

Asia: VN/30208/2023

Lausuntopyyntö sisäisen valvonnan toimintaohjeesta ja arviointikehikosta

1. Perustelumuistio: Hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan yhteys

Selkiyttääkö perustelumuistio hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan yhteyttä?

Kyllä

Auttavatko taulukon 1 esimerkit asian konkretisoinnissa?

Kyllä

Lisätiedot ja avoin palaute. Esimerkiksi mitä muita näkökulmia toivoisit tässä kappaleessa korostettavan luonnoksessa esitettyjen näkökulmien lisäksi tai sijasta?

Valtionhallinnon tarkastajat ry toteaa yleiskommenttina perustelumuistion ja siihen liittyvän toimintaohjemallin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta erinomaiseksi. Arviointikehikko on toimiva työkalu. Useassa valtionhallinnon organisaatiossa sisäisen valvonnan osaamisessa on puutteita ja tarkemmat ohjeet käytännön työhön puuttuvat. Esitely sisäisen valvonnan toimintaohje ja arviointikehikko edistää ja konkretisoi sisäisen valvonnan toimintaa ja toiminnan ohjausta valtionhallinnossa.

Valtionhallinnossa tulisi panostaa johdon ja esimiesten sisäisen valvonnan periaatteiden sekä riskienhallinnan kouluttamiseen. Ohjaukseen tulisi yhdistää säännöllistä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koulutusta. Kouluttautuminen voisi tapahtua esimerkiksi eOppivan kurssien kautta ja lisäksi virastojen kouluttautumista voitaisiin tukea ulkopuolisten kouluttajien tai erillisten koulutustapahtumien avulla.

Kappaleen 1 Johdanto on asianmukainen ja riittävä. Kappaleessa 2 on ansiokkaasti kuvattu hyvän hallinnon yhteyttä sisäiseen valvontaan. Ohjeessa tuloksellinen sisäinen valvonta on liitetty hyvän hallinnon periaatteisiin ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteisiin hienosti.

1. Perustelumuistio: Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Sisältääkö kappale olennaisimmat sisäisen valvonnan järjestämisessä huomioitavat seikat?

Kyllä

Onko sisäisen valvonnan menettelytapojen ja toimenpiteiden konkretisointi COSO -viitekehyksen osa-alueiden mukaisesti toimiva ratkaisu?

Kyllä

Onko kolmen linjan mallin mukaisten roolien kuvaus virastonäkökulmasta toimiva?

Kyllä

Lisätiedot ja avoin palaute. Esimerkiksi mitä muita näkökulmia toivoisit tässä kappaleessa korostettavan luonnoksessa esitettyjen näkökulmien lisäksi tai sijasta?

Kappaleessa 3 esitetään COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) -viitekehys yhtenä valtionhallinnossa laajasti käytössä olevana välineenä. COSO-viitekehys näyttäyty lähinnä ammattilaisten käyttämänä ja kehikkona mutta ei ole laajasti ymmärretty tai sisäistetty organisaatiossa. Tutumpi on yleisesti käytössä oleva VVC:n sisäisen valvonnan arviointikehikko, joka pohjautuu COSO-malliin. Tämä olisi hyödyllistä nostaa esille kappaleen 3 tiivistelmässä.

COSO-viitekehyksen kuutiomalli on vaikeasti avautuva, vaikka sitä onkin ansiokkaasti selitetty. Jätämme pohdittavaksi toisenlaista esitystapaa.

Kpl 3.3 Valvontatoimenpiteiden määrittely. ”Valvontatoimenpiteet ovat politiikoissa ja ohjeissa määritellyjä toimia, joilla varmistetaan, että johdon määräykset tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallitsemiseksi toteutetaan.

Onko määrittely jopa liian rajaava määriteltyihin kontrolleihin ja määrittelyltään suppea? Voisiko määrittelyä laentaa ja muotoilla niin että säännöt ja periaatteet luovat pohjan sisäiselle valvonnalle. Voisiko myös huomioida, että valvontatoimintoja suoritetaan kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa sekä että valvontatoimet toteutetaan yleensä osana normaalia toimintaa manuaalisilla, automaattisilla tai näitä yhdistävillä kontrolleilla.

Sisäisen valvonnan osatekijöihin taulukkoon 3, esittäisimme muutamaa täydennystä alleviivauksin:

- Ohjausympäristö - Päätöksenteko-, käyttö- ja hyväksymisvaltuudet (eriyttäminen prosesseissa)

- Valvontatoimenpiteet - Prosesseihin, tietojärjestelmiin ja teknologioihin sisältyvät valvontatoimenpiteet (varahenkilöjärjestelyt, jatkuvuus- ja palautumissuunnitelmat, lokitus ja valvontatoiminnot, varmuuskopioinnit, harjoittelut)
- Seurantatoimenpiteet – Jatkuva seuranta ja erilliset arvioinnit ja auditoinnit

kpl. 3.4 Kolmen linjan mallissa on ylin laatikko /ylin johto jätetty kuvaamatta varsinaisessa tekstissä, tätä kohtaa tulisi tarkentaa. On tärkeätä ymmärtää, että ylin johto vaihtelee ministeriön, viraston tai esim. valtion liikelaitoksen osalta ja konkreettiset esimerkit olisivat tervetulleita.

