



VALTIONHALLINNON TARKASTAJAT RY

35
vuotta

JUHLAJULKAISU
2020

Sisällys

- 4** VHT 35 vuotta
- 7** Tarkastus uudistuu mahdollistaakseen valtionhallinnon uudistumista
- 11** Sisäisen tarkastuksen tulevaisuudesta
- 14** Sisäisen tarkastuksen nykytila ja tulevaisuuden näkymiä
- 18** Sisäisen tarkastuksen toimivuutta valtionhallinnossa voidaan kehittää avoimen vuoropuhelun lisäämisellä
- 21** Matkalla EU:n ytimeen
- 24** Riskienhallinnan kehitys valtionhallinnossa
- 26** Rakennerahastojen tarkastukset
- 28** Sisäinen tarkastus sisäministeriössä
- 31** Maailma digitalisoituu, ja niin tarkastuskin
- 34** Valtakunnan Hienointa Tarkastustyötä
- 37** Muistelmia puheenjohtaja- ja hallituskaudeltani VHT:ssä
- 40** Historian havinaa
- 46** Valtionhallinnon tarkastajat ry:n hallitus 2020

VHT 35 vuotta

Valtionhallinnon tarkastajat ry, hallitus

Olavi Voutilainen

Johtava asiantuntija,
Verohallinto,
Hallituksen puheenjohtaja

Valtionhallinnon tarkastajat ry:n perustamisessa mukana olleet henkilöt olivat edelläkävijöitä, rohkeita ja uudistusmielisiä perustaessaan yhdistyksen 35 vuotta sitten. Valtionhallinnon sisäinen toimintaympäristö oli siihen aikaan byrokraattinen ja kankea. Tarkastajat huomasivat, että tarvitaan riippumaton toimija, joka mahdollistaa organisaatorajojen yli tapahtuvan virkamiesten yhteistyön, monipuolisen kouluttautumisen ammattitaidon säilyttämiseksi sekä verkostoitumisen muihin tarkastusalan toimijoihin. Yhdistyksen toiminta lähti ripeästi käyntiin ja jäsenmäärä kasvoi nopeasti. Alusta lähtien jäsenistöllä on ollut vahva halu tehdä töitä yhdistyksen hyväksi. Jäsenistö edustaa koko valtionhallinnon tarkastajakuntaa: sisäisiä tarkastajia, Valtiontalouden tarkastusvirastoa, taloushallinnon tarkastajia, KELAn tarkastajia sekä tarkastuspalveluja tarjoavia yrityksiä.

Alusta lähtien keskeisinä toimintamuotoina olivat virastovierailut, yhteiset koulutus- tapahtumat ja vapaamuotoiset tapahtumat jäsenille pikkujouluineen ja vuosijuhlineen. Lisäksi yhdistys on pyrkinyt vaikuttamaan aktiivisesti vireillä oleviin kehittämishankkeisiin, jotka ovat koskeneet mm. taloushallintoa, tarkastustoimintaa ja valtionhallinnossa tapahtuvia organisaatiouudistuksia.

Yhdistyksen toiminnassa on huomioitu toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Suomen liittyminen EU:hun 1995 käynnisti yhdistyksessä seminaarimatkojen suunnittelun EU:n toimielimiin ja muihin EU-valtioihin. Seminaareissa on perehdytty mm. EU:n päätöksentekoon, päätöksentekoeliimiin, EU:n kansallisten varojen valvontaan ja tarkastukseen sekä jäsenmaiden valvontaviranomaisiin ja tarkastustoimintaan. Kotimaassa on verkostoiduttu muihin tarkastusalan toimijoihin. Yhteistyökumppaneina ovat mm. Julkishallinnon tarkastajat ry (aiemmin Kuntatarkastajat ry), JHTT-yhdistys (lakkautettu), IIA Suomi, ISACA ja tarkastuspalveluja tarjoavat yritykset.

Käytännössä yhteistyötä on toteutettu esimerkiksi koulutustapahtumina (esim. JUTTA-seminaari) ja yhteisinä kannanottoina vireillä oleviin hallinnon muutoshankkeisiin. Yhteistyön merkitystä ei voi olla korostamatta.

Yhdistys on säilyttänyt hyvin muutos- ja sopeutumisherkkyuden koko toiminnan ajan. Tämän vuotiset VHT- ja JUTTA-seminaarit toteutettiin ensimmäistä kertaa sekä paikan päällä että etäkoulutuksena koronaepidemian takia. Muutos toteutustavassa ei vähentänyt osallistujamääriä vaan molempiin seminaareihin osallistui ennätysmäärä koulutettavia (yli 70 henkilöä/seminaari). Etäkoulutus toimi teknisesti erinomaisen hyvin ja sai osallistujilta kiitokset. Etäkoulutusta jatketaan myös tulevaisuudessa ja osallistujien vuorovaikutusmahdollisuuksia seminaareissa parannetaan entisestään.

Hallinnon tarkastajien työn sisältö on muuttunut 35 vuoden aikana oleellisesti. Tarkastajien tehtävät painoutuivat aiemmin pienempiin ja hallittavampiin kokonaisuuksiin. Tarkastettavia asioita tutkittiin enemmän jälkikäteisesti verrattuna siihen, että muutosten vaikutuksia olisi arvioitu ennakolta. Yksittäisen tarkastajan ammattitaito ja osaaminen oli helpommin ylläpidettävissä. Valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut viime vuosikymmeninä ja vuosina. Uutta erityislainsäädäntöä on tullut voimaan runsaasti, tietojärjestelmät ovat kehittyneet, hallinnon organisaatioita on uudistettu ja digitalisaatio asettaa uudet haasteet. Muutokset ovat koskeneet yksittäisen tarkastajan asemaa erityisesti

Hallinnon tarkastajien
työn sisältö on muuttunut
35 vuoden
aikana oleellisesti. ”

sisäisessä tarkastuksessa. Tarkastajalta odotetaan kumppanuutta viraston johdon taholta, aiempaa suurempien asiakokonaisuuksien hallintaa, projektityöosaamista ja käsitystä tapahtuvien muutosten vaikutuksista. Tehtävien sisältöön liittyviä muutoksia ovat lisäksi tarkastustyön erikoistuminen (it-tarkastajat), riskienhallinta-asiantuntijoiden rekrytoinnit ja tarkastustyön ulkoistaminen.

Valtionhallinnon tarkastajat ry haluaa tuottaa jäsenilleen myös tulevaisuudessa lisäarvoa ja auttaa sopeutumaan jo tapahtuneisiin ja vielä tulossa oleviin muutoksiin. Toimintaympäristön muutosten haasteisiin pyritään vastaamaan. Painopisteitä ja päämääriä tulevien vuosien toiminnassa, koulutuksissa ja yhteistyössä sidosryhmien kanssa ovat:

- Edistetään toimenpiteitä, joilla tarkastajat voisivat tehdä yhteistyötä laajemmin esimerkiksi hallinnon alan sisällä. Voimassaolevat säännökset eivät estä yhteistoimintaa. Enemmän on kyse yhteisten toimintatapojen keksimisestä. Esimerkiksi yhteisten tarkastussuunnitelmien tuottaminen on mahdollista.
- Kiinnitetään huomiota tarkastusten kokonaiskattavuuteen. VTV ja hallinnonalan tarkastajat voisivat tehdä enemmän yhteistyötä silloin kun yhteistoiminta ei vaaranna riippumattomuutta.
- Edistetään yhteistyötä riskienhallinnan asiantuntijoiden kanssa ja rekrytoidaan heitä jäseniksi. Tarkastustoiminnan ja riskienhallinnan edellytetään tekevän yhteistyötä voimassaolevien säännösten pohjalta jo nyt.

- Vahvistetaan yksittäisen tarkastajan ammattitaitoa koulutuksista saadun palautteen pohjalta ja teemoitetaan koulutustapahtumia tarvittaessa.
- Säilytetään hyvät yhteydet yhteistyökumppaneihin.

Valtionhallinnon tarkastajat ry:n toiminta jatkuu vahvasti tästä eteenpäin. Täksi vuodeksi suunnitellut 35-vuotisjuhlat jouduttiin siirtämään koronan vuoksi. Asiaan palataan heti kun juhlat voidaan turvallisesti järjestää!



Olavi Voutilainen



Tarkastus uudistuu mahdollistaakseen valtionhallinnon uudistumista

Tytti Yli-Viikari

Pääjohtaja,
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tarkastustyö voidaan nähdä yhteiskunnallisen luottamuksen perusjalhana. Tarkastuksella varmistetaan, että päätöksentekijöillä on oikea ja riittävä tieto käytössään ja että yhteiskunnalla on mahdollisuus saada avoimesti ja luotettavasti tietoa päätöksistä. Luottamus rakentuu osa-alueista, joihin voidaan lukea integriteetti, etiikka, avoimuus, tasapuolisuus, ennakoitavuus ja johdonmukaisuus. Valtionhallinnossa tarkastajat turvaavat osaltaan hyvän hallinnon toteutumista.

Valtionhallinnon rooli ja tehtävät muuttuvat yhteiskunnan tarpeiden ja odotusten muuttuessa. Kun mahdollistamme jatkuvaa uudistumista, tarkastustyön mielekkyys ja tarkastustyön vaikuttavuus paranevat. Luomalla uudenlaista vuoropuhelua johdon kanssa ja uudistamalla tarkastustyön tie-

topohjaa tarkastus vastaa osaltaan toimintaympäristön nopeaan muutokseen.

Tarkastustieto tukee valtionhallinnon resilienssiä

Julkishallinnossa on viime vuosina suunniteltu ja toteutettu monia merkittäviä uudistuksia ja nostettu asiakasnäkökulma uudistusten ja strategioiden keskiöön. Verohallinto ja Maanmittauslaitos ovat loistavia esimerkkejä viranomaisista, joihin luotetaan vahvasti juuri siksi, että ne ovat uudistaneet palvelunsa mahdollistaakseen parempia palvelukokemuksia ja samalla parantaneet perustehtävänsä tuloksellista hoitamista. Tarkastustyössä valitettavan usein kuitenkin huomaamme, että julkista palvelutehtävää hoitavat toimijat järjestävät edelleen toimintansa liian kapeista lähtökohdista.

Valtionhallinnon siiloutuneisuus on johtanut siihen, että toiminnan suunnittelu, toteutus ja seuranta rakennetaan oman vastualueen näkökulmasta. Virheitä vältellään oman toiminnan tai viraston maineen suojelemiseksi. Virheiden välttämisen kulturi myös hidastaa toimintaa, rajaa uusien toimintamallien ideointia ja vähentää osallistavampaa otetta hallinnossa. Tarkastajien roolina voidaan nähdä riskienhallintaosaamisen tukeminen, jotta hallinto rohkaistuu kokeilemaan ja uudistamaan toimintaansa. Samalla tarkastajat voivat laajentaa näkökulmaa valtionhallinnon kokonaisuuteen ja nostaa esille liian siilomaista toimintaa yhteisen edun näkökulman kattavaksi.

