Sisäisen valvonnan toimintaohje

Perustelumuistio sisäisen valvonnan järjestämisen tueksi

Sisältö (Älä kirjoita sisällysluetteloon mitään. Kirjoita julkaisun teksti ja päivitä Sisältö painamalla funktionäppäintä F9 ja valitse Päivitä koko luettelo.)

[1 Johdanto 4](#_Toc167717192)

[2 Hyvä hallinto 8](#_Toc167717193)

[2.1 Sisäinen valvonta varmistaa hyvän hallinnon 8](#_Toc167717194)

[2.2 Hallinnon oikeusperiaatteet sekä menettelytavat 10](#_Toc167717195)

[3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen 13](#_Toc167717196)

[3.1 Tavoitteet sisäisen valvonnan perustana 13](#_Toc167717197)

[3.2 Toimintaympäristön muutosten analysointi ja ennakointi 15](#_Toc167717198)

[3.3 Sisäisen valvonnan tavoitteet, osatekijät ja menettelytavat 16](#_Toc167717199)

[3.4 Sisäisen valvonnan tehtävien ja vastuiden määrittely 21](#_Toc167717200)

[3.5 Sisäisen valvonnan seuranta ja raportointi toimintakertomuksessa 23](#_Toc167717201)

[4 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja toimenpiteet prosesseissa 24](#_Toc167717202)

[4.1 Sisäisen valvonnan toimeenpano 25](#_Toc167717203)

[4.2 Talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus 26](#_Toc167717204)

[4.3 Hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen 27](#_Toc167717205)

[4.4 Johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta 29](#_Toc167717206)

[5 Erityistä huomiota vaativat asiat 32](#_Toc167717207)

[5.1 Vastuullisuuden edistäminen 33](#_Toc167717208)

[5.2 Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunta 35](#_Toc167717209)

[5.3 Varautuminen ja toiminta häiriö- ja poikkeustilanteissa 37](#_Toc167717210)

[5.4 Julkiset hankinnat ja sopimushallinta 40](#_Toc167717211)

[5.5 Hankerahoituksen hallinta 43](#_Toc167717212)

[5.6 Valtion yhteiset palvelut 46](#_Toc167717213)

[5.7 Esteellisyys ja sidonnaisuudet 48](#_Toc167717214)

[5.8 Toiminnan julkisuus ja tiedonhallinta 49](#_Toc167717215)

[5.9 Väärinkäytöksistä ilmoittaminen, ilmoittajansuoja ja ilmoituskanavat 50](#_Toc167717216)

[Liitteet 52](#_Toc167717217)

[Lähteet 53](#_Toc167717218)

# Johdanto

Sisäinen valvonta käsittää kaikki ne toimenpiteet ja menettelyt, jotka turvaavat tavoitteisiin pääsemistä. Tuloksellinen sisäinen valvonta edistää hyvän hallinnon toteutumista. Hyvä hallinto sisältää mm. toiminnan laillisuuden, avoimuuden, puolueettomuuden, luottamuksellisuuden ja tuloksellisuuden.

Valtion talousarviolain mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan toteuttaminen kuuluu organisaation jokaiselle esihenkilölle ja työntekijälle. Hallinnon asiantuntijat voivat osaamisellaan ja kokemuksellaan tukea, kehittää ja valvoa organisaation sisäisen valvonnan riittävyyttä.

Yleiset viitekehykset ja määräykset antavat lähtökohtia sisäisen valvonnan järjestämiselle. Tässä muistiossa sekä muussa tuotetussa sisäisen valvonnan ohjemateriaalissa viitekehyksenä on käytetty COSO:n (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) julkaisemaa sisäisen valvonnan viitekehystä[[1]](#footnote-2). On kuitenkin välttämätöntä, että sisäinen valvonta räätälöidään kuhunkin organisaatioon, sen toimintakulttuuriin ja toimintaympäristöön soveltuvaksi. Lisäarvoa tuottaakseen sisäinen valvonta vaatii riskiperusteista lähestymistapaa, esihenkilöiden ja asiantuntijoiden valvontaa toteuttavien roolin määrittämistä ja ketteryyttä kehittää sisäistä valvontaa vastaamaan ympäröiviä olosuhteita sekä jatkuvaa sisäisen valvonnan tuloksellisuuden arviointia.

Sisäisen valvonnan järjestämisessä korostuu johdon ja esihenkilöiden asenne. Toimintavastuiden ja -mallien, ohjeiden ja sääntöjen asettaminen on yksi sisäisen valvonnan muoto. Kuitenkin jopa näitä vaikuttavampaa on hallinnon oikeusperiaatteita kunnioittava organisaatiokulttuuri ja johdon osoittama esimerkki. Ohjeet yksin eivät riitä, tarvitaan kulttuuri, jossa näiden noudattamisella on merkitystä.

Tämän hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan periaatteita ja menettelytapoja kuvaavan perustelumuistion ensisijaisena kohderyhmänä ovat virastojen ja laitosten johto ja esihenkilöt sekä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa suunnittelevat ja toteuttavat hallinnon asiantuntijat. Kohderyhmään kuuluvat myös sisäiset tarkastajat sekä virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen yhteyshenkilöt. Perustelumuistio taustoittaa ja konkretisoi sisäisen valvonnan järjestämistä ja toimeenpanoa osana viraston ja laitoksen hyvää hallintoa. Sen tarkoitus on tukea yhteisen ymmärryksen kasvattamista sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvästä toimintakokonaisuudesta sekä auttaa arvioimaan sisäisen valvonnan järjestämistä ja nykytilaa.

Perustelumuistion liitteeksi on luonnosteltu malli viraston tai laitoksen sisäisen valvonnan toimintaohjeeksi. Malli noudattelee pääosin perustelumuistion rakennetta, mutta siinä on huomioitu myös organisaatiokohtaisten tarkempien prosessikuvausten tarve. Sisäisen valvonnan toimintaohjeen valmistelu ja vahvistaminen johdon ja hallinnon asiantuntijoiden yhteistyönä on usein perusteltua. Mallipohjaa voi kuitenkin hyödyntää myös olemassa olevan määräys- ja ohjemateriaalin sisällön ja kattavuuden arvioinnissa. Mallia voivat hyödyntää erityyppiset organisaatiot muodosta tai koosta riippumatta.

Perustelumuistion ja mallipohjan laatimisen yhteydessä myös sisäisen valvonnan arviointikehikko on päivitetty vastaamaan voimassa olevaa säädöspohjaa, uutta ohjeistusta sekä ajankohtaisia teemoja. Arviointikehikon käyttö tukee johtoa ja esihenkilöitä sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioinnissa.

Kuva 1: Sisäisen valvonnan tukimateriaali

Perustelumuistiossa kuvataan

* hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan keskeinen säädösperusta, tarkoitus ja tavoitteita
* sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen, tehtävät ja valvontavastuut kolmen linjan mallin mukaisesti
* sisäisen valvonnan tavoite- ja riskiperustaisen toimeenpanon ja seurannan menettelyt osana johtamis- ja toimintaprosesseja
* sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä huomiota vaativia asioita
* sisäisen valvonnan arvioinnin, kehittämisen ja raportoinnin menettelyitä.

Toimintaohjeen mallin avulla virasto ja laitos voivat:

* tuottaa viraston johtamisen ja toiminnan lähtökohdista sisäisen valvonnan järjestämistä ohjaavan toimintaohjeen viraston johdon hyväksyttäväksi
* päivittää viraston taloussäännön sisäisen valvonnan määräykset, sekä muut sisäisen valvonnan järjestämistä ja toimeenpanoa edistävät määräykset
* kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja tuloksellisen toimeenpanon, seurannan ja kehittämisen sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa
* järjestää säännöllisen ja riittävän perehdytys- ja koulutustoiminnan, jonka avulla varmistetaan sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toimeenpanosta vastaavien virkamiesten tietoisuus ja kyky suoriutua asianmukaisesti sisäisen valvonnan tehtävistään.

Sisäisen valvonnan arviointikehikko:

* kertoo, mitä sisäiseen valvontaan liittyy, ja auttaa tällä tavalla ymmärtämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan luonnetta
* tukee sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamista
* toimii tarkistuslistana, jonka avulla toimintayksikkö voi tunnistaa ohjaus- ja johtamisjärjestelmään liittyviä kehittämiskohteita
* auttaa viraston johtoa sisäisen valvonnan järjestämisessä.

(Älä poista tätä sivunvaihtoa.)

# Hyvä hallinto

tiivistelmä

**Sisäinen valvonta tukee ja varmistaa hyvän hallinnon toteutumista**

Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmentaa hallinnon lainmukaisuutta, palvelujen laatua ja toiminnan tuloksellisuutta. Perustuslakiin on kirjattu vaatimus hyvästä hallinnosta, jota hallintolaissa kuvatut periaatteet täsmentävät. Tasapuolinen kohtelu, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksen suoja muodostavat hyvän hallinnon perustan.

Hyvään hallintoon sisältyvät myös tarkoituksenmukainen organisaatiorakenne, julkilausutut toimintavastuut, toiminnan lainmukaisuuden ja vastuullisuuden korostaminen, avoimuus sekä tavoitteisiin suhteutettuna riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Hallinnon oikeusperiaatteiden ja sisäisen valvonnan yhteyttä voidaan konkretisoida kuvaamalla periaatteiden sisältöä sisäisen valvonnan näkökulmasta sekä antamalla konkreettisia esimerkkejä periaatteen soveltamisesta sisäisen valvonnan menettelytavoissa ja toimenpiteissä. Esimerkiksi tasapuoliseen kohteluun kuuluu, että valvontaa toteutetaan avoimesti, ennakoiden ja etukäteen sovittujen toimintaperiaatteiden mukaisesti. Konkreettisesti tätä voidaan edesauttaa kouluttamalla esihenkilöt sisäiseen valvontaan liittyvien velvoitteiden ja toimintatapojen toimeenpanemiseksi yhtenäisen mallin mukaisesti.

## Sisäinen valvonta varmistaa hyvän hallinnon

Perustuslain oikeusvaltioperiaate ja hallintolain hallinnon oikeusperiaatteet sekä menettelytavat muodostavat hyvän hallinnon perustan. Hyvä hallintotapa perustuu johdon sitoutumiseen eettiseen toimintakulttuuriin ja sen mukaiseen toimintaan, sekä läpinäkyvään järjestelmään, jonka mukaan virastoa ja sen toimintaa johdetaan, seurataan ja kehitetään. Tämä tarkoittaa organisaatiorakenteiden ja prosessien yhdistelmää, jonka johto on luonut johtaakseen viraston ja laitoksen toimintaa sekä saavuttaakseen asettamansa tavoitteet.

