisen tarkastuksen ohjesäännöistä ministeriöissä tehtyä koontia. Koonnin perusteella voidaan todeta, että ohjesääntöjen sisällöissä ei käytännössä ole juurikaan eroja ministeriöiden välillä.

Käytiin keskustelua asiasta.

Todettiin, että kussakin ministeriössä sisäiseen tarkastukseen kohdistetut resurssit ja sisäisen tarkastuksen asemointi organisaatiossa ovat sellaisia asioita, joita olisi mielenkiintoista kartoittaa valtioneuvostotasoisena kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Käytiin lyhyt kierros resursoinnista ja organisoinnista pääpiirteittäin ja ministeriökohtaisesti. Resursointi on ministeriöittäin karkealla tasolla seuraava:

- STM: 1 htv, jota täydentää noin 0,5 htv:n resurssin mukainen ostopalvelu.
- OM: 1 htv
- YM: 1-2 htv (yksi päätoiminen sisäinen tarkastaja ja yksi suunnittelija)
- MMM: 7 henkilöä
- LVM: 1 htv
- VNK: 1 htv
- VM: 1 htv
- UM: 6-10 henkilöä

Todettiin, että VVC:ssä pohditaan, millä muilla tavoin asiaa voitaisiin vielä seuraavaan kokoukseen selvittää ja asia otetaan seuraavan kokouksen asialistalle. Todettiin asia ja käyty keskustelu muilta osin tiedoksi.

7 Mahdolliset muut asiat

Todettiin tiedoksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen valmistelun tilanne. Valmistelu etenee aikataulussa.

8 Seuraava kokous

Seuraavasta kokousajasta lähetetään erikseen sähköpostikysely neuvottelukunnan jäsenille.

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15.55.

Mikko Saarinen

2 Esitys, PLM

3a Nostot lausuntoyhteenvedosta

3b Arviointikehikkoluonnoksen lausuntoyhteenvedo

3c Lausunnoilla ollut arviointikehikko

4 Kyselyvastausten yhteenvedo

5a Sisäinen tarkastus ministeriöissä, yhteenvedo

5b Sisäinen tarkastus ministeriöissä, taulukointi

Jakelu	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan jäsenet
Tiedoksi	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan varajäsenet ja kutsutut asiantuntijat