Koronakriisi on näyttänyt hyvin konkreettisesti, että asioita voidaan tehdä eri tavalla kuin ennen. Hyvin nopeasti valmistellut uudet palvelut ja aiempaa yhtenäisempi tiedonhallinta antavat esimakua siitä, miten yhteiskunnat tulevat toimimaan myös tulevaisuuden kriiseissä. Poikkeuksellinen tilanne haastaa arvioimaan tarkastustoiminnan vaikutuksia ja sitä, miten hyvän hallinnon toteutumisen valvonta ja arviointi tuodaan osaksi hallinnon resilienssiä – kykyä uusiutua ja palautua. Tarkastus voi parhaimmillaan vahvistaa tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa, mutta tarkastuksen tulee havaita päätöksenteon kokonaisuus ja reunaehdot. Kriisitilanteisiin valmistautuminen tukee nopeaa toimintaa tilanteissa, joissa toimimattomuuden tai liian hitaan toiminnan riski on suurempi kuin riski siitä, että toimitaan väärin.

Vaikuttavuus on tarkastustyön keskiössä

Tarkastustyön uudistusta ajavat samat muutosajurit kuin valtionhallinnon uudistumista. Digitalisaatio, automaatio, tiedonhallinta, politiikkavalmistelun keskinäisyydet ja moniulotteisuus sekä tähän liittyvä

”Koronakriisi on näyttänyt hyvin konkreettisesti, että asioita voidaan tehdä eri tavalla kuin ennen.”

systemiajattelun, kokonaisuusien hallinnan ja ennakkoinnin tarve kirittävät tarkastajia oppimaan uutta. Kun valtionhallinnon tarkastus tekee vaikuttavaa työtä, tarkastukset ovat päätöksentekijöiden näkökulmasta oikea-aikaisia ja olennaisiin asioihin keskittyviä.

Valtionhallinnossa työn vaikuttavuutta arvioidaan vielä liian harvoin. Sen sijaan mekaanisempia toiminnan tuloksia ja tuotoksia seurataan. Kun työn vaikuttavuus sivuutetaan, hallinnon potentiaalia järjestää toimintaansa tuloksellisesti ei hyödynnetä. Valtionhallinnon tarkastajat voivat työllään tukea vaikuttavuuden arviointia ja vaikuttavuusnäkökulman esillä pitämistä osana johdon suunnittelu- ja seurantakokonaisuutta.

Tarkastus antaa kattavaa näkemyksellisyttä johdon päätöksentekoa varten

Ilmiölähtöisyys tukee virkamiesten yhteistoimintaa ja näkökulmien avartamista. Yhteiskunnan kannalta keskeiset ilmiöt ja niiden aikahorisontti tulee tunnistaa. Tähän Suomessa on erinomaiset edellytykset: on osaamista, tietoa ja verkostoja. Kun ilmiöt otetaan toiminnan suunnittelussa aidosti huomioon, myös rahoituspäätökset pohditaan loppukäyttäjän näkökulmasta. Keskeistä on parantaa yli vaalikauden menevän julkisen toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa. Kansainväliset sitoumukset, kuten YK:n Agenda 2030, kestävä kehityksen tavoitteet ja Pariisin ilmastopöytäkirja, tukevat politiikkavalmistelun pidemmän aikahorisontin arviointia.

Ilmiölähtöinen ajattelu tukee myös julkisessa hallinnossa työskentelevien osaamisen laajentamista. Henkilöstöpolitiikalla on suunniteltava ja tuettava systemaattisemmin koko henkilöstön liikkuvuutta. Myös valtionhallinnon tarkastajien verkostomainen



Tytti Yli-Viikari
© Lari Järnefelt

toiminta ja mahdollinen henkilökierto eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä tukee uuden oppimista ja laajempaa näkemyksellisyyttä.

Tarkastustyö voi nostaa tulevaisuusnäky-
män esille myös tarkastellessaan kuluneen
vuoden päätöksiä. Tulevien sukupolvien nä-
kökulma vahvistaa sitä tietopohjaa, joka
johdolla on käytettävissään päätösten val-
mistelussa.

Ammatillinen verkostoituminen on tarkastajien vahvuus

Yhteiskunnan nopea muutos ja toiminta-
ympäristön vaikea ennakointi kannustavat
käymään laaja-alaista keskustelua valtion-
hallinnon tarkastajien uusiutuvista toimin-
tatavoista. Toimintaympäristömme on vaike-
asti ennakoitava, yllätyksellinen ja moni-
nainen. Valtionhallinnon rakenteiden, mal-
lien ja järjestelmien muutospotentiaali on
edelleen niissä ihmisissä, jotka näitä ke-
sivät, kehittävät, hyödyntävät ja arvioivat.
Myös tarkastajien hyveeksi lasketaan se,
miten hyvin osaamme yhdessä heittäytyä
uudenlaisten ajatusten ja toimintamallien
kokeiluun.

Luodaksemme uutta, tarvitsemme uuden-
laista näkemyksellisyyttä, uudenlaisia ver-
kostoja, uudenlaisia työvälineitä. Yhdiste-
lemällä erinomaista nykyistä osaamista uu-
siin asioihin luodaan myös kestävämpää
julkishallintoa. Valtionhallinnon tarkastajien
verkosto sekä yhteinen keskustelu ja ke-
hittäminen tukevat jatkossakin laadukasta
tarkastustyötä.

Tarkastustyölle toivon kunnianhimoista tu-
levaisuutta ja valtionhallinnon tarkastajille
intoa rakentaa uutta yhdessä.

Sisäisen tarkastuksen tulevaisuudesta

Harri Leppiniemi

Partner, CIA CCSA CRMA,
Risk Consulting, KPMG Oy Ab

Nopea ja yllätyksiäkin tarjoava teknologinen kehitys ja samalla tapahtuvat lainsäädännön muutokset sekä niiden tulkinnot tuovat yhä enemmän haasteita organisaatioille. Toimintaympäristön muutokset tuovat muutoksia päivittäisiin toimintamalleihin ja synnyttävät organisaatioille uusia riskialueita, joiden hallinnasta niillä ei ole aiempaa kokemusta. Seuraavien vuosien aikana myös organisaatioiden sisäisen tarkastuksen toimintojen haasteet tulevat edelleen kasvamaan. Positiivisesti ilmaistuna, organisaatioiden toimintaympäristön muutokset tuottavat tarkastustoiminnalle uusia haasteita voitettavaksi ja tilanne luo sisäiselle tarkastukselle myös mahdollisuuksia loistaa johdon tukena.

Tämä aikakausi edellyttää sisäiseltä tarkastukselta uutta ajattelua, uusia taitoja, uusia ominaisuuksia ja jopa kokonaan uusia toimintamalleja, sekä kyvykkyyttä muuntautua yhä nopeampiin toimintaympäristöön ja teknologian muutoksiin. Kun otetaan huomioon muutoksen nopeus ja laajuus, perinteiset sisäisen tarkastuksen lähestymistavat ja menetelmät osoittautuvat pian puutteellisiksi tarjoamaan kohtuullisen varmuuden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta ja tasosta organisaatioiden ylimmälle johdolle. Muuttuvassa toimintaympäristössä organisaatioiden kun on laajemminkin arvioitava kriittisesti, vastaavatko organisaatioiden ydintoimintojen nykyiset toimintamallit ja tuotokset yhteiskunnan, markkinoiden ja lainsäätäjien vaatimuksia.

Jotta sisäinen tarkastus täyttäisi tehokkaasti sen sidosryhmien, mukaan lukien ylimmän johdon odotukset, tarkastustoiminnan tulee toimia muutoksia ennakoiden, ketterästi ja yhdenmukaisemmin organisaation ydintoiminnan tarpeiden ja kehityksen kanssa. Siksi sisäisestä tarkastuksesta on tehtävä laajemmin ja laadukkaammin olemassa olevaa tietoa hyödyntävä, dynaaminen ja ketterämpi ohjattava toiminto kuin koskaan ennen. Esimerkiksi digitalisaation, vastuullisuuden ja verkostomaisen toiminnan

nan mukanaan tuomat erilaiset haasteet muokkaavat organisaatioiden riskikarttoja.

Sisäisen tarkastuksen on taitavasti tasapainoitettava roolissaan niin, että se osaltaan mahdollistaa ja on tukemassa organisaation muutosta, jonka johto katsoo tuottavan organisaation toiminnalle lisäarvoa. Ja toisaalta sisäisen tarkastuksen on oltava yksi niistä tahoista, jotka ennakoivat tunnistavat ja ääneen lausuvat organisaation uudet riskit, esimerkiksi automaatio- ja robotiikkakehitykseen liittyen. Hyvä ajankohtainen esimerkki tästä on automatisoiduissa prosesseissa tapahtuvat toimintahäiriöt, joista saattaa seurata merkittäviä organisaation ydintoiminnan häiriöitä. Eli samaan aikaan, kun organisaatiot lisäävät automatiikan ja analytiikan käyttöä, ne tarvitsevat tuekseen uusia näkökulmia ja osaamista myös sisäiseltä tarkastukselta.

Ne sisäisen tarkastuksen toiminnot, jotka paitsi tukevat muutoksessa, mutta myös pitävät suoraselkäisesti organisaatioiden sisäisessä keskustelussa muuttuvan riskiprofiilin haasteet esillä, antavat osaltaan organisaatioiden johdolle mahdollisuuden toteuttaa uskaliaitakin riskisopeutettuja strategioita. Ja tämän tapahtuessa, sisäisen tarkastuksen toiminnot tulevat jatkossakin olemaan todellisia lisäarvon tuottajia organisaatioiden johdon ja sidosryhmien näkökulmasta.

Muuttuvassa toimintaympäristössä tarkistusluettelomaiset prosessien ja kontrollien testaukset puolustavat varmasti edelleen paikkaansa, mutta ovat myös auttamattomasti liian yksinkertaisia toimintaympäristön monimutkaisuuden näkökulmasta. Sisäisten tarkastajien odotetaan antavan yhä enemmän perusteltuja, riippumattomia näkemyksiä ja nopeatkin analyyskejä suunnitelmallisten ja raportoitavien tarkastusten lisäksi. Sisäisen tarkastuksen pitää olla kykenevä arvioimaan toimintaprosesseja ja suunniteltuja muutoksia niin, että se voi auttaa toimintoja havaittujen puutteiden korjaamisessa ja antaa strategisempia suosituksia organisaation riskienhallinnan parantamiseksi.