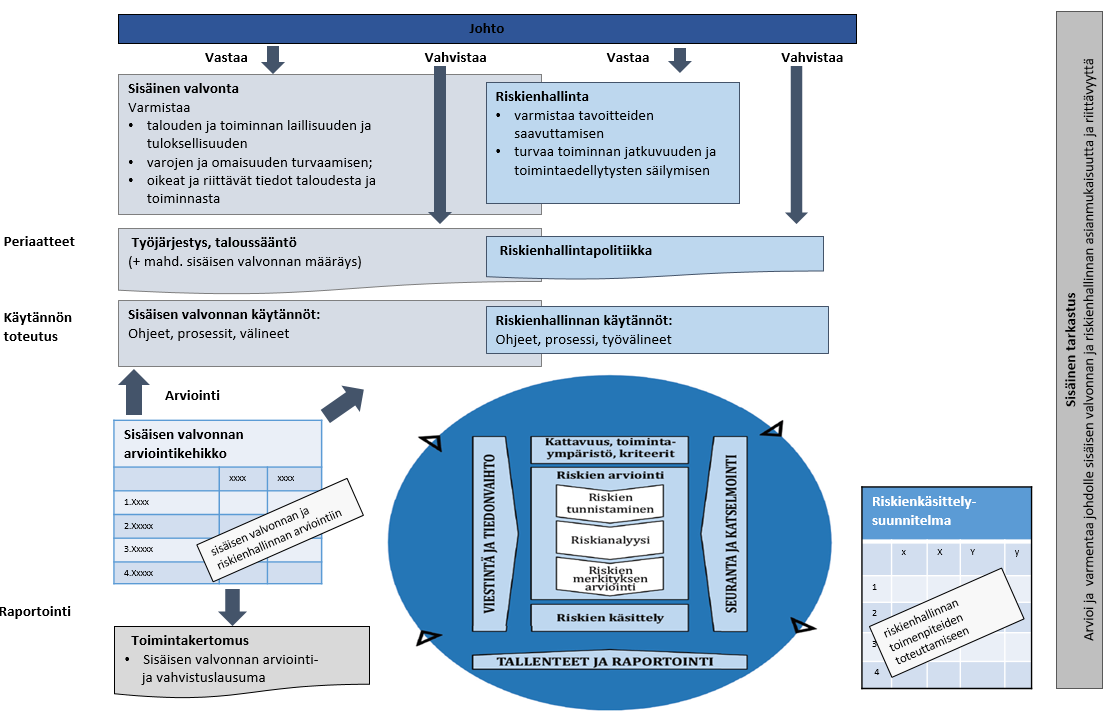
Hyvää hallintoa edistävässä johtamisjärjestelmässä tulee määritellä johdon ja sitä tukevien eri asiantuntijatoimintojen tehtävät, velvollisuudet ja suhteet henkilöstöön sekä muihin sidosryhmiin. Hyvän hallinnon mukaisen johtamisen tulee perustua hallinnon lainmukaisuutta ja vastuullisuutta edistäviin toimintaperiaatteisiin, riittävään avoimuuteen, tulostietojen oikeellisuuteen sekä asianmukaiseen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.

Tavoitteena on, että valtion viranomainen

* Toimii yleisesti hyväksytyllä tavalla
* Ylläpitää uskottavuutta hallintoa kohtaan
* Saa aikaan tuloksia järkevällä resurssien käytöllä
* Suuntaa toimintaa ja resurssien käyttöä ennakoivasti
* Hallitsee toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä
* Raportoi kattavasti toiminnastaan ja tuloksistaan
* Tukee henkilöstön hyvinvointia ja työn mielekkyyttä

Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmentaa hallinnon lainmukaisuutta, palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hyvän hallinnon ja siihen liittyvien sisäisen valvonnan menettelytapojen tulee olla oikeassa ja hyväksyttävässä suhteessa päämääriin ja tavoitteisiin sekä niihin vaikuttaviin riskeihin. Riskienhallinta on osa valtion organisaatioiden johdon vastuulle kuuluvaa ohjausta ja valvontaa, joiden tarkoituksena on varmentaa viraston tavoitteiden saavuttamista. Riskienhallinta liittyy oleellisesti sisäiseen valvontaan. Kuva 2 esittää sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen muodostamaa kokonaisuutta.

Kuva 2: Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Lähde: Kuvio perustuu pääosin kuvaan sivulla https://vm.fi/riskienhallinta/sisainen-valvonta-riskienhallinta-ja-sisainentarkastus, mutta riskienhallinnan prosessia käsittelevä osa kuviosta pohjautuu SFS-ISO 31000 -standardiin (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla).



## Hallinnon oikeusperiaatteet sekä menettelytavat

Perustuslain ja hallintolain säännösten mukaan toiminnan tulee olla lainmukaista ja toimivaltaa tulee käyttää vain lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki puolestaan sääntelee viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen julkisuutta sekä viranomaisten velvollisuutta edistää tiedonsaantia. Lain tarkoituksena on mm. toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä mahdollistaa julkisen vallan ja varojen käytön valvonta.

Talousarviolaki ja –asetus velvoittavat viraston ja laitoksen johdon järjestämään sisäisen valvonnan viraston omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen ja sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuus sekä siitä annettava arviointi- ja vahvistuslausuma tulevat säännöllisesti eri viranomaistahojen ja sidosryhmien arvioinnin kohteeksi.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tehtävien asianmukainen suorittaminen sisältää virkamiehen vastuulle kuuluvan toiminnan ohjauksen ja valvonnan järjestämisen tavalla, joka tuottaa kohtuullisen varmuuden lainmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta. Toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi sekä väärinkäytösten ehkäisemiseksi viraston ja laitoksen kaikkien toimijoiden on hallittava tehtäviensä hoitamisen kannalta keskeiset säännökset ja virkamieseettiset periaatteet.

Seuraavassa taulukossa on konkretisoitu hyvän hallinnon oikeusperiaatteita ja niiden sisältöä sekä soveltamista sisäisen valvonnan järjestämisessä käytännön esimerkein.

Taulukko 1: Hallinnon oikeusperiaatteet sisäisen valvonnan näkökulmasta

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Hallinnon**  **oikeusperiaate** | **Lyhyt kuvaus** | **Esimerkki soveltamisesta** |
| Tasapuolinen kohtelu | Sisäistä valvontaa toteutetaan avoimesti, ennakoiden, sovittujen toimintaperiaatteiden ja menettelyiden mukaisesti. Sisäisellä valvonnalla tuetaan säännösten soveltamista samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla ja asiaan vaikuttavien tosiseikkojen ja selvitysten ottamista huomioon yhdenvertaisella tavalla. | Johto edistää hyväksymillään ohjeilla, päätöksillä ja toiminnallaan tasapuolisen kohtelun mukaista toimintakulttuuria.  Esihenkilöt koulutetaan sisäiseen valvontaan liittyvien velvoitteiden ja toimintatapojen toimeenpanemiseksi yhtenäisen mallin mukaisesti.  Sisäiseen valvontaan liittyvät asiakirjat ja ohjeet ovat osa henkilöstön perehdytystä ja kaikkien saatavilla. |
| Tarkoitussidonnaisuus | Virasto ja laitos huolehtii sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan avulla johto varmistaa yleisen edun turvaamista, verovarojen ja toimivallan käyttöä viraston tavoitteiden mukaisesti ja lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa. Sisäisellä valvonnalla torjutaan suunnitelmallisesti vaikutusvallan väärinkäyttöä (korruptiota). | Päätöksenteko- ja toimintaprosesseihin sisältyvien sisäisen valvonnan keinoin varmennetaan toimivallan käyttöä vain lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa sekä selvittämis- ja perusteluvelvollisuuksien noudattamista.  Korruption torjunnan menettelyt ja niiden valvonta määritellään korruption riskialueilla siten, ettei jonkin yksityisen henkilön, yrityksen tai yhteisön etua korosteta yleisen edun kustannuksella. |
| Puolueettomuus | Sisäisellä valvonnalla tuetaan asioiden käsittelyn lainmukaisuutta, objektiivisuutta ja perustumista tosiasioihin. Asianosaisille varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka vaikuttavat asian käsittelyyn. | Sisäisen valvontaa suorittavien tulee toiminnassaan olla puolueettomia, ottaa huomioon esteellisyyssäännökset, sekä pidättäytyä sivutoimista ja sidonnaisuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamuksen valvontatoiminnan puolueettomuuteen.  Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, joka voi vaarantaa luottamuksen viranomaiseen. |
| Suhteellisuus-periaate | Viraston ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyvin riittävin sisäisen valvonnan menettelyin, riippumatonta valvontaa varmistavin organisaatioratkaisuin ja toimintatavoin voidaan saada kohtuullinen varmuus viraston tavoitteiden saavuttamisesta. | Sisäisen valvonnan toimenpiteet ja sisäisen tarkastuksen arviointeja kohdistetaan riskiperustaisesti sisäisen valvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisiin toimintoihin.  Sisäisen valvonnan toimenpiteet ja niiden kustannukset ovat oikeassa suhteessa riskeihin sekä tavoitteisiin nähden. |
| Luottamuksen suojan periaate | Viranomaistoiminnan sisäisen valvonnan järjestämisen perustana ovat oikeudellinen jatkuvuus, odotus viranomaistoiminnan oikeellisuudesta, yhdenvertaisesta kohtelusta, totuudenmukaisuudesta ja johdonmukaisuudesta.  Turvallisen väärinkäytöksistä ilmoittamisen avulla ehkäistään yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja ja edistetään niiden johdonmukaista käsittelyä. Ilmoittajansuojelu antaa suojan väärinkäytösten ilmoittajille. | Sisäisen valvonnan havaintojen käsittelyn ja jatkotoimenpiteiden tulee olla lainmukaisia ja johdonmukaisia.  Ilmoittajansuoja ja sisäinen ilmoituskanava järjestetään tavalla, joka tukee odotusta ilmoitusten lainmukaisesta ja johdonmukaisesta tutkinnasta sekä niiden perusteella tehtävistä ratkaisuista. |

# Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

tiivistelmä

**Tavoitteet ja viitekehys luovat puitteita sisäiselle valvonnalle**

Sisäisen valvonnan menettelytapojen sekä valittujen valvontatoimenpiteiden perusta luodaan osana viraston tavoitteiden asettamista. Merkittävimpien tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät riskit vaikuttavat siihen, millaiset sisäiset valvonnan toimenpiteet ovat riittäviä ja oikeasuhtaisia turvaamaan tavoitteiden saavuttamista.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi johtamis-, ohjaus- ja toimintaprosesseja tukee tavoitteiden saavuttamista, varmistaa toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta sekä toimintaedellytysten säilymistä. Sisäisen valvonnan menettelytavat tulee hyötyä tuottaakseen määritellä viraston toiminnan ja tavoitteiden lähtökohdista konkreettisella tavalla. Sisäistä valvontaa ja sen riittävyyttä tulee myös säännöllisesti arvioida ja kehittää osana organisaation prosesseja ennakoinnin kautta saatavan tiedon tukemana.

Sisäisen valvonnan järjestämisen tukena on suositeltavaa käyttää ennalta sovittua ja organisaation toimintaan soveltuvaa viitekehystä. Yksi tällainen on valtionhallinnossa laajasti käytössä oleva COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) sisäisen valvonnan viitekehys. Sen osa-alueiden ja periaatteiden mukaisesti järjestetty valvonta edesauttaa toimivan ja jäsentyneen kokonaisuuden saavuttamista. Viraston eri toimijoiden roolia sisäisen valvonnan järjestämisessä voidaan määritellä esimerkiksi ns. kolmen linjan mallin mukaisesti.

## Tavoitteet sisäisen valvonnan perustana

Viraston ja laitoksen tavoitteiden perusteella johto arvioi ja osoittaa tarvittavat resurssit sekä määrittää keinot tavoiteltavien tulosten saavuttamiseksi. Virastojen johdon vastuulle kuuluvalla tuloksellisuudella tarkoitetaan talousarviolain ja -asetuksen sääntelemää tuloksellisuuden peruskriteereistä muodostuvaa kokonaisuutta. Tuloksellisuuden peruskriteerit jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittymiseen.

Viraston tavoitteet muodostavat perustan sisäisen valvonnan menettelytavoille. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on varmentaa tavoitteiden saavuttamista sekä tukea tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien epävarmuuksien ja tapahtumien eli riskien oikea-aikaista tunnistamista. Viraston ja laitoksen toiminnan ohjauksen ja valvonnan tulee perustua sovellettaviin säännöksiin sekä ennakoivaan, merkitykselliseen ja täsmälliseen tavoitteiden asettamiseen, jolla määritetään toiminnalla tavoiteltavat mitattavat strategiset ja toiminnalliset tulokset. Tavoitteiden asettaminen tapahtuu tavallisesti osana valtion ohjausprosesseja, kuten tulosohjausta, omistajaohjausta sekä valtionavustustoimintaa.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi johtamis-, ohjaus- ja toimintaprosesseja tukee tavoitteiden saavuttamista, varmistaa toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta sekä toimintaedellytysten säilymistä. Valtiovarainministeriön ohjeen[[2]](#footnote-3) mukaisesti tulosohjauksen yhteydessä on suositeltavaa käsitellä hallinnonalan ja viraston keskeisimpiä, tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä.