Kolmen puolustuslinjan mallissa oikeanpuoleinen laatikko /Ulkoiset arviointi- ja varmistuspalvelut. Laatikon osalta tekstikuvaus on kansainvälisten mallin mukaisesti puutteellinen lakien määrittämien valvontaviranomaisten näkökulmasta. Ohjeessa tulisi kuvata valvovat viranomaiset ja tarkastustyypit tarkemmin. Valtiolla ulkoisesta tarkastuksesta huolehtii Valtion talouden tarkastusvirasto, jonka osalta tilintarkastuksen ohella tulee huomioida tuloksellisuustarkastus ja laillisuustarkastus. Ylimpinä ulkoisina laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Lisäksi on erityisiä valvontaviranomaisia, joiden valvonnan kohteet ovat rajattuja; tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvonta- valtuutettu, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, syrjintälautakunta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä komission arvioinnit ja tarkastukset liittyen EU:n rahoittamaan ja seuraamiin toimintoihin sekä jatkossa mm. Traficom (NIS2) jne. Esimerkit konkretisoisivat mitä kaikkea erilaista arviointia, valvontaa ja tarkastusta tehdään ulkoisesti, esim. kuvaus kolmen puolustuslinjan mallista, jossa on kuvattu ulkoiset arvioijat ja johto kattavammin, mutta ei kuitenkaan täydellisesti.

kpl 3.5. seuranta ja raportointikappaleessa tulisi käsitellä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma selkeästi sekä siihen liittävä valvonta. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa osana tilintarkastustaan valtionhallinnon virastojen sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja sen osana viraston arviointi- ja vahvistuslausumaa.

1. Perustelumuuisto: Sisäisen valvonnan toimeenpano

Onko sisäisen valvonnan menettelytapojen ja toimenpiteiden esittäminen sisäisen valvonnan tavoitteiden ja COSO -viitekehyksen osatekijöiden mukaisesti toimiva ja selkeä?

Kyllä

Ovatko kappaleiden 4.2 - 4.4 menettelytapa- ja toimenpide-esimerkit riittävän konkreettisia?

Kyllä

Lisätiedot ja avoin palaute. Esimerkiksi mitä muita näkökulmia toivoisit tässä kappaleessa korostettavan luonnoksessa esitettyjen näkökulmien lisäksi tai sijasta?

kpl. 4.1. Sisäisen valvonnan toimeenpano. Täydennys esitys.

Sisäisen valvonnan toimeenpanoa ja tehokkuutta edistävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden ja menettelytapojen määrittely osaksi toimintaprosessien kuvauksia. Kuvauksista tulee käydä ilmi:

- prosessin eri vaiheiden sisäisen valvonnan tavoitteet
- näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten ja riskienarviointi, sekä
- tunnistettujen riskien perusteella määritetyt valvontatoimet sekä niiden organisointi, vastuut ja toimeenpano.

1. Perustelumuistio: Erityisteemat

Onko kappaleeseen 5 valitut erityisteemat valittu oikein?

Kyllä

Onko teemoja käsitelty riittävän konkreettisella tavalla?

Kyllä

Lisätiedot ja avoin palaute. Esimerkiksi mitä muita aiheita toivoisit tässä kappaleessa käsiteltävän luonnoksessa esitettyjen lisäksi tai sijasta?

Kappale 5 on erinomainen lisä aiempiin kappaleisiin sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä huomiota vaativista asioista. Erittäin hyvänä koetaan konkreettisia esimerkkejä sisältävät taulukot.

Kappale 5 esimerkkeihin voisi lisätä tietosuojaan liittyvän sisäisen valvonnan. Lisäksi kappaleessa 5.8. voisi tiedonhallintalain osalta tarkemmin käsitellä tietoturvaan liittyvää sisäistä valvontaa.

2. Sisäisen valvonnan ohjemalli

Onko ohjemallin rakenne selkeä?

Kyllä

Miten rakennetta voisi selkiyttää?

-

Sisältääkö ohjemalli kaikki olennaiset ja tarpeelliset näkökulmat?

Kyllä

Millaisia sisältöjä ohjemalliin tulisi lisätä ja voisiko jostain luopua?

-

3. Sisäisen valvonnan arviointikehikko

Sisältääkö päivitetty arviointikehikko tarpeelliset osa-alueet, periaatteet ja tavoitetilat?

Kyllä

Millaisia arviointikohteita kehikkoon tulisi lisätä, kehikosta poistaa tai muutoin korostaa?

Uudet lisäykset hyvä hallinto, vastuullisuus, valmius ja varautuminen, korruption torjunta, digitaalinen turvallisuus, tiedolla johtaminen ja informaatiovaikuttaminen sekä ilmoittajan suojele ja resilienssi ovat tervetulleita. Näiden merkitys on viime vuosina lisääntynyt ja ne on syytä huomioida sisäisen valvonnan arvioinnissa.

Onko kehikon laajuus sopiva?

Kyllä

Lisätietoa, mikäli kehikko on esimerkiksi liian laaja tai suppea sisäisen valvonnan itsearvioinnin toteuttamiseksi

-

Onko kehikko käyttäjäystävällinen?

Kyllä

Miten kehikon käyttäjäystävällisyyttä voisi parantaa?

Raportoinnin osalta voisi tarkasteluvuoden rinnalle laittaa muistutuksen edellisten vuosien tietojen täydentämisestä taulukkoon. Yhteenvedon tarkastelu yhden vuoden osalta ei ole riittävää.

4. Muut huomiot

Mahdollinen muu avoin palaute

-

Voutilainen Martti
Valtionhallinnon tarkastajat ry