Sisäisen tarkastuksen toiminnan teknisten yksityiskohtien hallitseminen on edelleen tärkeää, mutta erityisesti organisaation strategiassa määritellyn merkityksen ja ydintoiminnan osaaminen, ymmärrys ja kokemus tarjoavat johdolle todellista lisäarvoa. On todennäköistä, ja esimerkinomaisesti on jo nähtävissä vuonna 2020 myös Suomessa, että sisäisen tarkastuksen toiminnot siirtyvät organisaationjohtamisen näkökulmasta strategisemmiksi ja neuvonantajamaisemmiksi toimijoiksi. Osittain tämä tulee tapahtumaan kehittämällä tarkastajakunnan osaamista ja näkemystä, mutta osittain myös tarkastustoiminnan automatisoinnin avulla, toimintojen uudelleenjärjestelyillä sekä organisaatioiden sisäistä yhteistyötä tiivistämällä. Ja osittain muutos tulee tapahtumaan täysin uudenlaisten sisäisen tarkastuksen johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointien kautta. Kaikki tämä vaatii uudenlaista näkemyksellistä sisäisen tarkastuksen ajattelua, sekä organisaatioiden johdolta että sisäisen tarkastuksen ammattikunnalta.

Edellä on kuvattu ainoastaan muutamia näkökulmia menestyvän sisäisen tarkastuksen näkymistä alati muuttuvassa ja kehittyvässä tulevaisuuden toimintaympäristössä. Mitä toimia sisäisen tarkastuksen toimijoiden tulisi tehdä jo tänään, saadakseen otteen myös sisäisen tarkastuksen toimintaympäristöön sekä tulevaisuuden menestystekijöihin vaikuttavista globaaleista megatrendeistä?

Ensimmäinen askel on luoda strateginen visio sisäisen tarkastuksen toiminnasta; organisaatiot kehittyvät ja muuttuvat, ja niiden strategia ja toiminnalliset tavoitteet ohjaavat muutosta. Tarjotakseen ajan-

kohtaista lisäarvoa organisaatiolle, sisäisen tarkastuksen on sovittava toimintansa organisaation vision ja strategian kanssa. Mikä on sisäisen tarkastuksen visio sen omasta toiminnasta ja konkreettisista toiminnoista, jotka liittyvät suoraan koko organisaation kehittymiseen ja johdon näkemyksiin tulevaisuudesta, keskeisiin tavoitteisiin ja niihin liittyviin riskeihin organisaation toimintaympäristössä. Kaikki tämä tulisi pohtia yhdessä organisaation ylimmän johdon kanssa ja tuella, sekä tiiviissä yhteistyössä organisaation muiden toimijoiden kanssa. Näin muodostuu sisäistä tarkastusta suurempi kokonaisuus ja merkittävää lisäarvoa tuottavan onnistumisen todennäköisyys kasvaa merkittävästi.

Tämä aikakausi edellyttää sisäiseltä tarkastukselta uutta ajattelua, uusia taitoja, uusia ominaisuuksia ja jopa kokonaan uusia toimintamalleja --.”



Harri Leppiniemi

Sisäisen tarkastuksen nykytila ja tulevaisuuden näkymiä

Lasse Oulasvirta

Professori
Tampereen yliopisto

1. Nykytilasta - sisäisen tarkastuksen laajuus ja merkitys

Sisäisen tarkastuksen ammattijärjestön IIA:n (Institute of Internal Auditors) määritelmän mukaan sisäisen tarkastuksen perimmäinen tarkoitus on lisäarvon tuottaminen organisaatiolle. Sisäisen tarkastuksen ammattillinen viitekehys, jota IIA ja Sisäiset tarkastajat ry. ylläpitää ja kehittää, tarjoaa laadustandardit sisäiselle tarkastukselle. Sisäiset tarkastajat ry järjestää Suomessa kansainvälisen järjestön ammattitutkinnon eli CIA tutkinnon (Certified Internal Auditor).

Tärkeä tarkastuskenttää jäsentävä viitekehys on myös tunnettu sisäisen valvonnan kansainvälinen viitekehys, joka tunnetaan lyhenteellä COSO-IC. Tuloksellinen tarkastus edellyttää kuitenkin em. viitekehysten tarkoituksen mukaista soveltamista organisaatio- ja kontekstisidonnaisesti.

Sisäisen tarkastuksen organisoinnin laajuus julkisella sektorilla voisi olla nykyistä laajempi ottaen huomioon sisäisen tarkastuksen potentiaali sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä. Yli 10000 asukkaan kunnissa erillinen sisäinen tarkastustoiminto on järjestetty noin 46 %:ssa kuntia (Rönkkö 2015). Kunnissa sisäisen tarkastuksen järjestäminen on vapaaehtoisista.

Valtiolla talousarvioasetus asettaa vaateita sisäisen tarkastuksen järjestämiselle sisäisen valvonnan asianmukaisen järjestämisen niin vaatiessa. Tämä harvinta kuuluu viraston ja laitoksen johdolle. Vain muutamien viraston tai laitoksen osalta on erityislain säädännöllä säädetty sisäinen tarkastus osaksi organisaatiota ja johtamisjärjestelmää. Arviolta alle 40 %:ssa valtion kirjanpitoyksiköitä sisäinen tarkastus on orga-

nisoitu riippumattomaksi tehtäväksi tai yksiköksi (Hakala-Kivinen ja kumppanit 2020).

Yliopistotasolla ulkoista tarkastusta opetetaan useamassa yliopistossa, mutta sisäiseen tarkastukseen keskittyvää opetusta annetaan lähinnä Tampereen yliopistossa, jossa on erityinen Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma, jossa opetetaan sisäistä tarkastusta ja siihen kytkeytyviä tarkastusmenetelmiä.

2. Sisäisen tarkastuksen haasteet

Sisäisessä tarkastuksessa on tapahtunut lähestymistapamuutos nimenomaan riskienhallinnan arviointiin ja sitä koskeviin kehittämissuosituksiin, myös konsultoivaan otteeseen jälkikäteisen virheiden ja poikkeamien etsijän roolituksen sijasta.

Riskejä koskeva arviointi ja riskienhallinnan kehittyminen omaa ison potentiaalin sisäiselle tarkastukselle tuottaa lisäarvoa organisaatiolle. Tämä edellyttää sisäiseltä tarkastukselta riskien arvioinnin ja hallinnan analyttistä osaamista, mukaan lukien sisäisen tarkastajan kyvyn fasilitoida riskienarviointilaisuuksia ja kokoamassa niistä johtopäätösraportteja päätöksentekoa varten.

Valtionhallinnon organisaatioita kohtaavien riskien ennakkoinnin ja kartoittamisen enmistä suurempi ajankohtaisuus asettaa painoa tälle saralle. Mukana tulevat myös kyberturvallisuus (ts. verkko- ja internet-turvallisuus), pilvipalveluiden IT-riskit ja asiakkaan dataturvallisuutta koskevat riskit jne. Kyberturvallisuus edellyttää, että asianomaiset vastuuhenkilöt ja organisaatiot ovat suojautuneet verkkorikollisten hyökkäyksiä vastaan, ja edelleen varautuneet siihen, että jos vahinko toteutuu, on olemassa valmiit toipumissuunnitelmat.

Riskejä koskeva arviointi ja riskienhallinnan kehittyminen omaa ison potentiaalin sisäiselle tarkastukselle tuottaa lisäarvoa organisaatiolle.”

Jo edellä tuli riskienhallinnan yhteyteen liitettävissä oleva IT- turvallisuus, IT-tarkastamisen taitoa tarvitaan entistä enemmän, vaikka ao. tehtävään on olemassa oma taitokategoria ja IT-tarkastajan ammattitutkinnot, myös niin ulkoiset ja sisäiset ”yleis-tarkastajat” tarvitsevat näitä taitoja entistä enemmän ja kykyä keskustella alan termeillä.

Tietokoneavustetun tarkastuksen analytiikka, tämä on ollut jo kauan tarjolla tarkastuksessa. Kun tarkastuskohteen aineistot saadaan kokonaisuudessaan sähköisessä muodossa, voidaan ajaa koko data ja poimia esiin mielenkiintoiset poikkeamat, jotka ylittävät etukäteen asetetut kynnyksrajat. Lähtökohteisesti ei silloin oteta ensin otosta, kun ensin ajetaan koko aineistoa koskevat poikkeamat- ja muut analyysit.

Toisessa vaiheessa voidaan mennä poikkeamatarkastelussa läpi koko kirjausketju aina tositetasolle asti. Tässä vaiheessa voidaan myös ottaa osa-aineistosta otos, jos ao. aineisto on edelleen iso ja tai isohko. Tarkastajalta edellytetään edelleen myös otantatarkastuksen taitoja kuin tilastotieteellisesti kuin ei-tilastotieteellisellä tavalla.

Ohjelmistorobotiikka on jo tullut rutiinitäsmäytyksiin ja tarkastamisiin, ja sitä hyödynnetään laajasti. Organisaation sisäisessä valvonnassa voidaan automatisoida monella tapaa rutiinitäsmäytyksiä, ja vapauttaa tarkastusta aineisto- ja tapahtumatarkasta tarkastuksesta prosessien ja niiden kontrollien toimivuuden arviointiin ja testaamiseen. Jos kontrollit näyttävät toimivan testausvaiheen perusteella tehokkaasti, voidaan sen jälkeen substansiivista aineistotarkastusta rajoittaa merkittävästi.

Tulolla on jo myös tekoäly ja sen käyttö, mutta monella osa-alueella on vielä enemmän puhetta kuin aitoa hyödyntämistä. Tekoälyn riskeihin, toimivuuteen ja algoritmien ”demokraattisuuteen” jne. liittyy paljon kysymyksiä, joiden selvittelyssä sisäinen tarkastus voi antaa oman riippumattoman asiantuntijapanoksensa.

3. Haasteisiin vastaaminen

Miksi sisäinen tarkastus ei ole laajempaa, kun sen odotettujen hyötyjen olettaen olevan varsin isot, kun tarkastus tehdään ammattistandardien edellyttämällä tavalla sisäisen tarkastuksen määritelmän mukaisella tavalla (Rönkkö 2019). Yksi tekijä selittämässä tilannetta on niin kuntien kuin valtionhallinnon resurssiniukkuus, toinen tekijä on sisäisen tarkastuksen riittämättömän tunnettuisuus, joka edellä mainitun tekijän kanssa muodostaa yhden kehitysesteen.

Miten haasteisiin siis voidaan vastata?

Yksi tekijä on pohtia eri sektoreilla sisäisen tarkastuksen lainsäädännöllisen pohjan kehittämistä. Kirjoittajien Hakala-Kivinen ja kumppanit (2020) mukaan velvoittavan säädöspohjan puute voi johtaa sisäisen tarkastuksen järjestämistavan liialliseen hajanaisuuteen tai siihen, että se jätetään kokonaan järjestämättä, vaikka siihen olisi objektiiviset tarpeet olemassa.