Sisäisen valvonnan menettelytapojen ja toimenpiteiden avulla tulisi saada kohtuullinen varmuus viraston ja sen vastuulle kuuluvan

* toiminnan lainmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta,
* varojen ja omaisuuden turvaamisesta ja
* taloutta ja toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.

Sisäisen valvonnan menettelytavat tulee hyötyä tuottaakseen määritellä viraston toiminnan ja tavoitteiden lähtökohdista konkreettisella tavalla. Merkityksellisiin tavoitteisiin vaikuttavien riskien arvioinnin perusteella johdon ja esihenkilöiden on mahdollista määrittää toimenpiteitä, jotka edistävät tavoitteiden saavuttamista. Toimenpiteiden tuloksellisuuden suunnitelmallinen seuranta ja arviointi mahdollistavat riskien havaitsemisen sekä riskienhallinnan tulosten hyödyntämisen ohjauksessa, sisäisessä viestinnässä ja raportoinnissa. Säännösten ja tavoitteiden perusteella johto määrittää ulkoisen ja sisäisen raportoinnin tavoitteet, sekä toimintaperiaatteet ja menettelyt, joilla se varmentaa taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen.

## Toimintaympäristön muutosten analysointi ja ennakointi

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisällyttäminen organisaation johtamisjärjestelmään vaatii ajantasaista näkemystä toimintaympäristöstä ja sen muutoksista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytäntöjen ja menettelytapojen suunnittelussa lähtökohtana ovat organisaation ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön tila ja sen mahdolliset, organisaation tavoitteisiin vaikuttavat tulevaisuuden kehityssuunnat. Tätä tarkastelua tukee ennakoinnin kautta syntyvä tietämys. Organisaation strategia ja siitä johdetut tavoitteet sekä organisaation visio, missio ja arvot ovat keskeisiä turvattavia kohteita.

Ulkoisen toimintaympäristön ymmärtämiseen sisältyvät yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, sääntelyyn, teknologiaan, talouteen ja ympäristöön liittyvien tekijöiden lisäksi muun muassa organisaation tavoitteiden kannalta merkitykselliset sidosryhmäsuhteet, sidosryhmien odotukset, tarpeet ja arvot, verkostojen merkitys sekä muun muassa erilaiset sopimussuhteet ja muut riippuvuudet. Sisäiseen toimintaympäristöön kuuluvia mahdollisia muutostekijöitä ja tarkastelun kohteita ovat usein muun muassa organisaatiorakenne- ja kulttuuri, toiminta- ja johtamisjärjestelmä sekä kriittiset resurssit ja kyvykkyydet.

## Sisäisen valvonnan tavoitteet, osatekijät ja menettelytavat

Sisäisen valvonnan tavoitteita on kuvattu paitsi talousarviolainsäädännössä, myös COSO:n (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) julkaisemassa sisäisen valvonnan viitekehyksessä[[3]](#footnote-4). Nämä eri kuvaukset muodostavat kattavan ja yhtenäisen sisäisen valvonnan yleisen tavoitekokonaisuuden. Kunkin viraston sisäisen valvonnan tavoitteet on kuitenkin tärkeää muotoilla vastaamaan viraston oman toiminnan tärkeimpiä tavoitteita sekä niihin liittyvien merkittävimpien riskien hallintaa.

Taulukko 2: Sisäisen valvonnan tavoitteet eri viitekehyksissä

|  |  |
| --- | --- |
| **Talousarvioasetus** | **COSO Internal Control – Integrated Framework** |
| Varmistaa viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus | Toiminnan tavoitteet - liittyvät organisaation toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen mukaan lukien toiminnalliset ja taloudelliset tulostavoitteet ja omaisuuden turvaaminen |
| Varmistaa viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta | Raportoinnin tavoitteet - liittyvät sisäiseen ja ulkoiseen laskentaan sekä toiminnalliseen raportointiin. Raportointi voi koskea viranomaisten, muiden normeja asettavien tahojen ja organisaation omien periaatteiden mukaista raportointia. Tavoitteet liittyvät raportoinnin luotettavuuteen, ajantasaisuuteen, läpinäkyvyyteen tai muiden vaatimusten toteutumiseen. |
| Varmistaa viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen | Vaatimustenmukaisuuden tavoitteet - liittyvät organisaatiota koskevien lakien ja määräysten noudattamiseen |

COSO:n sisäisen valvonnan viitekehyksessä kuvataan tavoitteiden lisäksi sisäisen valvonnan prosessi ja osatekijät, joiden avulla sisäinen valvonta voidaan järjestää yhdessä toimivana kokonaisuutena tuloksellisesti. Sisäisen valvonnan järjestäminen kuvastaa sisäisen valvonnan osatekijöiden ja niihin kuuluvien periaatteiden suunnitelmallista sisällyttämistä ja toimeenpanoa toiminnoissa ja prosesseissa. Sisäisen valvonnan toisiinsa vaikuttavien eri osatekijöiden ja niihin liittyvien periaatteiden soveltaminen viraston toiminnan lähtökohdista varmistaa tuloksellisesti tavoitteiden saavuttamista.

Sisäisen valvonnan osatekijöitä ovat:

* Ohjausympäristö: standardit, prosessit ja rakenteet, jotka muodostavat sisäisen valvonnan perustan koko organisaatiossa.
* Riskien arviointi: riskinarviointi on dynaaminen ja jatkuva prosessi, jossa tunnistetaan ja arvioidaan tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia riskejä.
* Valvontatoimenpiteet: Valvontatoimenpiteet ovat politiikoissa ja ohjeissa määriteltyjä toimia, joilla varmistetaan, että johdon määräykset tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallitsemiseksi toteutetaan.
* Tieto ja viestintä: Tieto ja viestintä ovat välttämättömiä sille, että tavoitteiden saavuttamista tukevat organisaation sisäisen valvonnan vastuut toteutuvat.
* Seurantatoimenpiteet: Jatkuvia tai erillisiä arviointeja tai niiden yhdistelmiä käytetään varmistamaan kunkin viiden sisäisen valvonnan osatekijän olemassaolo ja toimivuus.

Kun sisäisen valvonnan osatekijän tai siihen kuuluvan periaatteen järjestämisessä tai toimeenpanossa ilmenee merkittäviä puutteita, virasto ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että se täyttää tuloksellisen sisäisen valvonnan vaatimukset. Sama koskee toisiinsa vaikuttavien osatekijöiden yhteistoiminnassa ilmeneviä merkittäviä puutteita.

Kuva 3: Sisäisen valvonnan COSO-viitekehys (Internal Control - Integrated Framework). Lähde: <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta-2/>



Sisäisen valvonnan toimenpiteiden määrittely viraston tavoitteiden ja niitä uhkaavien riskien arviointien perusteella mahdollistaa valvontatoimenpiteiden kohdentamisen riskien lähteisiin eli juurisyihin. Tällöin ennaltaehkäisevät, havaitsevat ja korjaavat toimenpiteet voidaan kohdentaa ja määrittää täsmällisesti tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien riskien hallitsemiseksi. Toimenpiteiden laadukasta toimeenpanoa varmentavat henkilöstön asiantuntemus, kouluttaminen heidän vastuulleen kuuluvien valvontatoimenpiteiden tarkoituksesta, tavoitteista ja toteutuksesta, sekä tietoisuus toimintoon liittyvistä riskeistä. Toimenpiteiden avulla varmennetaan tavoitteiden saavuttamisen lisäksi viraston kykyä jatkaa toimintaa myös häiriö- ja poikkeusoloissa sekä niiden jälkeen.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu em. viitekehykseen perustuen sisäisen valvonnan osatekijät yhdistettyinä käytännön menettelytapa- ja toimenpide-esimerkkeihin.

Taulukko 3:Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytavat ja toimenpiteet

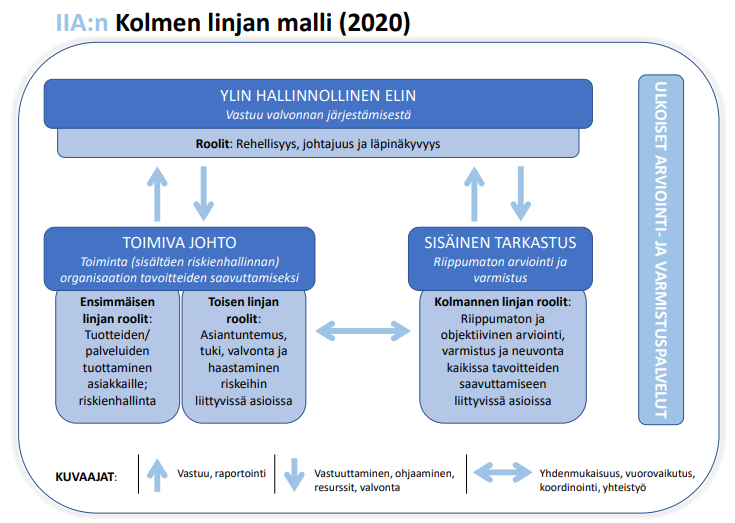
|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäisen valvonnan –menettelytavoista ja toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi** |
| **Ohjausympäristö** | Johdon toimiminen esimerkkinä ja sisäiselle valvonnalle suotuisan kulttuurin edistäjänä  Toimintasäännöt, -periaatteet ja –ohjeet (virkamiesetiikka, yhteiset prosessit)  Organisaatio- ja toimintarakenteet (kolmen linjan malli)  Tehtävä- ja vastuumäärittelyt  Päätöksenteko- ja hyväksymisvaltuudet (eriyttäminen prosesseissa)  Henkilöstöjohtamisen toimintaperiaatteet ja -tavat (rekrytoinnit, asiantuntemuksen varmistaminen)  Viestinnän periaatteet ja toimintatavat  Ennakoiva ohjaus, raportointilinjat ja –menettelyt (tulosohjaus, vuosikellot)  Prosessi väärinkäytöksiin reagoimiseksi (ilmoituskanava) |
| **Riskien arviointi** | Toimintaympäristön muutosten analysointi  Täsmällisten toiminnan ja talouden sekä henkisten voimavarojen hallinnan tavoitteiden ja mittareiden asettaminen (suunnitelmat, budjetit, ennusteet)  Tavoitteisiin vaikuttavien riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta  Prosesseihin sisällytetty riskienhallinta (ml. järjestelmien kriittisyysluokittelut, riippuvuudet) |
| **Valvontatoimenpiteet** | Riskiperustainen valvontatoimien kohdentaminen ja valinta  Prosesseihin, tietojärjestelmiin ja teknologioihin sisältyvät valvontatoimenpiteet (varahenkilöjärjestelyt, jatkuvuus- ja palautumissuunnitelmat, varmuuskopioinnit, harjoittelut)  Esittelymenettely, selvittämis-, kuulemis- ja perusteluvelvollisuus, vaikutusten arvioinnit (päätöksenteon ohjeistus)  Vertailut, arvioinnit, täsmäytykset, poikkeamien analysoinnit (inventoinnit, omaisuusrekisterit)  Automaattiset, fyysiset kontrollit, tekninen valvonta (kulunvalvonta, kameravalvonta, lokitiedot, hälytysjärjestelmät) |
| **Tieto ja viestintä** | Tiedonhallinnan ja tiedon jalostamisen menettelyt (julkisuusperiaate)  Tiedon suojaaminen, riittävyys, luotettavuus, käytettävyys  Sisäinen ja ulkoinen viestintä (viestintästrategia ja ohjeistus)  Säännöllinen raportointi (vahvistuslausuma, tilinpäätöskannanotto)  Erilaiset palautekanavat (henkilöstö, sidosryhmät, asiakkaat)  Perehdytys- ja koulutusmenettelyt |
| **Seurantatoimenpiteet** | Jatkuva seuranta ja erilliset arvioinnit  Sisäisen valvonnan itsearvioinnit  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus  Ilmoituskanava ja riippumattomat tutkinnat |

Olennainen osa sisäisen valvonnan järjestämistä ja tuloksellista toimeenpanoa ovat viraston johdon, esihenkilöiden ja asiantuntijoiden täsmälliset sisäisen valvonnan tehtävä- ja vastuumäärittelyt, osaamisen kehittymisen varmistava suunnitelmallinen perehdytys- ja koulutustoiminta, ennakoiva ohjaus, riskienhallinnan ja oikeasuhtaiset valvontatoimenpiteet sisältävät toimintaprosessit sekä aktiiviset viestinnän menettelyt. Sisäisen valvonnan tuloksellisuuteen voi kuitenkin liittyä mm. tiedon epätäydellisyydestä, inhimillisistä virheistä ja väärinkäytöksistä aiheutuvia rajoitteita. Myös johdon mahdollisuus ohittaa toimivat kontrollit voi vaarantaa sisäisen valvonnan tuloksellisuuden. Valvontajärjestelmä voi pettää myös useamman henkilön yhteistyössä toteuttaman väärinkäytöksen tai valvontatoimenpiteen ohittamisen seurauksena. Paraskaan sisäinen valvontajärjestelmä ei ole aukoton.