Valtiolla on talousarvioasetus, joka pakottaa viraston ja laitoksen johdon ottamaan kantaa sisäisen valvonnan asianmukaisuuden järjestämisen vaateisiin ja edellyttääkö se sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä noudatettava alan kansainvälisiä standardeja – IIA:n standardit. Kuntasektorilla taas ei ole niin eksplisiittistä sääntelyä, joka edel-

lyttäisi sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Rönkön em. tutkimus (2015) osoitti, että noin puolessa yli 10 000 asukkaan kunnista on järjestetty sisäinen tarkastus. Alle 10000 asukaan kunnissa ei ole omaa sisäistä tarkastusta

Toinen tekijä on sisäisen tarkastuksen tunnettuisuuden lisääminen ja alan koulutuksen hakeutumisen kannustaminen. Alan opetusta tulisi laajentaa ja samalla alan koulutusta ja ammattinäkymiä oppilaitoksissa voisi brändätä nykyistä enemmän. Tähän voisi kutsua kaikkia alan sidosryhmiä mukaan. Näin voitaisiin entistä paremmin vastata paitsi alan kysyntää myös alan osaamisen uusiin alueisiin kuten tietoturvan, analytiikan ja tietokoneavusteisen tarkastamisen haasteisiin.

Kolmas tekijä on aktiivinen yhteistyö paitsi oman ammattikunnan ja sen järjestön piirissä niin laajemmin. Useimmissa valtion virastoissa tai kuntaorganisaatiossa on vain yksi tai pari sisäistä tarkastajaa, jolloin kollegiaalinen lähiapu jää puuttumaan tai on vaillinaista. Silloin sisäiset tarkastajat ry:n ja koko ammattikunnan tuki on tärkeitä. Sisäisten tarkastajien yksi keino selvittää kaikista haasteista on juuri yhteistyön tiivistäminen lähikumppaneihin, yhteistyö mm. valtionhallinnon ja kunnallishallinnon tarkastajien sekä IT-tarkastajien ja heidän yhdistysten kanssa. Tähän liittyy sekin, että resursseiltaan rajalliset organisaatiot perustuvat yhteisiä sisäisten tarkastajien toimia tai tarkastuspooleja.

Näillä em. keinoilla voidaan lunastaa lisäarvon tuottaminen ja tehdä se näkyväksi, mikä taas edesauttaa resurssinhaltijoiden halua investoida sisäiseen tarkastukseen.

Lähteet

Rönkkö, Jaakko (2019). Sisäinen tarkastus: ”Tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa hakeva tukitoiminto.” Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Rönkkö, Jaakko (2015). Sisäinen tarkastus osana kunnan johtais- ja valvontajärjestelmää: Empiirinen tutkimus sisäisen tarkastuksen olemassaolosta yli 10 000 asukkaan kunnissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 43: 1, 7-22.

Hakala-Kivinen, Maliina; Malin, Hannele; Koivunen, Riikka; Ojala, Sari; Sinersalo, Kaarina; Sipiläinen, Niina; Rinne, Sirpa (2020). Sisäinen tarkastus osana Corporate Governancea. Artikkelijulkaisuprosessissa olevassa kirjassa Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa, Tampere University Press.



Lasse Oulasvirta

Sisäisen tarkastuksen toimivuutta valtionhallinnossa voidaan kehittää avoimen vuoropuhelun lisäämisellä

Helge Vuoti

Partner JHT, HT, CIA,
CCSA, CISA, CFE, BDO Oy

Sisäisen tarkastuksen toimivuuden arvioinnissa voidaan valtionhallinnossa käyttää pitkälti samoja arviointiperusteita kuin muissakin organisaatioissa.

Sisäisen tarkastuksen toimivuuden arvioinnissa hyvänä lähtökohtana voidaan pitää ammattistandardien ja käytännön ohjeisiin pohjautuen seuraavia asioita:

- 1) Toimiiko sisäinen tarkastus toimintaohjeensa eli sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien ja eettisten sääntöjen mukaisesti
- 2) Toimiiko sisäinen tarkastus tuloksellisesti ja tehokkaasti sekä
- 3) Saadaanko sisäisestä tarkastuksesta johdon mielestä lisäarvoa ja parannaanko sen avulla organisaation toimintoja.

Sisäisen tarkastuksen ammattikunta Suomessa on erityisesti viimeisten 15 vuoden kehittänyt sisäisen tarkastuksen organisointia, menetelmiä, teknisiä välineitä ja osaamisen tasoa vastaamaan vaatimuksia. Keskustelua sisäisen tarkastuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta on varmaan vielä tarpeen jatkaa ainakin siltä osalta, minkälaisia mittareita asetetaan muun muassa palvelukyvylle, taloudellisuu-delle, tuottavuudelle sekä henkilövoimavarojen hallinnalle. Eniten eväitä tarvitaan kuitenkin vaikuttavuustavoitteisiin. Onko sisäinen tarkastus osaltaan parantanut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta? Tietääkö johto aiempaa paremmin, missä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteet

esiintyvät? Onko johdolla sisäisen tarkastuksen ansiosta entistä suurempi varmuus siitä, että organisaation tavoitteet tullaan saavuttamaan?

Sisäisen tarkastuksen vaikuttavuuden parantaminen ei ole organisaatiossa pelkäänsä sisäisen tarkastuksen tehtävä, vaikka toki sisäisen tarkastuksen tuleekin olla keskustelussa aloitteellinen. Sisäisen tarkastuksen pitää päästä ylimmän johdon kanssa todellisiin keskusteluihin siitä, millaisia strategisia tavoitteita on asetettu, mitkä niistä ovat erityisen kriittisiä ja millaisten hankkeiden avulla tavoitteet aiotaan saavuttaa. Vasta tämän jälkeen sisäisellä tarkastuksella on mahdollisuus rakentaa usean vuoden kattava sisäisen tarkastuksen suunnitelma, joka perustuu arvioituihin riskeihin.

Riskiperusteisen tarkastussuunnitelman myötä sisäisellä tarkastuksella on mahdollisuus rakentaa kokonaiskuva sisäisen tarkastuksen kohteista ja niiden sisäisen valvonnan toimivuudesta (tarkastusavaruus). Suunnitelmaan laadinnassa tutkitaan mitä aikaisemmat sisäiset tarkastukset, tilintarkastajan havainnot, muut ulkopuoliset auditoinnit tai selvitykset sekä esimerkiksi oma organisaation tietovarastojen data-analyysi kertovat tilanteesta. Kun pohjatyö on tehty huolella, on helpompaa kohdistaa yksittäiset tarkastukset riskialttiimpiin kohteisiin sopivilla tarkastusmenetelmillä sekä lopuksi raportoida kohteen toimivuudesta.

Mikäli sisäinen tarkastuksen organisaatiojärjestelyt, toimintaprosessit ja raportointisuhteet sekä tasapainoiset mittarit palvelukyvylle ovat kunnossa, sisäisen tarkastuksen toimiva ja aktiivinen vuorovaikutus ylimmän johdon

Eniten eväitä tarvitaan kuitenkin vaikuttavuustavoitteisiin.”

kanssa ei vaaranna riippumattomuutta. Säännöllinen keskustelu on pikemminkin luontainen paikka tuoda esille sisäisen tarkastajan huolia ja tarvittavin osin haastaa johtoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Kehotankin meitä kaikkia sisäisen tarkastuksen ammattilaisia olemaan aktiivisesti ja oma-aloitteisesti yhteyksissä ylimpään johtoon, luomaan luontaiset keskustelukanavat ylimpien viranhaltijoiden kanssa, osallistumaan johtoryhmien kokouksiin sekä olemaan muutoinkin koko ajan kiinnostunut ylimmän johdon huolenaiheista.



Helge Vuoti

Matkalla EU:n ytimeen

Leena Storgårds

Kehittämispäällikkö,
Tilastokeskus

Hannu Kananen

Sisäisen tarkastuksen päällikkö,
Tulli



Leena Storgårds



Hannu Kananen



VHT:n matka 6.6.2019 Euroopan tilastovirastoon (Eurostat)

© Tuomas Laaksonen

Yhdistys järjesti jäsenilleen perinteisen opintomatkan alkukesästä 2019. Nelipäiväisen opintomatkan kohteena olivat EU:n instituutiot. Tavoitteena oli kuulla instituutioiden toiminnasta ja tehtävistä sekä tutustua EU:ssa toimivien tarkastajien työhön. Matkalle osallistui 32 henkilöä, joista 12 henkilöä työskentelee valtiontalouden ulkoisina tarkastajina ja loput työskentelevät julkisen hallinnon sisäisten tarkastajien tehtävissä. Opintomatkalla oli hieno tilaisuus verkostoitua, keskustella kollegoiden kanssa sekä kuulla ajankohtaisia asioita EU:sta.

Matkalla kuulumme pitkän linjan suomalaisen poliitikkojen ja virkamiesten näkemyksiä ja esityksiä. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtäviä ja vastuita esitteli Hannu Takkula. Tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin riippumaton ulkoinen tarkastaja, jonka tehtävinä ovat EU:n varainhoidon kehittäminen, sekä tilivelvollisuuden ja avoimuuden edistäminen kansalaisten etujen hyväksi.

Euroopan investointipankin toiminnasta kertoi Tanja Tanayama. EIP myöntää rahoit-

tusta ja antaa neuvontaa taloudellisesti mielekkäille ja kestävästä kehityksestä tukeville investointihankkeille.

Euroopan tilastoviraston (Eurostat) John Verrinder ja Tim Allen kertoivat eurooppalaisten tilastojen yhdenmukaistamisesta ja harmonisoinnista, jota Eurostat kehittää yhteistyössä kansallisten tilastoviranomaisten kanssa.

Euroopan Parlamentin ja parlamentaarikon tehtävistä kertoi meppi Sirpa Pietikäinen. Pietikäinen kertoi parlamentin roolista lainsäädännön valmistelussa ja lainsäädäntöprosessista. Prosessissa tärkeässä osassa ovat ns. trilogi-neuvottelut, joissa parlamentti, neuvosto ja komissio sovittavat yhteen näkemyksiään.

Komission sisäisestä tarkastuksesta kertoi Niina Lehtinen. Sisäinen tarkastus on toiminut komissiossa vuodesta 1989. Nykyinen sisäisen tarkastuksen organisaatiomalli on muodostettu vuonna 2015, jolloin kaikki sisäisen tarkastuksen tehtävät keskitettiin yhdelle osastolle. Sisäisen tarkastuksen painopiste on siirtynyt enemmän tulokselli-

suustarkastuksiin, sillä he katsovat, että taloustarkastukset kuuluvat pääasiassa tilintarkastustuomioistuimen toimialaan. Sisäinen tarkastus tekee kuitenkin paljon yhteistyötä ulkoisten tarkastajien kanssa.

Viimeisenä vierailukohteena oli Petoksentorjuntavirasto (OLAF), jonka toimintaa esitteli pääjohtaja Ville Itälä. OLAF (The European Anti-Fraud Office) kehittää petostentorjuntapolitiikkaa ja tutkii EU:n talousarvion kohdistuvia petoksia ja korruptiota sekä vakavia väärinkäytöksiä EU:n toimielimissä ja EU:n virkamiesten tekemiä virkavirheitä. Viraston tehtäviin kuuluu myös petosten ehkäiseminen ja avustaminen EU:n korruption vastaisen politiikan kehittämisessä.