## Sisäisen valvonnan tehtävien ja vastuiden määrittely

Viraston eri toimijoiden roolit sisäisen valvonnan järjestämisessä voidaan määrittää ns. kolmen linjan mallin[[4]](#footnote-5) mukaisesti, jolloin sisäisen valvonnan tehtävät, vastuut ja menettelytavat määritetään eheänä ja kokonaisvaltaisena kokonaisuutena. Ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon sekä virastojen päälliköiden tehtävänä on aktiivisesti viestiä sisäisen valvonnan asianmukaisen järjestämisen ja riittävyyden merkityksestä.

Kuva 3: IIA:n Kolmen linjan malli (2020). Lähde: The Institute of Internal Auditors Finland, <https://theiia.fi/uutinen/kolmen-linjan-malli-kuva-suomennettu/>



*Toimintayksiköiden johdon ja esihenkilöiden tehtävät ja vastuut (Ensimmäinen linja)*

Virastojen toimintayksiköiden johdon ja esihenkilöiden tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta viraston ylimmän johdon määrittämien toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen mukaisesti. Toimintayksiköiden johdon ja esihenkilöiden tehtävänä on varmistaa säännöllisin perehdytysmenettelyin, kehityskeskusteluin sekä viestintä- ja koulutusmenettelyin henkilöstön tietoisuus toimintaa ohjaavista säännöistä ja ohjeista, sekä tavoitteiden saavuttamiseksi määritetyistä toimenpiteistä. Henkilöstön tehtävänä on suorittaa tehtävänsä ohjeiden ja prosessien mukaisesti, osallistua niiden kehittämiseen sekä ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan. Johdon ja esihenkilöiden tehtäviin kuuluu myös seurata ja arvioida sekä raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä kehittämistoimenpiteistä viraston johdolle.

*Viraston asiantuntijayksiköiden tehtävät ja vastuut (Toinen linja)*

Viraston eri asiantuntijayksiköiden kuten esimerkiksi talous-, hallinto-, riskienhallinta- ja henkilöstöyksiköiden tehtävänä on ohjata, tukea ja seurata tavoitteisiin ja riskienarviointeihin perustuen sisäisen valvonnan järjestämisen riittävyyttä niiden ohjaus- ja valvontavastuulle kuuluvissa toiminnoissa ja prosesseissa. Ne edistävät johdon, esihenkilöiden sekä henkilöstön kykyä vastata sisäisen valvonnan tehtävistään aktiivisella ohjaus-, neuvonta- ja koulutustoiminnallaan. Lisäksi ne kehittävät prosesseihin sisältyviä valvontatoimenpiteitä toimintaympäristön muutosten ja riskien arviointien perusteella. Tarvittaessa niiden tulee myös puuttua prosesseihin, mikäli he havaitsevat niissä hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisia toimintatapoja. Asiantuntijayksiköt toimivat viraston johdon ja toimintayksiköiden tukena sisäisen valvonnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

*Riippumaton sisäinen tarkastus (Kolmas linja)*

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä raportoi arviointiensa tulokset viraston johdolle. Sisäinen tarkastus voi esimerkiksi arvioida sisäisen valvonnan menettelytapojen tehokkuutta prosesseissa ja varmistaa, että niitä noudatetaan. Varovaisuutta noudattaen sisäisellä tarkastuksella voi myös olla kehittävä ja konsultoiva rooli. Hallinnon asiantuntijayksiköt ja sisäinen tarkastus edistävät aktiivisella yhteistyöllään viraston johdon vastuulle kuuluvan sisäisen valvonnan tavoitteellista kehittämistä.

Ulkoiset arviointi- ja varmistuspalvelut tukevat sisäisen valvonnan järjestämistä ja toimeenpanoa. Ulkoiset arviot ja esimerkiksi tilintarkastushavainnot toimivat yhtenä johdon tietolähteenä sisäisen valvonnan toimivuuden seurannassa ja kehittämisessä.

## Sisäisen valvonnan seuranta ja raportointi toimintakertomuksessa

Sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden ja riittävyyden seurannan avulla viraston johto saa tietoa sisäisen valvonnan osatekijöiden ja menettelytapojen toimivuudesta. Seurannan ja arvioinnin tulisi tuottaa tietoa sisäisen valvonnan riittävyydestä viraston eri tasoilla, toiminnoissa ja prosesseissa. Seurannan ja arviointitiedon sekä riskienarviointien perusteella johto päättää sisäisen valvonnan kehittämisestä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oman seurannan ja arvioinnin lisäksi johto voi hyödyntää toisen linjan asiantuntijoiden sekä sisäisen tarkastuksen arvioita ja kehittämisehdotuksia. Virastojen tulee sisällyttää toimintakertomukseensa arviointi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä. Arvioinnin tulee sisältää lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

# Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja toimenpiteet prosesseissa

tiivistelmä

**Sisäisen valvonnan toimeenpano prosesseissa vaatii konkretiaa**

Sisäisen valvonnan toimeenpanoa ja tehokkuutta edistävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden ja menettelytapojen määrittely osaksi toimintaprosessien kuvauksia. Sisäinen valvonta on tärkeää kytkeä kaikkiin merkittäviin toiminnallisiin prosesseihin, johtamis- ja ohjausprosesseihin sekä jaettuihin yhteisten palveluiden prosesseihin.

Talousarviolain mukaan sisäisen valvonnan tulee kattaa viraston oma toiminta, sekä toiminta, josta virasto vastaa. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriöiden vastuulle kuuluvat ministeriöille säädettyjen tehtävien lisäksi toimialansa tehtävien hoitaminen ja hallinnon asianmukainen toiminta.

Talousarvioasetuksen mukaisesti sisäisen valvonnan tulee osaltaan varmistaa

* viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus,
* viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen, sekä
* viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Näiden kolmen tavoitteen saavuttamiseksi prosesseihin tulee sisällyttää konkreettisia riskienarviointeihin perustuvia sisäisen valvonnan toimenpiteitä. Näitä voivat olla esimerkiksi tietoisuus toimintaa ohjaavista säännöksistä ja velvoitteista, panostukset työhyvinvointiin ja osaamisen kehittämiseen, esittely-, selvittämis-, kuulemis- ja perusteluvelvollisuus, erilaiset tarkastukset, täsmäytykset ja inventoinnit sekä poikkeamiin puuttumisen käytännöt.

## Sisäisen valvonnan toimeenpano

Virastojen toiminnan, johtamisen ja toimintarakenteiden sekä näihin liittyvien riskien erilaisuudesta johtuen virastojen sisäisen valvonnan menettelytavat tulee määrittää viraston toiminnan ja prosessien sekä niihin liittyvien tavoitteiden lähtökohdista. Ministeriöiden tulee huomioida sisäisen valvonnan järjestämisessä valtioneuvoston ohjesäännön 11§:n mukaiset, kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät.

Viraston vastuulle kuuluva toiminta käsittää viraston oman toiminnan lisäksi viraston vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoidon sekä ne viraston toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa. Esimerkkeinä tällaisista vastuista ovat esimerkiksi alihankkijoiden toiminta, yhteisrahoitteinen toiminta sekä osavastuu valtion yhteisten palveluiden prosesseista.

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 riskien arviointi, sekä
* tunnistettujen riskien perusteella määritetyt valvontatoimet ja niiden toimeenpano.

Valvontatoimenpiteisiin liittyvät toimintavastuut tulee määrittää riittävän täsmällisesti esimerkiksi kolmen linjan mallin mukaisesti. Riskien arviointien ja valvontatoimenpiteiden tulee eri prosesseissa kohdistua kattavasti sisäisen valvonnan eri tavoitteisiin ja niissä tulee huomioida myös mahdolliset väärinkäytösriskit. Sisäinen valvonta on tärkeää kytkeä kaikkiin merkittäviin toiminnallisiin prosesseihin, johtamis- ja ohjausprosesseihin sekä jaettuihin yhteisten palveluiden prosesseihin. Prosessien seurannan ja katselmointien avulla voidaan varmentaa prosessien tuloksellisuutta ja jatkuvaa kehittämistä.

## Talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus

Talousarvioasetuksen mukaisesti yksi sisäisen valvonnan tavoitteista on turvata talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta. Valtionhallinnossa tuloksellisuus muodostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisista tuloksista sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Seuraavassa taulukossa on kuvattu talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta turvaavia sisäisen valvonnan menettelytapoja ja toimenpiteitä COSO-viitekehyksen osatekijöiden mukaisesti.

Taulukko 4: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden turvaamisen näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Sisäinen valvonta talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden turvaajana** |
| **Ohjausympäristö** | Strategisten päämäärien ja tavoitteiden asettaminen  Toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden asettaminen  Henkilöstöjohtamisen periaatteiden määrittely  Tavoitteiden ja resurssien yhteensovittaminen (lakisääteiset tehtävät)  Tietoisuus toimintaa ohjaavista säännöksistä ja velvoitteista  Täsmälliset suorituskyvyn mittarit ja indikaattorit sekä raportointivastuut  Panostukset työhyvinvointiin ja osaamisen kehittämiseen |
| **Riskien arviointi** | Systemaattinen ennakointitoiminta  Toimintaympäristön muutosten analysointi  Tavoitteisiin vaikuttavien riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta  Kriittiset toiminnot, tiedot, tietovarannot ja -järjestelmät (riippuvuudet, haavoittuvuudet)  Toimintoihin ja prosesseihin sisällytetty riskienhallinta  Tietoturvallisuus ja -suoja |
| **Valvontatoimenpiteet** | Riskiperustainen valvontatoimien kohdentaminen ja määrittely  Riippumaton valmistelu- ja esittelymenettely  Selvittämis-, kuulemis- ja perusteluvelvollisuus  Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta |
| **Tieto ja viestintä** | Strategiaviestintä ja –raportointi  Häiriö- ja kriisitilanteiden viestintäsuunnitelma  Riskeihin liittyvä viestintä ja tiedonvaihto (sisäinen ja ulkoinen)  Avoin ja luottamuksellinen vuorovaikutus  Tiedon suojaaminen, riittävyys, luotettavuus, käytettävyys  Tuloksellisuuden seuranta ja raportointi (mm. tilinpäätös ja vastuullisuusraportointi) |
| **Seurantatoimenpiteet** | Laatuarvioinnit ja katselmukset  Sertifioinnit  Palautekanavat  Sisäisen valvonnan itsearvioinnit  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ilmoituskanava ja riippumattomat tutkinnat |

## Hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen

Talousarviolain mukaisesti valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla. Talousarvioasetuksessa säädetään yksityiskohtaisemmin mm. eri omaisuuseristä. Asetuksen mukaisesti viraston on sisäisen valvonnan toimenpitein turvattava sen hallinnassa olevat varat ja omaisuus. Seuraavassa taulukossa on kuvattu varojen ja omaisuuden turvaamiseen liittyviä sisäisen valvonnan menettelytapoja ja toimenpiteitä COSO-viitekehyksen osatekijöiden mukaisesti.

Taulukko 5: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä varojen ja omaisuuden turvaamisen näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Sisäinen valvonta varojen ja omaisuuden turvaajana** |
| **Ohjausympäristö** | Päätöksenteko- ja hyväksymisvaltuudet  Tehtävien eriyttäminen vaarallisten työyhdistelmien välttämiseksi  Ajantasainen taloussääntö ja muu ohjeistus esim. prosessikuvaukset  Tulojen ja menojen käsittelyn sekä käyttöomaisuuden prosessit  Investointien suunnittelu  Suojattavien kohteiden tunnistaminen ja dokumentointi  Hankintatoiminnan organisointi ja ohjaus |
| **Riskien arviointi** | Riskiperustainen valvontatoimien kohdentaminen ja määrittely  Taloudellisten riskien arviointi osana kokonaisvaltaista riskienhallintaa  Taloudellisten riskikriteerien määrittely  Kontrollipisteiden tunnistaminen  Sopimushallinnan menettelyt  Väärinkäytösriskien tunnistaminen |
| **Valvontatoimenpiteet** | Tietojärjestelmiin rakennetut automaattiset kontrollit  Käyttöoikeudet, fyysiset ja tekniset suojaukset  Tarkastukset ja täsmäytykset  Poikkeamaraportointi, analytiikan, robotiikan ja tekoälyn hyödyntäminen  Poikkeamiin puuttumisen käytännöt  Määrämuotoinen inventointi |
| **Tieto ja viestintä** | Tiedonhallinnan ja tiedon jalostamisen menettelyt  Tiedon suojaaminen, riittävyys, luotettavuus, käytettävyys  Säännöllinen toiminnan ja talouden raportointi (ml. riskienhallinta ja ennakointi)  Perehdytys- ja koulutusmenettelyt |
| **Seurantatoimenpiteet** | Jatkuva seuranta  Sisäisen valvonnan itsearvioinnit  Ilmoituskanava ja riippumattomat tutkinnat  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus |

## Johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta

Virastojen ja laitosten ohjauksen tueksi tarkoitettujen tiedonhallinnan ja raportoinnin menettelyjen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Näiden menettelyjen tulee sisältää myös tiedon välittäminen ohjaaville tahoille ja muille sidosryhmille. Talousarvioasetuksen mukaisesti sisäisen valvonnan menettelyjen tulee varmistaa oikeiden ja riittävien tietojen tuotanto. Seuraavassa taulukossa on kuvattu oikeiden ja riittävien tietojen tuottamiseen liittyviä sisäisen valvonnan menettelytapoja ja toimenpiteitä COSO-viitekehyksen osatekijöiden mukaisesti.

Taulukko 6: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Sisäinen valvonta oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen turvaajana** |
| **Ohjausympäristö** | Tiedolla johtamisen toimintamalli ja kyvykkyydet  Tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen periaatteet (sisäisen, ulkoisen ja avoimen datan käyttö)  Toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmä ja -prosessit  Laskentasäännöt ja –puitteet  Johdon laskentatoimen toimintamalli  Tieto-, tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurien määrittely ja kuvaaminen  Kriittisyysluokittelun toimintaperiaatteet ja -tavat |
| **Riskien arviointi** | Systemaattinen ennakointitoiminta  Toimintaympäristön muutosten analysointi  Riippumattomat vaikutusten arvioinnit  Tietovarantojen ja tiedon hallinta  Tietoturvaan ja –suojaan liittyvät menettelyt  Kyberuhkat, informaatiovaikuttaminen  Teknologiariippuvuudet ja keskinäisriippuvuudet |
| **Valvontatoimenpiteet** | Tiedonhallintamalli  Prosesseihin, tietojärjestelmiin ja teknologioihin sisältyvät valvontatoimenpiteet (ml. varautuminen)  Vertailut, arvioinnit, täsmäytykset, poikkeamien analysoinnit  Automaattiset kontrollit, analytiikka, robotiikka, tekoäly ja koneoppiminen  Järjestelmätarkastukset, katselmoinnit |
| **Tieto ja viestintä** | Tiedonhallinnan ja tiedon jalostamisen menettelyt  Tiedon suojaaminen, riittävyys, luotettavuus, käytettävyys  Sisäinen ja ulkoinen viestintä  Säännöllinen toiminnan ja talouden raportointi |
| **Seurantatoimenpiteet** | Jatkuva seuranta ja erilliset arvioinnit  Sisäisen valvonnan itsearvioinnit, katselmoinnit  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus |

# Erityistä huomiota vaativat asiat

tiivistelmä

**Valtionhallinnon muutokset asettavat vaatimuksia sisäiselle valvonnalle**

Valtionhallinnon toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ovat mm. ulkoistaminen, keskittäminen, poikkihallinnollisuus sekä toisaalta yksityistäminen. Yhdessä toteutettavat hankkeet ja projektit ovat arkipäivää ja rahoitus monikanavaista. Pitenevät hallinnon toimintoketjut ulottuvat yksittäisen viraston ulkopuolelle ja niihin sisältyy laajasti erilaisia kotimaisia sekä kansainvälisiä ulkopuolisia toimijoita.

Käytännössä kysymys on kuitenkin viraston omasta toiminnasta tai vähintäänkin toiminnasta, josta virasto on osaltaan vastuussa. Näin myös toimintaan sisältyvät riskit sekä niihin vastaaminen toimivalla sisäisellä valvonnalla säilyvät viraston vastuulla.

Vastuullisuuden vaatimus läpileikkaa viraston toiminnan sen lakisääteisistä tehtävistä hallinnon asiantuntijatoimintoihin sekä sidosryhmäsuhteisiin saakka. Väärinkäytösten, korruption sekä lahjoman tunnistaminen ja torjunta on tärkeää huomioida osana jokaisen työntekijän työtehtäviä. Korruption torjunnan lähtökohtana on viraston omaan toimintaan liittyvien riskialueiden – esimerkiksi hankinnat tai hankerahoituksen hallinta - sekä mahdollisten altistavien sekä mahdollistavien olosuhteiden tunnistaminen. Väärinkäytöksistä ilmoittaminen on tärkeää yleiseen etuun kohdistuvien uhkien ja vakavien haittojen ennaltaehkäisemiseksi. Sisäisen valvonnan menettelytapojen kautta tulee myös varmistaa, että virastot tietävät virkamiestensä sivutoimet, ja että niiden asiallisuus ja sallittavuus tulevat aina viranomaisen harkittavaksi.

Sisäisen valvonnan menettelytapojen avulla voidaan tukea viraston toiminnassa julkisuusperiaatteen noudattamista, viranomaistoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Virastojen toiminnan digitaaliseen turvallisuuteen kuuluvat julkisen hallinnon viitekehyksen mukaisesti johtaminen ja riskienhallinta, jatkuvuudenhallinta, kyberturvallisuus, tietosuoja ja tietoturvallisuus. Varautumisella varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sisäisen valvonnan menettelytapojen avulla virasto voi vahvistaa toimintakykyään myös näissä tilanteissa.

## Vastuullisuuden edistäminen

Valtion viraston vastuullisuuden toimintaperiaatteiden ja –tapojen tulee ohjata kiinnittämään huomiota viraston oman ja vastuulla olevan toiminnan vaikutusmahdollisuuksiin kestävän kehityksen edistämiseksi. Toiminnan vastuullisuuden ja kestävän kehittämisen kannalta on olennaista määritellä toiminnan seurannan perustaksi tavoitteet ja mittarit, jotka yhdistävät lakisääteisten tehtävien toteuttamisen ja kestävän kehityksen tavoitteet. Tavoitteiden ja niihin perustuvan jatkuvan ja luotettavan raportoinnin avulla virastot voivat osoittaa toimivansa avoimesti, läpinäkyvästi, vastuullisesti ja kestävää kehitystä edistäen.

Viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden avulla voidaan tukea viraston toiminnan vastuullisuutta ja kestävyyttä. Oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuvalla vastuullisuusraportoinnilla virasto osoittaa sidosryhmille sitoutumisensa vastuullisiin menettelyihin ja niiden jatkuvaan parantamiseen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu vastuullisuuden edistämiseen ja siitä viestimiseen liittyviä sisäisen valvonnan menettelytapoja ja toimenpiteitä COSO-viitekehyksen osatekijöiden mukaisesti.

Taulukko 7: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä vastuullisuuden edistämisen näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäinen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä vastuullisuuden edistämisen näkökulmasta** |
| **Ohjausympäristö** | Vastuullisuuden esilletuonti osana organisaation toimintakulttuuria ja johdon toimiminen esimerkkinä (osa hyvää hallintoa)  Toimintaan kytkeytyvien merkittävimpien kestävän kehityksen tavoitteiden tunnistaminen (kädenjälki ja jalanjälki)  Viraston omien tavoitteiden asettaminen vastuullisuustyölle ja kestävälle kehitykselle (esim. vastuullisuusohjelma)  Konkreettisten toimenpiteiden ja vastuiden määrittely tavoitteiden saavuttamiseksi  Vastuullisuustyön sisällyttäminen osaksi tulosohjausta  Täsmälliset suorituskyvyn mittarit, indikaattorit ja raportointivastuut  Kannustimet ja palkitseminen vastuulliseen toimintaan |
| **Riskien arviointi** | Systemaattinen ennakointitoiminta  Toimintaympäristön muutosten analysointi  Riippumattomat vaikutusten arvioinnit  Vastuullisuustavoitteiden saavuttamiseen kohdistuvien riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta |
| **Valvontatoimenpiteet** | Vastuullisuuden vaatimusten ja menettelyiden määrittely toiminnalle  Vastuullisuuden raportointi- ja seurantamenettelyt, vastuullisuusauditoinnit  Organisaation henkilöstön monipuolinen osallistaminen vastuullisuuden arviointiin ja raportointiin  Sidosryhmien osallistaminen vastuullisuustyöhön |
| **Tieto ja viestintä** | Sisäinen ja ulkoinen vastuullisuusviestintä  Säännöllinen vastuullisuusraportointi  Raportoinnin riittävyys ja läpinäkyvyys |
| **Seurantatoimenpiteet** | Laatuarvioinnit ja katselmukset  Sertifioinnit  Palautekanavat  Vastuullisuuden itsearvioinnit  Riippumaton sisäinen tarkastus |

## Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunta

Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunnalla tarkoitetaan ylimmän johdon johtamaa, koordinoitua ja tavoitteellista toimintaa, jonka tarkoituksena on tunnistaa ja havaita sekä tehokkaasti ehkäistä viraston ja laitoksen vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyviä väärinkäytöksiä. Väärinkäytösten ja korruption torjunta tulee järjestää osaksi viraston kaikkia toimintoja ja prosesseja korruption riskialueiden ja erilaisten ilmenemismuotojen havaitsemiseksi ja paljastamiseksi. Korruptiontorjunnan tuloksellisuus edellyttää johdon sitoutumista, väärinkäytösten ja korruption torjunnan tehtävien ja vastuiden määrittelyä, tavoitteiden asettamista, toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen aktiivista viestintää, toimeenpanoa sekä järjestelmällisiä tuloksellisuuden seuranta- ja arviointimenettelyitä.