Iloinen matkaryhmä oli tyytyväinen järjestelyihin, ohjelmaan ja esityksiin. Usea osallistuja myös esitti toiveen samankaltaisten matkojen järjestämisestä, sillä tälläkin kertaa päästiin kuulemaan tärkeiden instituutioiden puheenvuoroja ja näkemyksiä. Matkaan osallistujien kokemuksista ja opeista julkaistiin matkakertomus, joka jaettiin jäsenistölle syksyllä 2019.



Riskienhallinnan kehitys valtionhallinnossa

Esko Mustonen

Valtioneuvoston apulaiscontroller,
Valtiovarainministeriö

Tietoperustainen päätöksenteko on ollut jo vuosikymmeniä keskiössä, kun on pyritty löytämään tapoja päätöksenteon laadun parantamiseksi. Tietoperusteisen päätöksenteon edistäminen asettaa korkean vaatimustason tietojohdamiselle. Tiedon määrä ja monimuotoisuus edellyttävät toimivia rakenteita niin tiedon tuotannon kuin hyväksikäytön näkökulmasta. Päätöksentekoa tukevan tiedon pitää olla oikea-aikaisesti käytettävissä, sen tulee olla relevanttia ja monipuolista käsiteltävän asian näkökulmasta. Toisaalta tietoa on kyettävä arvioimaan analyyttisesti, yhdistelemään eri lähteistä saatua tietoa ja arvioimaan yhteyksiä ja vaikutuksia monipuolisesti.

Samalla kun tietoperustainen päätöksenteko on valtavirtaistunut monissa julkisen sektorin toimissa, on sen alaa myös pyritty laajentamaan ja analyyttinen tieto on syrjäyttänyt intuitiivisen tiedon uusilla alueilla. Monimuotoisemmat päätöksentekotilanteet ja viheliäiset ongelmat korostavat entistä strategisempaa tiedon tuotantoa ja hyväksikäyttöä.

Riskienhallinta tuottaa systemaattisesti kerättyä analysoitua tietoa mahdollisuuksista ja toiminnan tavoitteita uhkaavista tekijöistä. Riskienhallinta on siis osa tiedolla johtamisen kokonaisuutta. Niinpä sitä myös koskevat samat odotukset kuin muutakin johtamisessa ja päätöksenteossa käytettävää tietoa. Vaikuttava ja strateginen riskienhallinta edellyttää toimivia rakenteita, joilla pyritään varmistamaan riskitiedon tuotanto ja hyödyntäminen.

Onko riskienhallinta valtionhallinnossa onnistunut vastaamaan tähän haasteeseen? Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta selvitti vuonna 2019 riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa. Myönteistä on, että suurimmassa osassa virastoja riskienhallinta on noussut organisaatioiden asialistalle. Virastoissa on hyväksytty riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on määriteltä.



Esko Mustonen

Kyselyssä nousi kuitenkin esille kaksi merkittävää kehittämiskohdetta. Ensiksi, kehitettävää on edelleen siinä, kuinka tietoa riskeistä käytetään hyväksi organisaation johtamisessa. Virastoissa on panostettu siihen, että riskejä tunnistetaan ja riskienhallintaan liittyviä toimenpiteitä määritellään. Kuitenkin riskienhallinta näkyy virastojen johtamisjärjestelmissä vain tyydyttävästi. Panostukset riskienhallintaan saadaan täysimääräisesti hyödynnetyksi organisaation johtamisessa, vain jos tieto riskeistä saadaan saumattomasti osaksi organisaation johdon tietopohjaa.

Toinen kyselyssä selkeästi esille noussut kehittämiskohde valtionhallinnossa on yhteisten riskienhallinnan menettelytapojen kehittämien. Lähes kaikki vastaajat pitivät hallinnonalatasoisen ja valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämistä toivottavana. Myös eduskunta on pitänyt tärkeänä valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämistä. Viime aikoina kehittämispäätöksistä onkin suunnattu erityisesti valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämiseen tavoitteena löytää yhteisiä menettelytapoja ja edesauttaa siilojen välisen koordinaatiota riskienhallinnan kysymyksissä ja siten luoda edellytyksiä vaikuttavammalle ja strategisemmalle riskienhallinnalle.

Rakennerahastojen tarkastukset

Kari Rouvinen

Tarkastusneuvos,
Valtiovarainministeriö

Rakennerahastojen käyttöön ja hallintoon kohdistuvat tarkastukset ovat muuttuneet todella paljon Suomen 25-vuotisen Euroopan Unionin jäsenyyden aikana. Suomessa kahden ensimmäisen ohjelmakauden aikana hajautettua hallintomallia tarkastettiin kunkin sektoriministeriön toimesta. Ohjelmakautta 2007-2013 varten perustettiin valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon yhteyteen tarkastusviranomaisyksikkö, joka vastaa keskitetysti rakennerahastojen järjestelmä- ja hanketarkastuksista.

Rakennerahastojen tarkastusten muutokseen on vaikuttanut kansallisella tasolla merkittävästi tietojärjestelmien kehittyminen sekä hallinnon keskittäminen, jonka seurauksena tällä hetkellä toteutettavalla ohjelmakaudella 2014-2020 yksi hallintoviranomainen vastaa yhden monirahastaisen rakennerahasto-ohjelman täytäntöönpanosta. Myös tukea alueellisesti myöntävien ja maksavien välittävien toimielimien tehtäviä on keskitetty merkittävästi. Prosessien sähköistyminen ja hallinnon yksinkertaistaminen ovat merkittävästi yhtenäistäneet ja tehostaneet prosesseja myös tarkastuksen näkökulmasta.

Euroopan komissio on pyrkinyt voimakkaasti rakennerahastoihin liittyvän hallinnon ja valvonnan yksinkertaistamiseen ja sitä kautta vähentämään rahoitettavien hankkeiden hallinnollista kuormaa. Keskeisiä elementtejä tässä on ollut yksinkertaistetut kustannusmallit, joiden avulla on onnistuttu vähentämään tarvittavien tositteiden lukumäärää. Suomessa näistä on ollut käytössä prosenttimääräisinä korvattavien kustannusten lisäksi kertakorvaukset, joissa tuen maksaminen ja tarkastukset perustuvat ainoastaan hankkeen ennalta määrätyn tuloksen todentamiseen. Lisäksi tarkastuksissa sovelletaan ns. single audit -periaatetta, jolla pyritään vähentämään yksittäisiin hankkeisiin kohdistuvia tarkastustoimenpiteitä mm. välttämällä useiden tarkastusten kohdentumista samalle hankkeelle.

Ohjelmakaudella 2014-2020 komissio otti



Kari Rouvinen

käyttöön tilikauden vuosittaisen sulkemisen aiemmin käytössä olleen ohjelmakauden lopussa tapahtuvan sulkemisen sijaan. Tästä on seurannut hanketarkastusten ajoittuminen käytännössä lyhyeen ja kiireiseen jaksoon syksyllä, mistä on aiheutunut omat haasteensa tarkastusten resursoinnille.

Rakennerahastojen seuraava ohjelmakausi 2021-2027 on juuri alkamassa. Rakennerahastohankkeiden tarkastuksen näkökulmasta kehityssuunta on hankkeissa saavutettujen tulosten painottaminen tositteiden tarkastamisen sijaan. Yksinkertaistettujen kustannusmallien lisääntyvällä käytöllä pitäisi vähennetään hallinnollista työtä kaikilla täytäntöönpanon tasoilla, niin pienennetään virheiden määrää. Tulevalla ohjelmakaudella tullaan jäsenmaille myös antamaan mahdollisuus käyttää kansallisia hallintomalleja rakennerahastohallinnossa sekä vähentää tehtävien tarkastusten määrää. Tämä mahdollistaa hallinnon yksinkertaistamista, mutta lisää myös riskejä.

Keväällä 2020 iskenyt Covid-19 pandemia muutti hetkessä tarkastusten luonnetta. Käytännössä helmikuun jälkeen ei ole ollut mahdollista tehdä tarkastuksia paikan päällä ja sekä järjestelmä- että hanketarkastukset onkin suoritettu etänä. Vaikka se onkin tuonut omat haasteensa tarkastustoimintaan, niin toimistolta tai kotoa tehtävät kirjoitus-pöytä tarkastukset saattavat hyvinkin jäädä aikaisempaa suuremmaksi osaksi myös rakennerahastotarkastuksista.

Sisäinen tarkastus sisäministeriössä

Jyrki Pennanen

Tarkastuspäällikkö,
Sisäministeriö

Sisäinen tarkastus perustettiin sisäministeriöön Euroopan unioniin liittymisen jälkimainingeissa, kun aluekehitysrahastotoiminnasta vastuussa olleen sisäministeriön oli tarve käynnistää EU-rahoituksen tarkastustoiminta vuonna 1995. Tarkastustoimintaa laajennettiin ajan myöden EU rahoituksen tarkastuksesta sisäisen tarkastuksen perustehtävään eli sisäministeriön sisäiseen tarkastukseen sisäisen tarkastuksen aloitteesta VHT:n virastovierailujen innoittamana.

Poliisihallinnon haasteiden vierissä ministeriön johdon pöydälle valjastettiin sisäinen tarkastus tekemään selvitys- ja tarkastustyötä myös poliisihallintoon, joka on sittemmin laajentunut myös muihin hallinnonalan virastoihin. 2010-luvulta alkaen ministeriön ja hallinnon haasteita on pyritty sisäisen tarkastuksen toiminnassa ennakoimaan ja tekemään tarkastuksia suunnitelmallisemmaksi, eikä siten keskeisin työtapana ole enää ad hoc -tarkastukset.

Poliisihallituksen perustamisen jälkeen on poliisin sisäinen tarkastus keskitetty sisäisen tarkastuksen yksikköön, jossa on työskennellyt 5 - 8 tarkastajaa ja toiminta alue kattaa koko poliisihallinnon. Lisäksi sisäministeriön hallinnonalalla on sisäinen tarkastaja myös Maahanmuuttovirastossa, 2018 vuodesta alkaen. Lisäksi aiemmin itsenäisenä virastona toimineessa Haltikissa oli sisäinen tarkastaja. Muissa hallinnonalan virastoissa ei ole ollut omaa sisäisen tarkastuksen toimintaa.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävät

Sisäministeriön sisäisessä tarkastuksessa on työskennellyt kahdesta viiteen henkilöä. Sisäministeriön sisäinen tarkastus huomioi vuosisuunnittelussaan myös hallinnonalaan liittyviä riskejä, virastojen oman sisäisen tarkastuksen tehdään yhteistyötä suunnittelussa ja tarkastuksessa. Sisäministeriön sisäinen tarkastus on tehnyt hallinnonalan virastoihin yksittäisiä virastoja koskevia kohdennettuja tarkastuksia ja useampia

virastoja koskevia asiakokonaisuuksiin keskittyviä tarkastuksia. Esimerkkeinä useita virastoja koskevista suunnitelluista tarkastuksista; virastotarkastukset (arvioitu virastokohtaisesti keskeistä hallintoa ja siihen liittyvää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa), hallinnonalan turvallisuushankintojen tarkastus ja hallinnonalan virastojen tietosuoja-asetustenmukaisuuden tarkastus.