Väärinkäytöksillä tarkoitetaan erilaisia epärehellisiä säännösten ja viraston ohjeiden vastaisia tarkoituksellisia tekoja oikeudettoman hyödyn tavoittelemiseksi tai vahingon aiheuttamiseksi. Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttämistä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi. Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä, sekä asemaa valmistella tai tehdä päätöksiä sekä vaikuttaa toisen toimijan toimintaan tai päätöksentekoon sekä käyttäytymiseen ja mielipiteisiin. Korruptio ilmenee usein suosintana tai syrjintänä, jonka taustalla voi olla myös lahjoma pyrkimyksenä vaikuttaa henkilön toimintaan. Kaikki korruptio ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta se on aina epäeettistä ja vaarantaa yleisen edun sekä verovarojen käytön tuloksellisuuden ja moitteettomuuden.

Korruptio voidaan jakaa ilmi- ja piilokorruptioon sekä raskaaseen ja kevyeen korruptioon. Ilmikorruptiolla tarkoitetaan korruptiorikoksia ja virkarikoksia, joissa korruptio ilmenee huonon hallinnon muodossa. Suomessa yleisemmällä piilokorruptiolla tarkoitetaan esimerkiksi rakenteelliseen korruptioon liittyvää epäeettistä ja korruptiivista toimintaa, joka ei ole näkyvää eikä tule helposti ilmi. Piilokorruptiossa käytetään valta-asemaa, poliittista tai taloudellista valtaa väärin, vaikka muodollisesti toimitaan lakien ja säännösten mukaisesti. Piilokorruptiota ovat korruptoituneet –verkostot, epäeettinen poliittinen ohjaus, etujen ja vallan jakaminen verkostoihin kuuluville jäsenille sekä suosinta. Raskaalla korruptiolla tarkoitetaan salassa tapahtuvaa vallan, virka- tai luottamusaseman väärinkäyttöä, lahjontaa ja petoksia. Kevyellä korruptiolla tarkoitetaan hallinnon korruptiota, mikä ilmenee virkavelvollisuuksien laiminlyöntinä, huonon hallinnon suojeluna ja tietojen salailuna.

Korruptioon voi liittyä puuttumattomuuden ja huonon hallinnon suojelun kulttuuri, mistä johtuen korruptiiviseen toimintaan ei puututa tehokkaasti, johdonmukaisesti ja puolueettomasti. Puuttumattomuuden kulttuuri mahdollistaa vaikutusvallan väärinkäytön. Korruptiota havaitsevat ja puuttumattomuuden kulttuurin hyväksyvät eri toimijat voivat keksiä oikeutuksia sille, miksi he eivät puutu korruptioon tai jopa suojelevat korruptiivista ja huonon hallinnon toimintakulttuuria. Korruptiota havaitsevat osallistuvat tällöin passiivisesti väärinkäytöksiin tai epäeettiseen toimintaan antaessaan toimintatavoille tietoisella puuttumattomuudellaan ja vaitiolollaan hyväksynnän.

Sisäisen valvonnan ja korruptiontorjunnan järjestäminen ovat johdon valvontavastuiden, sekä selonotto- ja reagointivelvoitteiden mukaista toimintaa, jolla tavoite- ja riskiperustaisesti varmistetaan hyvän hallinnon noudattamista sekä toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta. Väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjuntaan liittyviä sisäisen valvonnan osatekijöitä, menettelytapoja ja toimenpiteitä on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 8: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunnan näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäinen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä väärinkäytösten, korruption ja lahjoman torjunnassa** |
| **Ohjausympäristö** | Tehtävien ja vastuiden määrittely (valvonta-, selonotto- ja reagointivelvollisuus)  Toimivallan määrittely (toimivallan keskittymisen ehkäisy)  Julkilausuma nollatoleranssista, organisaatiokulttuuri  Virkamieseettiset toimintaperiaatteet  Toimintaohjeet riskialueille ja ilmenemismuodoille  Riippumaton asiantuntijatuki ja valvonta  Väärinkäytösten torjunnan tavoitteiden määrittely  Väärinkäytösten torjunnan raportointivelvoitteet |
| **Riskien arviointi** | Korruption riskialueiden tunnistaminen omassa toiminnassa  Altistavat ja mahdollistavat olosuhteet  Ilmenemismuodot ja kontrolliheikkoudet  Puuttumattomuuden ja suojelun kulttuuri |
| **Valvontatoimenpiteet** | Hyvää hallintoa vahvistavat toimenpiteet  Esittelyyn perustuva päätöksenteko  Selvittämis- ja perusteluvelvoitteet  Havaitsevat toimenpiteet riskialueille ja eri ilmenemismuodoille  Väärinkäytösepäilysten kollegiaalinen käsittely  Korjaavat toimenpiteet toimintoihin ja prosesseihin |
| **Tieto ja viestintä** | Johdon aktiivinen viestintä  Säännölliset koulutukset  Tietoisuus, ymmärrys, sitoutuminen |
| **Seurantatoimenpiteet** | Korruptiontorjunnan itsearvioinnit ja riippumattomat tarkastukset  Prosessien arvioinnit ja kehittäminen  Sisäinen ilmoituskanava, muut palautekanavat  Ylimmän johdon seuranta  Riippumaton sisäinen tarkastus, riippumattomat tutkinnat |

## Varautuminen ja toiminta häiriö- ja poikkeustilanteissa

Varautumisella varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Hallinnonalan varautuminen muodostuu ministeriön varautumisesta, ministeriön toimintayksiköiden sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten varautumisesta, hallinnonalan yhteisestä varautumisesta sekä ministeriön toimialavastuisiin liittyvästä, hallinnonalan rajat ylittävästä varautumisesta.

Ministeriöiden ja hallinnonalojen varautuminen perustuu valmiuslakiin ja valtioneuvoston vahvistamaan yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan sekä kansalliseen riskiarvioon. Varautumisasioiden sääntelykokonaisuus muodostuu useasta laista, valtioneuvoston ohjesäännöstä, valtioneuvoston asetuksesta sekä ministeriöiden asetuksista niiden työjärjestyksestä. Valmiuslain (29.12.2011/1552) 13§:ssä todetaan, että varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteen sovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Lisäksi laissa säädetään viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Sisäisen valvonnan menettelytapojen avulla virasto voi vahvistaa toimintakykyään häiriö- sekä poikkeustilanteissa. Varautumiseen liittyviä sisäisen valvonnan osatekijöitä, menettelytapoja ja toimenpiteitä on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 9: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä varautumisen ja häiriö- sekä poikkeustilanteissa toimimisen näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä varautumisen sekä häiriö- ja poikkeustilanteissa toimimisen näkökulmasta** |
| **Ohjausympäristö** | Varautumiseen liittyvien tavoitteiden tunnistaminen  Häiriö- ja poikkeustilanteiden toimivaltuuksien, vastuiden, velvoitteiden sekä yhteistyön muotojen ennakollinen tunnistaminen ja määrittely  Häiriö- ja poikkeustilanteiden vaatiman päätöksentekokyvykkyyden ja resilienssin ylläpito ja kehittäminen  Varautumisen prosessikuvaus ja suunnitelmallisuus  Poikkeusoloissa tarvittavien tehtävien ja resurssien tunnistaminen ja varaaminen  Kyky sopeuttaa toiminta poikkeusoloihin tilanteen vaatimalla, oikeasuhtaisella tavalla  Kansainvälisten velvoitteiden ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettujen sääntöjen soveltamisen varmistaminen  Varautumiseen liittyvien näkökulmien käsittely osana johtoryhmätyöskentelyä |
| **Riskien arviointi** | Toimintaympäristön muutosten seuranta, analysointi ja ennakointivalmiudet  Ennakointi- ja skenaariotyö sekä haavoittuvuusanalyysit  Tilannekuvan muodostaminen ja sen kehittymisen arviointi (yhteistyömenettelyt)  Ensisijaisesti varmistettavat toiminnot ja niihin kohdistuvat riskit |
| **Valvontatoimenpiteet** | Riski- ja uhka-arvioihin perustuvat varautumissuunnitelmat ja –toimenpiteet  Tehtävien hoidon varmistaminen valmiussuunnitelmin ja etukäteisvalmisteluin, yhtenäisin suunnitteluperustein  Prosesseihin, tietojärjestelmiin ja teknologioihin sisältyvät valvontatoimenpiteet, varahenkilöjärjestelyt, jatkuvuus- ja palautumissuunnitelmat, kahdentamiset, varmuuskopioinnit  Poikkeusolojen toimintavalmiuden ja –kyvyn säännöllinen harjoittaminen, arviointi ja kehittäminen  Kriittisiin toimintoihin ja tietoihin liittyvien henkilöiden turvallisuusselvitykset  Kriittisten toimittajien riippumattomat auditoinnit ja tarkastukset  Tietojen ja asiakirjojen tietoturvallisuus ja suojaaminen |
| **Tieto ja viestintä** | Kriisiviestinnän periaatteiden määrittely (mm. toimijat, vastuut, kanavat, kohderyhmät, sidosryhmät, saavutettavuus, jälkihoito ja analysointi jne.)  Kriisi- sekä häiriö- ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelmat  Tiedonjakaminen ja tietoturvalliset menettelyt  Varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvä osaaminen |
| **Seurantatoimenpiteet** | Varautumiseen liittyvien toimintatapojen, tavoitteiden seuranta ja raportointi  Ulkoiset ja sisäiset auditoinnit ja katselmoinnit  Harjoitustoiminta ja siihen liittyvä analysointi- ja kehittämistoiminta  Tutkimus- ja selvitystoiminta  Riippumaton sisäinen tarkastus |

## Julkiset hankinnat ja sopimushallinta

Julkisiin hankintoihin sisällytetyn sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että hankintoja toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankinnoissa tulee turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Suorahankinta on hankintalain kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeava menettely, jolle tulee pystyä esittämään oikeudelliset perusteet.

Hankinnat ovat eräs korruption keskeisimmistä riskialueista. Hankintoihin liittyvän korruption tavoitteena on tarkoituksellisesti suosia tai syrjiä toimittajia oikeudettoman taloudellisen hyödyn saamiseksi, mikä vaarantaa verovarojen käytön lainmukaisuuden ja tuloksellisuuden. Korruption ilmenemismuotoja ovat mm. lainvastaiset suorahankinnat, ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnit, kilpailutettavien hankintojen kelpoisuusehtojen ja arviointikriteerien räätälöinti sekä sopimuskauden aikana tapahtuvat lainvastaiset sopimusmuutokset, eturistiriidat. Hankintojen kilpailuttamisvaiheeseen voi liittyä myös luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö.

Julkisten hankintojen toteuttamisessa sisäisen valvonnan menettelytavat tulee sisällyttää osaksi organisaation hankintatoimen järjestämistä, hankintaprosessia sekä järjestelmällisiä sopimushallinnan menettelyitä. Näin voidaan varmistaa verovarojen tehokas ja vastuullinen käyttö sekä ehkäistä korruptiota ja harmaata taloutta. Hankintatoimen prosesseihin sisällytettäviä sisäisen valvonnan osatekijöitä, menettelytapoja ja toimenpiteitä on esimerkin omaisesti kuvattu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 10: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä julkisissa hankinnoissa.