Nykyisellään sisäministeriön sisäinen tarkastus jakaantuukin kolmeen alueeseen: Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen tarkastusviranomaistoimintaan, sisäministeriön sisäiseen tarkastukseen ja hallinnonalan tarkastukseen. Vaikka EU-varojen tarkastustoiminta on kuulunut alusta alkaen sisäministeriön sisäisen tarkastuksen tehtäviin, niin parhaillaan valmistellaan EU:n sisäasioiden rahastojen tarkastusviranomaistoiminnan keskittämistä valtiovarain controller-toimintoon rakennerahastojen tarkastustoiminnan yhteyteen, kun rahastojen EU lainsäädäntöä yhdenmukaistetaan.

Sisäministeriön hallinnonalan tarkastus tuottaa lisäarvoa ministeriön johdolle

Sisäministeriön sisäisestä tarkastuksesta vastuullisena koen, että koko hallinnonala sisällytettynä sisäministeriön sisäisen tarkastuksen työkenttään, pystymme tarjoamaan enemmän lisäarvoa ja tukea ylimmälle johdolle ja vastaamme paremmin olennaisiin riskeihin. Hallinnonalan haasteet kuitenkin aina ylimmän johdon pöydälle ministeriöön valuvat.

Vaikka hallinnonalan tarkastus ei tilivirasto mielessä ole puhdasta sisäistä tarkastusta, tarkastuksen ulottaminen koko hallintoon tukee ministeriön johdon työtä ja sopii hyvin sisäministeriön konserniohjaustapaan. Sisäministeriön konserniohjausmallissa, ministeriö ohjaa, tukee ja edellyttää hallinnonalan virastoilta hyvän hallinnon mukaista toimintaa. Tästä esimerkkinä sisäministeriön hallinnonalan sisäisen valvonnan määräys ja riskienhallintapolitiikka sekä ministeriön tarjoamat yhteiset työkalut riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan arviointien

toteuttamiseen. Tarkoituksena on tukea ja edesauttaa sisäasiainhallintoa asianmukaiseen sisäisen valvonnan kulttuuriin. Hallinnonalan operatiivisen toiminnan vuoksihan me ministeriössä olemme ja perustuslain 68 §:n mukaisesti ministeriön tehtävänä on vastata toimialallaan hallinnon asianmukaisuudesta.

*Vas. Jyrki Pennanen, Markku Saarela,
Susa Seitala ja Jari Sirola*



Maailma digitalisoituu, ja niin tarkastuskin

Mika Halme

Johtava tilintarkastaja,
CISA, CISSP, CRISC, HT, JHT,
Valtiontalouden tarkastusvirasto



Mika Halme

Tietojenkäsittelyssä on koettu vain yhden ihmissukupolven aikana mulistus, jota pidetään suurempana kuin teollista vallankumousta. Eräät toimialat ovat jo kokeneet digitalisaatiovallankumouksen vaikutukset, kun esim. rahoitus-, matkustus- ja musiikkipalveluolajen toimintaympäristöt ovat nykyään aivan toiset kuin vielä vuosituhaten vaihteessa. Digitalisaatio tulee lopulta vaikuttamaan lähes kaikkeen toimintaan, koska tehokkuushyötyjen vuoksi kaikki mikä voidaan digitalisoida, tullaan myös digitalisoimaan.

Digitalisaatio on muuttanut myös valtionhallinnon tarkastuksen toimintaympäristöä, joka on täysin erilainen kuin aloittaessani tarkastajaurani haparoivin askelin vuosituhaten vaihteessa. Tuolloin tilintarkastusta tehtiin vielä pääosin paperimaailmassa toimistolla tai tarkastuskohteessa, kun taas nykyään tarkastusaineistot ja -dokumentit ovat suurimmaksi osaksi digitaalisia ja tarkastusta voi tehdä melko hyvin myös etänä. Suomessa tapahtunut digiloikka on ollut maailman kärkitasoa, mistä on osoituksena mm. ensimmäinen sija viimeisimmässä

DESI-indeksissä (The Digital Economy and Society Index 2020).

Teollisen vallankumouksen tavoin myös digitalisaatiovallankumous on aiheuttanut ja tulee aiheuttamaan suuria haasteita ihmisten ja organisaatioiden osaamiselle, kun vanhan maailman osaaminen ei enää riitä vastaamaan muuttuneen ja nopeutuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Digimaailmassa yhä suurempi osa toiminnoista tapahtuu tietotekniikan avulla, minkä vuoksi myös toimintojen riskit ja kontrollit koskevat yhä enemmän tietotekniikkaa ja sen käyttöä. Tarkastus voi olla tällöin hyvinkin haasteellista, jos tarkastajalla ei ole riittävää ymmärrystä tietojärjestelmien ja tietotekniikan toiminnasta, riskeistä ja kontrolloista ja siitä, miten tietotekniikkaa voi hyödyntää tarkastuksessa esim. datan analysoinnissa tai vakiomuotoisten tehtävien automatisoinnissa (esim. täsmätykset).

Vaikka tietotekniikka perustuukin digiteknologiaan, tarkastajan ei tarvitse välttämättä olla kuitenkaan tekniikkaguru. Teknisestä osaamisesta on toki hyötyä, mutta tarkas-

tuksessa olennaisempaa on ymmärtää, että digimaailmassakin toiminta perustuu ihmisten tekemisiin ohjeisiin ja päätöksiin. Ja koska ihmiset voivat olla erehtyväisiä tai huolimattomia, he voivat tehdä myös (ohjelmointi)virheitä tai väärinkäytöksiä. Varmentavan tarkastuksen tarve ei ole siis vähentynyt digimaailmassakaan, mutta tarkastusten tekeminen edellyttää tulevaisuudessa yhä enemmän ja yhä parempaa tietoteknistä osaamista.

Oma kiinnostukseni tietotekniikkaan, tietojärjestelmiin ja niiden tarkastamiseen alkoi, kun halusin tilintarkastuksessa ymmärtää, miten paperitositteella näkyvät tiedot ovat oikein muodostuneet. En ole tuota päätöstä katunut, sillä digimaailma on osoittautunut hyvin mielenkiintoiseksi mutta samalla haastavaksi, kun tekniikka kehittyy huijaa vauhtia. Suosittelen lämpimästi myös muille tarkastajille tutkimusmatkan tekemistä mielenkiintoiseen digimaailmaan.

”

-- kaikki mikä voidaan digitalisoida, tullaan myös digitalisoimaan.”

Valtakunnan Hienointa Tarkastusyhteistyötä

Klaus Krokfors

Johtava tilintarkastaja,
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Olen ollut pitkään mukana Valtionhallinnon tarkastajat ry:n eli VHT:n toiminnassa. Jo opiskeluaikoina huomasin, että puurtamisen ohella tarvitaan vapaamuotoista vaan ei kuitenkaan holtitonta draivia. Niinpä hakeuduin jo silloin fiksujen, aktiivisten ja sosiaalisten opiskelukavereiden porukoihin.

Sama jatkui työelämässä. Olin mukana käynnistämässä valtakunnallisen urheilujärjestön toimintaa ja koin sen valtavan kasvun taloudenhoitajana. Hiukan myöhemmin tarkastajayhdistykset olivat vastaava raikas tuulahdus arjen tekemisen ohessa. Tultuani valituksi VHT:n hallitukseen sain nähdä, mitä on aito sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen yhteistyö. Samassa konsernissahan me teemme työtä. Keskinäinen kunnioitus on näkynyt siinä, että puheenjohtaja on valittu muutaman vuoden välein vuorotellen VTV:stä ja sisäisen tarkastuksen puolelta.

Yllätyin saamastani arvostuksesta, kun minut valittiin heti mukaan tultuani vuonna 1997 yhdistyksen varapuheenjohtajaksi. Muutaman vuoden jälkeen halusin kuitenkin kiinnittää huomiota yhdistyksen asiakirjahallintoon ja siirryin sihteeriksi. Siitä on ollut paljon hyötyä, sillä tietotekniikan ja Internetin kehittymisen myötä viilatuista pöytäkirjoista, toimintasuunnitelmista ja toimintakertomuksista sekä asiakirjojen säilyttämisen ratkaisusta on ollut paljon hyötyä eri yhteyksissä.

Sihteerin työ on tunnetusti rankkaa ja vastuullista. Vuodet 1999 -2003 riittivät minulle siinä tehtävässä. Saimme houkuteltua toisen VTV-läisen ”koukkuun”: Johanna Kormu suostui ja hoiti tehtävää pitkään. Jonna myös kokosi VHT:n 20-vuotishistoriikin pai-

novalmiiksi vuonna 2005. Tämän jälkeenkin VTV-läiset ovat kunnostautuneet yhdistyksen vaativissa dokumentointitehtävissä.

Puheenjohtajien vuorotteluperiaatteesta tingittiin, kun havaittiin, miten palvasieluinen ikiliikkuja Martti Kiviranta hoiti tehtävää Seppo Akselinmäen jälkeen. Martin kausi kesti vuodesta 1996 vuoteen 2005. Suomen tultua EU:n jäseneksi oli mahdollista saada valtiovarainministeriöltä rahaa koulutusmatkoihin, ja niinpä Martti järjesti matkanjohtajana VHT:n jäsenille monta antoisaa matkaa eri puolille Eurooppaa. Myös muut koulutustilaisuudet ja virastovierailut olivat menestys. Hallituksen tehtävänä oli varmistaa tapahtumien sisällön laadukkuus. Siinä onnistuttiin loistavasti. Martin kanssa kirjoitimme myös Helsingin Sanomiin kirjoituksen, jossa vaadittiin Valtiontalouden tarkastusvirastoa eduskunnan yhteyteen.

Vuonna 2006 minut valittiin VHT:n puheenjohtajaksi. Toimin tehtävässä vuoteen 2010 asti. Pidimme edelleen kiinni perinteistä. Yksi niistä oli varovainen budjetointi ja toinen se, että pikkujoulut toteutetaan laadukkaasti ja niin, että kaikki halukkaat mahtuvat mukaan nauttimaan mukavasta ja arvokkaasta seurasta, ohjelmasta ja tarjoiluista.

Syksyn JUTTA-seminaarit yhteistyössä muiden tarkastajayhdistysten kanssa ovat olleet varsin onnistuneita. Ne eivät kuitenkaan ole aina olleet JUTTA-nimisiä. Alun perin kyse oli JUHTA-seminaareista, mutta tuo nimi viittasi mielestäni harhaanjohtavasti tietoturva-asioihin. Siksi ehdotin nimenmuutosta, ja syntyi JUTTA-seminaari. Kuka pa olisi uskonut, että myöhemmin meillä on valtiovarainministerinä Jutta! Ja kun sisaryhdistyksemme JHTT-yhdistys (Julkishallin-

non ja -talouden tilintarkastajat ry) lak-
kautettiin, tein parhaani, jotta VHT saisi
sille kuuluvan osan lakkautusvaroista, jotka
olivat menossa muualle. On myös ollut hie-
noa toimia edeltäjäni lailla emerituksena
vuosikokousten puheenjohtajana.

Oma huippuhetkeni VHT:ssä oli yhdistyksen
25-vuotisjuhla, joka järjestettiin arvokkaasti
eduskunnan lisärakennuksessa 18.10.2010.
Toimintakertomuksen mukaan tilaisuuteen
osallistui 73 jäsentä. Tilaisuudessa puhuivat
eduskunnan puhemies Sauli Niinistö, pää-
sihteeri Seppo Tiitinen, tarkastusvaliokun-
nan puheenjohtaja Matti Ahde ja hallinto-
johtaja Pertti Rauhio. Puhemies Niinistö sai
tilaisuudesta muistoksi VHT:n standardin.

Tultuani valituksi VHT:n
hallitukseen sain nähdä,
mitä on aito sisäisen ja
ulkoisen tarkastuksen
yhteistyö.”

Muistelmia puheenjohtaja- ja hallituskaudeltani VHT:ssä

Martti Kiviranta

Ex-puheenjohtaja



Klasu hyvässä seurassa

Olen ollut VHT:n jäsenenä 25 vuotta, josta hallituksessa 15 vuotta (1994 - 2008). Yhdistyksen puheenjohtajana olen ollut 9 vuotta vuosina 1997-2005. Olen siis ollut kaikkein pisimmän ajan puheenjohtajana yhdistyksen 35-vuotishistoriassa. Tämä aika hallituksessa on ollut minulle hyvin rikasta aikaa, on ollut suuri ilo tehdä yhdessä töitä yhdistyksen jäsenten hyväksi.

Mitä yhdistys on saanut toiminnallaan aikaan?

Kaikki vaikutuskanavat otettiin käyttöömme. Perinteisesti vuosittain järjestettiin useita

jäsentilaisuuksia, virastovierailuja, kevätseminaareja sekä pikkujoulun jne. Tultuani puheenjohtajaksi 1997 otimme rohkeasti kaikki tiedotusvälineiden vaikutuskanavat käyttöömme. Niinpä kannanottojamme, kirjoituksia, julkilausumia ja haastatteluja on julkaistu useissa valtakunnan päälehdissä jopa lehtien etusivuilla. Esimerkkinä Helsingin Sanomissa oli kirjoituksemme Valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen. Tarkastusvirasto siirtyikin eduskunnan yhteydessä toimivaksi itsenäiseksi virastoksi vuoden 2001 alusta alkaen. Yhdistys on siis rohkeasti ja voimakkaasti vaikuttanut kannanotoillaan, aloitteillaan ja julkilausumillaan päättäjiin päin.

Yhdistyksen toiminta vilkastui ja monipuolistui entisestään. Olipa eräänä vuonna joka kuukausi yksi tapahtuma/tilaisuus jäsenistölle kesään asti. Kollegojen tapaukset ovat olleet virkistäviä ja mukavia. VHT:n aktiivinen toiminta yhdisti meitä kaikkia osallistumaan niihin..

Koulutustoiminta on ollut hyvin vilkasta, monipuolista ja laajentunut. Yhdistyksellä on vuodesta 1998 lähtien ollut koulutusyhteistyökumppaneita. Puheenjohtajakaudellani meillä oli 7 yhteistyökumppania, joiden kanssa saimme sovittua jäsenillemme monipuolista koulutusta jopa superedulliseen VHT-hintaan.

Kevätseminaareja järjestettiin pääosin EU-jäsenmaihin. Kun Suomi liittyi EU:hun v. 1995, silloin tapahtui yhdistyksen vuosittain järjestämien kevätseminaarien kohdistamisessa suunnanmuutos. Kun ministeriöitten tarkastajina suoritamme EU-varojen tarkastuksia, meille oli tärkeää saada tietää miten muissa EU-maissa on järjestetty EU- ja kansallisten varojen organisointi, valvonta ja tarkastus. Niinpä esitin hallitukselle, että seuraavat kevätseminaarit kohdistetaan pääosaltaan EU-maihin. Esitekseni hyväksyttiin yksimielisesti ja jouduinkin järjestämään ja vetämään opintomatkan jo keväällä 1995 Brysseliin ja Luxemburgiin ja tämän jälkeen muihin EU-maihin. Hallituskautenani (1994-2008) seminaareja pidettiin 15 kpl ja Jutta-seminaareja 3 kpl eli yht 18 seminaaria, joista olin matkanjohtajana 14 seminaarissa.. Kaikki seminaarit olivat antoisia ja hyödyllisiä.

Jäsenmäärässä tapahtui kasvua. Tultuani hallitukseen v. 1994 yhdistyksen jäsenmäärä oli vajaat 140. Sen jälkeen jäsenmäärä kasvoi ja 2000-luvulla jäseniä oli jopa lähes 220. Jäsenmäärän kasvu osoitti selvästi sen, että VHT yhdistää meitä kaikkia ja se tarjoaa monipuolista toimintaa, joita me tarvitsemme.

-- on ollut suuri ilo tehdä yhdessä töitä yhdistyksen jäsenten hyväksi. ”



VHT matkalla Osllossa v. 2002 Martti Kivirannan (keskellä) johdolla

Historian havinaa

- Pohdintaa atk-tarkastuksesta vuodelta 1978
- Arvailua elektronisen tietojen käsittelyn kehittymisestä vuodelta 1961

4. MITEN TARKASTUSYKSIKÖN ATK-TUNTEMUSTA VOIDAAN LISÄTÄ

Yloisosti ottaen sisäinen tarkastus ei ole ennättänyt sopeutua atk-tekniikan nopeaan kehitykseen, joten yritysten tarkastusyksiköissä kaivataan kipoästi ja nopeasti atk-tarkastuksessa tarvittavaa tietoa.

Tilanteen korjaamiseksi on tarjolla lähinnä seuraavat keinot:

- Atk-asiantuntijoista koulutetaan sisäisiä tarkastajia
 - Sisäisille tarkastajille opetetaan atk-tietoutta ja atk-tarkastusta
 - Sisäisiä tarkastajia koulutetaan atk-tarkastukseen, mutta tarkastajakuntaa lisäksi täydennetään yhdellä tai useammalla atk-asiantuntijalla
 - Pestataan ja koulutetaan henkilöitä nimenomaan atk-tarkastajiksi
- Kaikkia em. menetelmiä on varmasti kokeiltu. The Institute of Internal Auditors toimeenpani yritysten atk-käyttäytymisestä maailmanlaajuisen tutkimuksen, jonka toteutti Stanford Research Institute. Tutkimus valmistui viime vuonna ja siitä ilmeni mm.
- että sisäisen tarkastajan koulutus atk-tarkastajaksi vaatii runsaasti aikaa ja varoja,
 - että läheskään kaikilla sisäisillä tarkastajilla ei ole motivaatiota työskennellä atk:hon liittyvien asioiden parissa,
 - että atk-asiantuntijoiden siirtäminen tarkastustehtäviin usein sotkee heidän urasuunnitelmiaan, koska heidän paras myyntivalttinsa – atk-tuntemus – on vaarassa vanhentua, ellei kiinteä yhteistyö atk-henkilöstön kanssa jatku.

Parhaaksi menetelmäksi tutkimuksessa katsottiin perehdyttää osa sisäisiä tarkastajia atk:hon ja täydentää tarkastajakuntaa muutamalla atk-asiantuntijalla yrityksen omasta atk-yksiköstä. Määräajan kuluttua atk-asiantuntija palaa yksikkönsä, josta toinen tulee hänen tilalleen – jälleen määrääjäksi.

Edellä kuvattua ”parasta menetelmää” voitaneen käyttää vain suurehkoissa yrityksissä. Nähtävästi sillä todella voidaan välttää urakehitykseen liittyviä ongelmia, koska se tarjoaa sekä atk-asiantuntijoille että sisäisille tarkastajille mahdollisuuksia kokemuspäirinsä laajentamiseen.

Em. tutkimus antoi myös tulokseksi, ettei jokaisesta sisäisestä tarkastajasta ole tarkoituksenmukaista yrittää tehdä atk-tarkastajaa. Parempi on tarkastajakunnasta valita sellaisia henkilöitä, joilla on riittävästi halua ja kiinnostusta työskennellä atk:n parissa ja muodostaa heistä eräänlainen ydinjoukko. Tämä ryhmä voi tarvittaessa antaa tukea muille tarkastajille ja kannustaa heitäkin perehtymään atk-tarkastukseen.

Jos yrityksessä, jossa tietojenkäsittely merkittävästi perustuu atk:n käyttöön, on vain muutama sisäinen tarkastaja, tuskin yksikään heistä voi jättäytyä kokonaan atk:n ulkopuolelle. Tietysti tällöinkin on järkevää vain sopivimmat henkilöt kouluttaa varsinaisiksi atk-tarkastajiksi, mutta ”tietokoneen ympärillä tarkastamista” – esim. atk:n tulosteiden tutkimista – tulee yleensä kaikkien osalle.

Atk:n merkityksen kasvulle ei ole loppua näkyvissä. Siksi sisäisen tarkastajan tulisi nähdä atk omassa työssään kannustavana haasteena eikä pelottavana peikkona.

ELEKTRONINEN TIETOJEN KÄSITTELY

Konttoritekniikallisten apuvälineiden kehitys on viime vuosina avannut aivan uusia mahdollisuuksia suurten tietojenkäsittelytehtävien suorittamiseksi. Puhutaan konttorien vallankumouksesta — siitä, että konttoriorganisaatio on nyt uuden aikakauden kynnyksellä. Kuinka paljon tässä on perää ja kuinka paljon siinä on alkunnostuksen sävyttämää ajatuslentoa, jääköön tässä arvioimatta. Todettakoon vain, että kun koneellistamiskausi teollisuudessa joskus 150 vuotta sitten alkoi, sai sekin pian juhlavan nimen „teollinen vallankumous”, siitä huolimatta, että sen alku oli kaukana vallankumoukselle ominaisesta alkupurkauksesta, noususta ja pysähtymisestä tietyllä tasolla. Tällä hetkellä voimme todeta, että tämä teollinen vallankumous on juuri nyt automaattisen tuotantoprosessin ohjauksen astuessa näyttämölle ehkä voimakkaimmillaan ja tavoittelemassa tähänastisen olemassaolonsa jyrkintä kehityskaarta.