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä julkisissa hankinnoissa** |
| **Ohjausympäristö** | Hankintastrategian laatiminen; hankintojen yhteys organisaation merkittävimpiin tavoitteisiin  Ulkopuolisten resurssien hallinta strategisia tavoitteita tukien, hankintojen vaikuttavuuspotentiaali (esim. vastuullisuus)  Ennakoiva hankinta- ja investointisuunnittelu  Hankintatoimen sopimushallinnan ohjeistus ja järjestäminen  Yhteishankintojen hyödyntäminen  Hankintaohjeistuksen kattavuus ja ajantasaisuus  Riittävän hankintaosaamisen varmistaminen säännöllisin koulutuksin  Hankintatoimen organisointi, tehtävien eriyttäminen ja riittävä resursointi  Hankintavaltuuksien rajaaminen ja hyväksymisoikeuksien määrittäminen (sähköiset kilpailutus- ja hankintajärjestelmät)  Sidonnaisuuksien ja esteellisyyksien ohjeistaminen  Toimittajayhteistyön ja hyväksyttävän vieraanvaraisuuden ohjeistus |
| **Riskien arviointi** | Hankintatoimen kokonaisvaltainen riskien arviointi (ml. korruption ilmenemismuodot)  Hankinnan valmisteluun sisältyvä riskien tunnistaminen ja arviointi  Kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu  Vaatimusten oikeasuhtaisuus, tasapuolisuus ja puolueettomuus  Toimittaja- ja turvallisuusriskit (ml. toimituskyky, tietoturva ja -suoja, vastuullisuus)  Hankintapäätösten perusteluiden lainmukaisuus  Sopimusriskit ja niiden hallinta |
| **Valvontatoimenpiteet** | Suorahankintojen perusteiden selvittämis- ja perusteluvelvollisuus  Riskien arviointeihin perustuvat valvontatoimenpiteet (huom. eriyttäminen ja vaaralliset työyhdistelmät)  Tarjoajien kelpoisuuden tarkastus  Hankintojen etenemisen valvonta (riippumaton hankinta-asiantuntija)  Kriittisten alihankkijoiden tunnistaminen  Sopimuskauden aikainen valvonta  Sopimusehdot ja reklamaatiokäytännöt (ml. toiminnan jatkuvuus) |
| **Tieto ja viestintä** | Hankintakalenteri ja sopimusrekisteri  Hankintailmoitukset ja jälki-ilmoitukset  Hankintatiedon hyväksikäyttö ja analysointi (avoimet, ulkoiset ja sisäiset tietolähteet)  Hankintatoimen tietojärjestelmien hyödyntäminen (esim. kilpailutus)  Hankintapäätösten ja –sopimusten julkistaminen  Ostolaskutietojen julkistaminen  Viestintä ja koulutustoiminta |
| **Seurantatoimenpiteet** | Hankintojen seurantamenettelyt (ml. jälkiseuranta, toimittajaseuranta)  Hankintatoiminnan tuloksellisuuden ja lainmukaisuuden arvioinnit  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus  Sisäinen ilmoituskanava |

Hankintatehtävissä toimivien tulee välttää kaikkia niitä tilanteita, joissa henkilö voi joutua eturistiriitoihin tai tulla esteelliseksi tai jotka voivat saattaa henkilön luotettavuuden tai hankintatoiminnassa mukana olevien tahojen avoimen, tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun kyseenalaiseksi.

## Hankerahoituksen hallinta

Valtionavustus on valtion varoista myönnettävää julkista tukea, jolla avustetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä ja julkisoikeudellinen toimi. Valtionavustuksen saaja saa käyttää saamaansa rahoitusta ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia.

Valtionavustus on luonteeltaan vastikkeetonta tukea, jonka saaja, määrä tai molemmat voivat olla harkinnanvaraisia. Talousarviotalouden sisälle kohdistuva tutkimusrahoitus on niin sanottua yhteisrahoitteista toimintaa, joka rinnastuu menettelytavoiltaan hyvin pitkälti valtionavustuksiin. Tutkimustoimintaa voidaan toteuttaa myös liiketaloudellisena toimintana. Tästä käytetään valtion talousarviotaloudessa käsitettä maksullinen toiminta. Nykytilanteen haasteena ovat erilaisten rahoittamistapojen ja niihin liittyvien menettelytapojen sekoittuminen.

EU-rahoitus, tutkimus- ja kehittämisrahoitus sekä tietyntyyppiset valtionavustukset on tunnistettu yhdeksi korruption riskialueeksi. Lähtökohtaisesti taloudelliseen toimintaan myönnettävät valtiontuet ovat kiellettyjä. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Valtion virastot ja laitokset ovat yrityksiä siltä osin, kuin ne toimivat markkinoilla, esimerkiksi tuottaessaan tilaustutkimusta.

Korruptio voi ilmetä rahoituksen myöntö- tai valvontaprosessissa suosintana siten, että rahoitusta myönnetään tai hyväksytään sen käyttö vastoin rahoitusehtoja. Suosinnan lisäksi korruptio voi ilmetä myös siten, että virkamies käyttää asemaansa väärin vaikuttaen päätöksentekoon tai valvontaan tavalla, joka vaarantaa rahoituksen myöntämisen tai valvonnan objektiivisuuden ja puolueettomuuden. Valtionavustuksen käytön valvonta on joukko hyvän hallinnon menettelytapoja, joiden keskeisenä tavoitteena on ennalta ehkäistä sekä tahattomia että tahallisia valtionavustuksen väärinkäyttötilanteita.

Rahoitusehtojen noudattamiseen liittyvät korruption ilmenemismuodot koskevat usein kirjanpidon eriyttämistä, avustuksen käyttöä muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen, henkilöstökustannusten kohdentamisen oikeellisuutta, hankintoja lähi- tai intressipiiriltä, sekä välillisten kustannusten oikeasuhtaisuutta. Esimerkkejä hankerahoituksen prosesseihin sisällytettävistä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä on kuvattu seuraavassa taulukossa COSO-viitekehyksen osatekijöiden kautta.

Taulukko 11: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä hankerahoituksen hallinnassa

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä hankerahoituksen hallinnan prosesseissa** |
| **Ohjausympäristö** | Valtionavustusohjelmien ja rahoitushakujen valmistelu, rahoituksen hakeminen ja myöntäminen perustuen olemassa oleviin strategioihin  Hankerahoituksen hallinnan prosessien ja toimintatapojen määrittely (ml. tehtävät ja vastuut, tavoitteet, riskienhallinta ja valvonta)  Hyväksymis- ja tarkastustehtävien eriyttäminen (esim. myöntäminen, maksatus, sisällöllinen ja taloudellinen valvonta, tarkastustoiminta)  Rahoitukseen ja menettelytapoihin liittyvän osaamisen kehittäminen  Hankerahoituksen asiantuntijoiden ja valtion taloushallinnon asiantuntemuksen hyödyntäminen  Eri organisaatiomuotojen erityispiirteiden ja toimintaa ohjaavan sääntelyn tuntemus |
| **Riskien arviointi** | Hakijoiden, sidosryhmien, verkostojen sekä yhteistyökumppanien ja muiden toimijoiden esteellisyyksien ja sidonnaisuuksien kartoittaminen  Kokonaisvaltainen riskien arviointi (ml. väärinkäytös- ja korruptioriskit)  Hakijaan sekä haettavaan toimintaan tai hankkeeseen liittyvien riskien tunnistaminen ja arviointi (tuloksellisuus, rahoitusehdot, tiedon oikeellisuus)  Kilpailullisen toiminnan luonteen arviointi ja tulkintaratkaisujen dokumentointi  Liiketaloudellisen-, maksullisen-, yhteisrahoitteisen- sekä yhteistoiminnan ja hankintatoiminnan kustannusten, rahoituksen ja tulojen erottaminen  Kustannusten ja niiden kohdentamisen asianmukaisuus (tukiehdot)  Kustannusvastaavuus ja liiketaloudellinen kannattavuus  Tulojen laskutus ja toteutuminen |
| **Valvontatoimenpiteet** | Digitaalisten hakukanavien toimivuus ja automaation hyödyntäminen (ml. kontrollit)  Järjestelmien ehkäisevät ja havaitsevat automaattiset kontrollit  Riippumattomat järjestelmä- ja hanketarkastukset  Kustannusvastaavuuslaskelmat, hinnoittelu- ja jälkilaskelmat (kannattavuus)  Raportointitiedon analysoinnit (poikkeamien ja päällekkäisyyksien selvittäminen) |
| **Tieto ja viestintä** | Tutkimusrahoitukseen liittyvien menettelytapojen ja ohjeiden selkeä esilletuonti ja saavutettavuus (ml. toiminta väärinkäytöstilanteissa)  Kieleltään selkeä ja ymmärrettävä viestintä  Perehdytys- ja koulutusmenettelyt  Hankerahoituksen hallinnan edellyttämän tiedon riittävyys ja oikeellisuus  Säännöllinen toiminnan ja talouden raportointi |
| **Seurantatoimenpiteet** | Prosessien säännöllinen laatuauditointi  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus  Sisäinen ilmoituskanava |

## Valtion yhteiset palvelut

Valtion yhteiset palvelut koostuvat valtion sisäisistä tukipalveluista, joiden tuottaminen on keskitetty yhdelle valtion toimijalle, esimerkiksi palvelukeskukselle, erityistehtäväyhtiölle, liikelaitokselle tai yksittäiselle virastolle. Valtiolla yhteisiksi palveluiksi luetaan henkilöstö- ja taloushallinto, hankinnat, työympäristöihin liittyvät palvelut, koulutus ja osaamisen kehittäminen sekä ICT-palvelut. Yhteisiksi palveluiksi voidaan ajatella myös esimerkiksi tiedolla johtamisen, digitalisoinnin edistämisen sekä rahoituksen palvelut.

Yhteisten palveluiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa voidaan lähestyä ja tarkastella useasta eri näkökulmasta. Lähtökohtaisesti yhteisiä palveluita tuottavat virastot ovat omassa ja vastuullaan olevassa toiminnassa talousarviolain ja -asetuksen luoman viitekehyksen sisällä samoin kuin muutkin virastot. Palvelukeskuksista annetuissa laeissa ja asetuksissa otetaan kantaa sisäisen valvonnan vastuisiin (esimerkiksi toimitusjohtajan vastuu, varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet). Talousarvioasetuksen 69 §:ssä määritellään palvelukeskuksen johdon vastuu sisäisestä valvonnasta. Liikelaitoksia koskevan lainsäädännön mukaan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta päättää liikelaitoksen hallitus. Erillisyhtiöitä koskevat paitsi niistä erikseen asetetut lait ja asetukset sekä osakeyhtiölaki, myös valtion omistajapolitiikka ja ohjaus, sekä siinä noudatettava hyvä hallintotapa.

Palveluprosessien tuotannossa ja niiden käytössä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan roolit ja vastuut hajautuvat palveluntuottajien, alihankkijoiden sekä palvelun käyttäjien välille. Tästä näkökulmasta kysymys on talousarviolain mukaisesta toiminnasta, josta virasto osaltaan vastaa. Esimerkkejä yhteisiin palveluprosesseihin sisällytettävistä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä on kuvattu seuraavassa taulukossa COSO-viitekehyksen osa-alueiden mukaisesti.

Taulukko 12: Sisäisen valvonnan osatekijät, menettelytapoja ja toimenpiteitä yhteisten palveluiden näkökulmasta

|  |  |
| --- | --- |
| **Sisäisen valvonnan**  **osatekijät** | **Esimerkkejä sisäisen valvonnan menettelytavoista ja toimenpiteistä yhteisten palveluiden näkökulmasta** |
| **Ohjausympäristö** | Virastoa koskevien kriittisten alihankkijoiden ja yhteisten palveluiden tunnistaminen ja määrittely  Prosessien suunnittelu, kuvaaminen, seuranta sekä jatkuva kehittäminen toimijoiden välisenä yhteistyönä  Työohjeiden ja vastuunjakotaulukoiden laatiminen (ml. riskiperusteiset kontrollit ja vastuu niiden toteuttamisesta)  Tehtävien eriyttäminen |
| **Riskien arviointi** | Riskien tunnistaminen ja arviointi yhteistyössä palveluntoimittajan kanssa (ml. ketjuuntuvat riskit)  Riskien hallinnan kattavuus ja ajantasaisuus (koko toimitusketju)  Toimintaympäristön muutosten vaikutus toimintaan ja valvontaan  Toiminnan häiriöttömyys ja jatkuvuus  Avainhenkilöriskit ja varajärjestelyt |
| **Valvontatoimenpiteet** | Sopimuskauden aikainen valvonta (sopimusten vastuuhenkilöt)  Sopimusehdot ja reklamaatiokäytännöt (ml. toiminnan jatkuvuus)  Järjestelmien ehkäisevät ja havaitsevat automaattiset kontrollit  Riippumattomat järjestelmätarkastukset  Raportointitiedon analysoinnit (poikkeamien selvittäminen) |
| **Tieto ja viestintä** | Prosessiin osallistuvien tahojen yhteiset säännölliset tapaamiset ja koulutus  Tiedon jakaminen ja raportointi |
| **Seurantatoimenpiteet** | Kriittisten alihankkijoiden seurannan järjestäminen (ml. vastuut)  Prosessien seuranta sekä jatkuva kehittäminen toimijoiden välisenä yhteistyönä  Prosessien säännöllinen laatuauditointi  Riippumaton sisäinen tarkastus  Ulkoinen tilintarkastus |

## Esteellisyys ja sidonnaisuudet

Hallintolain esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta viranomaistoiminnan moitteettomuuteen. Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Esteellisyys tarkoittaa sitä, että virkamies on joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi.

Ei riitä, että virkamies omasta mielestään toimii puolueettomasti, vaan virkamiehen tulee myös ulkopuolisen silmin tarkasteltaessa menetellä siten, ettei puolueettomuutta ole aihetta epäillä. Esteellisyyssäännöksillä turvataan objektiivisuuden ja puolueettomuuden sekä lainmukaisuuden toteutumista kaikessa viranomaistoiminnassa. Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Esteellisyystilanteessa virkamiehen tulee jäävätä itsensä asian käsittelystä. Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn missään vaiheessa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.

Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiesten toiminnan tasapuolisuuteen. Virkamiesten sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimen sallittavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkamiehen virka-asema ja tehtävät sekä se, miltä sivutoimen harjoittaminen näyttää ulkopuolisen silmin.

Sisäisen valvonnan menettelytapojen kautta tulisi varmistaa, että virastot tietävät virkamiestensä sivutoimet, ja että niiden asiallisuus ja sallittavuus tulevat aina viranomaisen harkittavaksi. Tietoisuus virkamiesten sidonnaisuuksista ehkäisee esteellisten virkamiesten osallistumista asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Sidonnaisuuksien valvonnassa ja niihin kohdistettavissa tarkastuksissa tulee ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyyn liittyvä tietosuojasääntely. Sisäisen valvonnan menettelyitä ja tarkastuksia suunniteltaessa on suositeltavaa hyödyntää viraston tietosuojavastaavan asiantuntemusta.

## Toiminnan julkisuus ja tiedonhallinta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta, tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa. Tähän sääntelyyn viitataan myös hallintolain palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta käsittelevässä pykälässä.

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Laki sisältää koko julkista hallintoa koskevat säännökset tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamisesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Tiedonhallintayksiköiden tulee tunnistaa ne tehtävät, joiden suorittaminen edellyttää palveluksessa olevilta henkilöiltä erityistä luotettavuutta.

Sisäisen valvonnan menettelytapojen tulee mm. varmistaa viraston toiminnassa

* julkisuusperiaatteen noudattaminen, viranomaistoiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys
* julkisen vallan ja varojen käytön valvonnan edellytykset
* tietojen ja asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen vain lainmukaisin perustein
* riittävä tietoisuus julkisuuslain säännöksistä ja niiden soveltamisesta
* neuvontavelvollisuuden toteutuminen (ml. tarvittaessa opastus tietopyynnön tekemisessä ja ohjaaminen oikealle viranomaiselle)
* selonottovelvollisuuden toteutuminen (esim. varmistuminen, onko reklamoinnin tai tiedustelun tarkoituksena tietopyynnön esittäminen)
* asiakirjahallinnon luotettava ja huolellinen järjestäminen
* tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus
* määräaikojen noudattaminen ja annettavien päätösten valituskelpoisuus.

Viraston sisäisten ohjeiden on oltava yhteneväiset julkisuuslain, julkisuusperiaatteiden sekä tiedonsaantioikeuksia koskevien vaatimusten kanssa. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuutta tulee arvioida koko niiden elinkaaren ajan esimerkiksi sisäisten ja ulkoisten auditointien sekä säännöllisten testausten avulla myös ulkopuolelta hankittujen järjestelmien osalta. Tietojen käsittelyn luotettavuutta voidaan tukea ohjeistuksen, koulutuksen ja viestinnän keinoin. Henkilöturvallisuusselvityksiä ja salassapitosopimuksia voidaan käyttää erityistä luottamuksellisuutta vaativien tehtävien suorittamisen edellytyksenä. Sijaisjärjestelyjen avulla voidaan varmistaa määräaikojen noudattaminen esimerkiksi tietopyyntöjen käsittelyssä.

Virastojen toiminnan digitaaliseen turvallisuuteen kuuluvat julkisen hallinnon viitekehyksen mukaisesti johtaminen ja riskienhallinta, jatkuvuudenhallinta, kyberturvallisuus, tietosuoja ja tietoturvallisuus. Menettelyiden avulla suojataan kansalaisia, yhteisöjä ja yhteiskuntaa niiltä riskeiltä ja uhkilta, jotka voivat kohdistua tietoihin, palveluihin ja yhteiskunnan toimintaan digitaalisessa toimintaympäristössä. (VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdatusta riskiviestintään)

## Väärinkäytöksistä ilmoittaminen, ilmoittajansuoja ja ilmoituskanavat

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen on tärkeää yleiseen etuun kohdistuvien uhkien ja vakavien haittojen ennaltaehkäisemiseksi. Lisäksi se edistää hallinnon avoimuutta ja luotettavuutta sekä auttaa kehittämään toimintaa. Ilmoittajansuojelu antaa suojan väärinkäytösten ilmoittajille tietyissä ennalta määritellyissä tilanteissa. Nämä tilanteet ja olosuhteet on määritelty ilmoittajansuojelulaissa (laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta [(1171/ 2022)](https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221171) sekä ns.Whistleblower-direktiivissä [(EU) 2019/1937](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.305.01.0017.01.FIN).

Väärinkäytösepäilyistä ilmoittamisesta on annettava määräykset virastojen taloussäännöissä. Taloussäännössä on määrättävä toimenpiteistä ja ilmoittamisvelvollisuudesta silloin, kun viraston tai laitoksen palveluksessa oleva henkilö havaitsee sen taloudenhoidossa epäasianmukaisia tai riskialttiita menettelytapoja, laiminlyöntejä, väärinkäytöksiä tai rikoksia. Taloussäännöstä on lisäksi ilmettävä kenen vastuulle väärinkäytösilmoituksen johdosta tehtävät selvitykset, lainsäädännössä ja määräyksissä edellytettyjen ilmoitusten tekeminen sekä asiaan liittyvä muu jatkokäsittely kirjanpitoyksikössä kuuluvat.

Ilmoituksen kohteena voi olla esimerkiksi epäily hankintalain vastaisesta toiminnasta, julkisten varojen tai avustusten väärinkäytöstä, petoksesta, lahjonnasta tai virka-aseman väärinkäytöstä. Väärinkäytösepäily voi kohdistua yksittäiseen virkamieheen, palveluiden tuottamiseen, hankintoihin, sopimuksiin tai päätöksentekoon. Ilmoittajansuojelusta annetut määräykset tulevat noudatettaviksi, mikäli havainto on syntynyt ilmoittajan työn yhteydessä ja kyseessä on ilmoittajansuojelulaissa määrätty toimiala. Ilmoittajansuojelu kieltää vastatoimet ilmoittajaa kohtaan.

Valtion virastojen ja laitosten on perustettava työntekijöilleen sisäinen ilmoituskanava ilmoittajansuojelun piirissä olevien väärinkäytösepäilyjen ilmoittamista varten. Kanavan perustaminen on pakollista, mikäli henkilöstömäärä on säännöllisesti vähintään 50. Oikeuskanslerin viraston yhteyteen on lisäksi perustettu keskitetty ilmoituskanava. Oikeuskanslerinvirasto siirtää keskitettyyn kanavaan tulevat ilmoitukset toimivaltaiselle viranomaiselle käsiteltäviksi.

Liitteet

Malli viraston tai laitoksen sisäisen valvonnan toimintaohjeeksi

Sisäisen valvonnan arviointikehikko ja sen ohje

(Älä poista tätä sivunvaihtoa.)

Lähteet

**Lainsäädäntöä:**

[Suomen perustuslaki (1999/731)](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731)

[Hallintolaki (2003/434)](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434)

[Talousarviolaki](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423) (1998/423)

[Talousarvioasetus](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243) (1992/1243)

[Valtion virkamieslaki (1994/750)](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750)[Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1999/621)](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621)[[Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621)](https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906)[[Julkisuuslain ajantasaistaminen – työryhmämietintö 12.12.2023](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621)](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165308/OM_2023_32_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Valmiuslaki](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552) (2011/1552)

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta [(1171/2022)](https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221171) ja ns.Whistleblower-direktiivi [(EU) 2019/1937](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.305.01.0017.01.FIN).

**Viitekehyksiä:**

[Sisäisen valvonnan kokonaisvaltainen ajatusmalli - tiivistelmä](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2016/12/coso_exsum_translation_into_fi_final_2.pdf)

[IIA:n kolmen linjan malli](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2021/03/kolmen-linjan-malli_kuva_04032021_julkaistaan.pdf)

**Ohjeita ja suosituksia:**

[Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165087/VM_2023_54.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Sisäisen valvonnan arviointi (VM:n suositus, arviointikehikko ja kehikon ohje)](https://vm.fi/sisaisen-valvonnan-arviointi)

[Virkamieseettinen toimintaohje VM 2021](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163089)[Valtionavustustoiminnan valvonnan järjestäminen](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165317/VM_2023_93.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohjauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024–2027](https://vm.fi/documents/10623/163663446/Ohjekirje_Tulosohjaus_liitteineen_plTaustainformaatio.pdf/5e0ef4ef-536f-b8ba-de35-8dac8864361e/Ohjekirje_Tulosohjaus_liitteineen_plTaustainformaatio.pdf?t=1685623133216)

VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdatusta riskiviestintään

[Valtiokonttorin ohje toimintakertomuksen laatimisesta](https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/toimintakertomuksen-laatiminen-2/#tuloksellisuus)

[Julkisten hankintojen käsikirja 2023](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165114)

[Julkiset hankinnat ja reilut kilpailutukset (korruptiontorjunta.fi)](https://korruptiontorjunta.fi/julkiset-hankinnat)

[Korruptiontorjuntaan liittyviä ohjeita valtion virastoille ja laitoksille](https://vm.fi/documents/10623/21730205/Korruptiontorjunnan+ohjeet+24.11.2022.pdf/b6adcec9-1020-ec5e-8389-6698c5646a4b/Korruptiontorjunnan+ohjeet+24.11.2022.pdf?t=1670505274575)

[Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165266)

[VKO:n ohje sivutoimista ja esteellisyydestä (VM/561/00.00.00/2017)](https://vm.fi/documents/10623/1115054/Virkamiesten+sivutoimet%2C+29.3.2017/6278883d-d0b5-4c6a-beba-95f83f76b5e9)

[Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017)](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf)

[VTV: Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje](https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/11144102/Ohjausjarjestelma_netti.pdf)

1. [Sisäisen valvonnan kokonaisvaltainen ajatusmalli - tiivistelmä](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2016/12/coso_exsum_translation_into_fi_final_2.pdf) [↑](#footnote-ref-2)
2. [Valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohjauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024–2027](https://vm.fi/documents/10623/163663446/Ohjekirje_Tulosohjaus_liitteineen_plTaustainformaatio.pdf/5e0ef4ef-536f-b8ba-de35-8dac8864361e/Ohjekirje_Tulosohjaus_liitteineen_plTaustainformaatio.pdf?t=1685623133216) [↑](#footnote-ref-3)
3. [Sisäisen valvonnan kokonaisvaltainen ajatusmalli - tiivistelmä](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2016/12/coso_exsum_translation_into_fi_final_2.pdf) [↑](#footnote-ref-4)
4. [IIA:n kolmen linjan malli](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2021/03/kolmen-linjan-malli_kuva_04032021_julkaistaan.pdf) [↑](#footnote-ref-5)