Oli miten oli, perustellusti voimme todeta ainakin, että koneellistaminen toimistotyön piirissä on ollut teollisuuden tuotantopuolen koneellistamista melkoisesti hitaampaa ja että viime vuosiin asti tasoero näiden välillä on kasvamistaan kasvanut. Tätä ilmentää mm. voimakas ja jatkuva toimistohenkilökunnan kasvu, joka yleismaailmallisesti on ollut havaittavissa. (Esim. Yhdysvalloissa on todettu konttorihenkilökunnan kasvaneen viimeisten 10 vuoden aikana n. 50 %, kun teolli-

suushenkilöstön kokonaislisäys vastaavana aikana on ollut vain 6 %.) Lisääntyvä tarve saada entistä enemmän tietoja sekä seikkaperäisempiä ja nopeampia raportteja ja analyysejä perusaineistosta on aiheuttanut, että tyydyttävien teknisten ratkaisujen puuttuessa on täytynyt turvautua henkilökunnan lisäämiseen. Nykypäiviin asti on tietoja rekisteröitäessä, lajiteltaessa, vertailtaessa, laskettaessa, kirjoitettaessa tai muuten käsiteltäessä työ jouduttu suorittamaan joko käsin tai erilaisia perinteellisiä koneita hyväksi käyttäen, jotka nekin ovat vaatineet runsaasti käsinsuorittavia työvaiheita. Kirjoitus-, lasku-, kirjanpito- ja reikäkorttikoneet ovat olleet keskeisimpiä tähänastisista „tietojenkäsittelykoneista”. Nyt näytetään tilanne kuitenkin olevan ratkaisevasti muuttumassa.

Julkisen sanan palstoilla, ammattilehdistössä ja konttoriväen keskusteluissakin vilahtaa yhä useammin tietoja uusista, ennen aavistamattomia mahdollisuuksista tarjoavista koneista. ETK, ATK, EDP, IDP ovat lyhennyksiä, jotka alkavat kuulua kiinteästi ajankuvaan. Kun lienee ilmeistä, että kovinkaan useilla ei ole ollut tilaisuutta syventyä näihin uusiin menetelmiin ja kun toisaalta kuitenkin tulevaisuudessa ne ilmeisesti tulevat koskettamaan tavalla tai toisella moniakin varsin läheisesti, lienee paikallaan, että R-muistion välityksellä näin tietouttamme lähten kypsyttellemme itseämme entistä vastaanottavammiksi näille uusille menetelmille.

Käsite IDP on näistä uusista tietojenkäsittelyyn liittyvistä nimityksistä laajasisältöisin, IDP on lyhennys englantilaisista sanoista Integrated Data Processing. Yleisesti hyväksyttyä suomenkielistä vastinetta tällä käsitteellä ei vielä ole. „Yhtenäistetty tietojenkäsittely” on eräs ja tuskin kaikkein huonoin suomennosehdotus. Perusajatuksena tässä integroidussa tietojenkäsittelyssä on oivallus, että konttorityö perustuu varsin suurelta osalta samojen tietojen (kirjain- ja numerotietojen) toistuvaan käyttöön ja muokkaukseen. Konttorityön rationalisointimielessä on siis pyrittävä siihen, että kukin tieto joutuu mikäli mahdollista vain kerran manuaaliseen käsittelyyn. Tämän yhteydessä se mekanisoidaan (rekisteröidään) niin, että tämän jälkeinen ko. tiedon käsittely voi tapahtua aina automaattisesti (koneellisesti). Integroidun tietojenkäsittelyn toteuttaminen edellyttää siis,

1. että mekanisoidaan jatkokäsittelyssä tarvittavat tiedot niiden alkulähteellä
2. että on käytettävissä sellaisia koneita, jotka pystyvät lukemaan „mekanisoituja” tietoja
3. että koko toimintayksikön tietojenkäsittely on järjestetty tämän saman menetelmän mukaisesti.

Integroitu tietojenkäsittely ei sinänsä edellytä kovin monimutkaista konttorikonekantaa, vaan se voidaan

toteuttaa pienemmissäkin puitteissa eri lasku-, kirjanpito-, kirjoitus- ym. koneiden avulla edellyttäen, että nämä koneet on varustettu laitteilla, joiden avulla ne pystyvät „ymmärtämään” toisiaan. Yleisempänä koneiden yhteisenä kielenä on käytetty reikäkirjoitusta. Reikäkirjoitus voi olla tehty kapealle nauhalle, jota sanotaan reikä nauhaksi tai jonkin kortin muotoisen kartongin reunoihin, jolloin kyseessä on reikäreunakortti, tai sitten määrätyn mittaiselle kartongille, reikäkortille. Muina mahdollisuuksina mainittakoon magneettinauhat, joissa reikäkirjoitus on korvattu magnetisoidulla pistekoodimenetelmällä sekä numerosuojakoneiden tekstiä jossain määrin muistuttava magneettikirjoitus, joka on sekä koneen että ihmisen sellaisenaan luettavissa ja jota USA:ssa on etenkin pankkilaitosten piirissä menestyksellisesti käytetty. Viime aikoina on myös kehitetty laitteita, jotka pystyvät lukemaan tavallista konekirjoitustekstiäkin.

IDP-menetelmään liittyy usein eräänlaisena huipentumana EDP (Electronic Data Processing) eli suomeksi ETK (elektroninen tietojenkäsittely), missä elektronisia tietokoneita käyttäen perusaineistosta ratkotaan yhdellä ainoalla aineiston läpikäynnillä kokonaisia probleemaryhmiä.

ETK-koneiden käyttöönoton mukanaan tuomia etuja tarkasteltaessa voidaan ensimmäisenä seikkana mainita taloudellisuus. Kun on kysymys suurten tehtäväalueiden mekanisoinnista, näyttää tietokoneiden käyttö tuovan ajanmitaan mukanaan melkoisia työ- ja kustannussäästöjä. Useimmiten näiden koneiden käytössä saavutetaan edut kuitenkin toisella tahoilla, nimittäin siinä, että ETK-koneet pystyvät nopeasti ja varmasti hankkimaan sekä yksityiskohtaista tietoa että yleiskatsauksia sangen laajastakin aineistosta. Voidaankin sanoa, että ETK-menetelmän käyttö luo entisiin koneellistamismahdollisuuksiin verrattuna

- paremman, ajankohtaisemman ja varmemman tilannekuvan sekä nopeamman toimintavalmiuden, koska se antaa enemmän tietoja tarkoituksenmukaisempia tietoja nopeampia tietoja

- tila-, henkilökunta- ja kustannussäästöjä
- selvemmän organisaation ja tehokkaammat työmenetelmät

Lyhyen, vähän yli kymmenvuotisen olemassaolonsa aikana ovat tietokoneet saavuttaneet jo erittäin keskeisen aseman konttoriteknillisten välineiden joukossa. Niin maantieteellisen levinneisyytensä ja lukumääräisen paljoutensa kuin käyttökohteittensa monipuolisuuden puolesta voidaan niiden katsoa muodostuneen eräiksi tärkeimmiksi suurten tietoa-aineistojen käsittelyvälineiksi. Mainittakoon, että koneiden suurimmassa käyttäjä- ja valmistusmaassa USA:ssa ETK-koneiden myyntiarvo oli vuonna 1960 n 224 mrd. markkaa ja että myynnin arvellaan vuonna 1965 nousevan aina 650 mrd. markkaan. Todettakoon myös, että USA:n suurista ja keskisuurista yrityksistä tämän vuoden alussa käytti näitä koneita hyväksi ainakin jossain muodossa 44 %, minkä lisäksi ainakin 9 % tulee kuluvan vuoden kuluessa ottamaan ne käytäntöön. Näidenkin

lisäksi 34 % tutkii intensiivisesti ETK-koneiden käyttömahdollisuuksia toimintojensa rationalisoimiseksi. Kaikkiaan lienee maailmassa tietokoneita asennettu tai tilattu tähän mennessä noin 15 000—20 000 kpl. Määrä tulee lähivuosina erittäin jyrkästi nousemaan, sillä useat pientietokoneet ovat tehneet mahdolliseksi myös keskikokoisten yritysten ja laitosten siirtymisen ETK-tekniikkaan. Tätä mahdollisuutta tullaan myös ilmeisesti laajasti käyttämään hyväksi. Pohjoismaissa on kehitys ETK-sovellutusten alalla myös ollut ripeää. Kaikkiaan lienee Pohjoismaihin, Suomi mukaan lukien, asennettu ja tilattu noin 150 konetta, joista yli 150 milj. markan hintaisia suurmoneita vähän toistakymmentä kappaletta. Myös julkinen talous on Pohjoismaissa, kuten muuallakin, kiinteästi mukana kehityksen kulussa ja suurmoneiden osalta jopa eräänlaisena tienviitoittajana. Tanskassa mm. on vastikään perustettu valtion ja kuntien yhteinen suurkeskus. Norjassa puolustuslaitoksella, tilastollisella päätoimistolla, Bergenin ja Oslon yliopistolla, ilmatieteellisellä keskustalaitoksella ja valtionrautateilla on jo, tai niille on tilattu, omat koneensa. Ruotsissa puolustuslaitokselle on tilattu kaksi suurta ja kaksi pientä konetta. Lisäksi mm. ti-

lastollisella päätoimistolla on suurmone ja valtionrautateilla ja Tukholman verovirastolla keskiuuret tietokoneensa. Meillä Suomessa on tällä hetkellä asennettu kymmenkunta ETK-konetta, joiden joukossa ovat suurimpina Kansaneläkelaitoksen ja Postisäästöpankin koneet. Maahamme tilattujen uusien ETK-koneiden määrä lienee noin 20 kappaletta.

Lopuksi voimme todeta, että ETK-tekniikka on konttorienkin piirissä aloittanut esiinmarssinsa. Uusi merkittävä askel on otettu tietojenkäsittelytyössä. Kaikista innostavista ja ylistävistä kirjoituksista ja puheista huolimatta on kuitenkin syytä muistaa, että itse tietokone sellaisenaan ei ratkaise mitään ongelmia, vaan että onnistunut tulos on saavutettavissa vain suunnitteluun, ohjelmointiin, henkilökunnan koulutukseen ja ylimenokauden organisointiin uhrattujen riittävien työpanosten kautta. ETK-tekniikkaan siirtymisessä ei ole kysymys yksinomaan uudentyyppisen koneen käyttöönotosta, vaan ennen kaikkea kokonaan uuden työmenetelmän suunnittelusta ja toimeenpanosta, menetelmän, joka etenkin kaupallisissa ja hallinnollisissa sovellutuksissa useimmiten poikkeaa varsin ratkaisevasti ennen ko-
koneiden tuloa käytössä olleesta.



Valtionhallinnon tarkastajat ry:n hallitus 2020

Olavi Voutilainen
puheenjohtaja
jäsen 2015 –

Jyrki Pennanen
varapuheenjohtaja
jäsen 2012 –

Jani Leinonen
sihteeri
jäsen 2015 –

Ritva Weckström
talousvastaava
jäsen 2010 –

Mika Halme
jäsenrekisterivastaava
jäsen 2017 –

Hannu Kananen
koulutusvastaava
jäsen 2018 –

Leena Storgårds
tiedotusvastaava
jäsen 2018 –



Vas. Jyrki Pennanen, Leena Storgårds, Ritva Weckström,
Olavi Voutilainen, Hannu Kananen, Mika Halme ja Jani Leinonen



VALTIONHALLINNON TARKASTAJAT RY
35-VUOTISJUHLAJULKAISU