**VALTION VIRASTON JA LAITOKSEN SEKÄ RAHASTON SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA**

**Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi**

Valtiovarainministeriö Valtiovarain controller -toiminto 2005

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Valtiovarain controller

Snellmaninkatu 1 A

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**

(09) 160 01

**Telefaksi**

(09) 160 32566

**Internet**

www.vm.fi

**Tiivistelmä**

Valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut suosituksen valtion virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruslähestymistavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Suositus kuvaa valtionhallinnon hyvää käytäntöä. Suositus ja sen sisältämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työvälineeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Suositus on tarkoitettu hyödynnettäväksi valmisteltaessa johdon arviointi- ja vahvistuslausumaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Lausuma säädetään valtion talousarviossa annetussa asetuksessa pakolliseksi osaksi valtion viraston ja laitoksen toimintakertomusta. Suositus perustuu rakenteeltaan ja lähtökohdiltaan yhteen yleisesti hyväksyttyyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan malliin, COSO ERM -viitekehykseen. Yksityiskohdat on kuitenkin sopeutettu valtionhallinnon toimintatapaan. Suosituksen ja sen sisältämän arviointikehikon käyttö ei ole pakollista. Virastot ja laitokset tai talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot voivat halutessaan käyttää muitakin yleisesti hyväksyttyjä viitekehyksiä tai tuloskortti- ja laatumalleja ja näihin perustuvia työkaluja (esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM, CAF-itsearviointimalli, ISO-laatustandardit tai tasapainoisen onnistumisstrategian - Balanced scorecard -mallit) sisäisen valvontansa ja riskienhallintansa kehittämisessä mikäli näiden välineiden sovelluksissa on otettu riittävästi huomioon sisäisen valvonnan näkökohdat ja vaatimukset. Suositus kuvaa sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämisen yleisiä periaatteita ja lähtökohtia. Monien erityisten riskien ja valtion tehtävien osalta on tarpeen käyttää niitä varten erikseen kehitettyjä riskienhallinnan menetelmiä ja työvälineitä.

**Sammandrag**

Den av statsrådet tillsatta delegationen för intern kontroll och riskhantering har utarbetat en rekommendation beträffande intern kontroll och riskhantering i statens ämbetsverk och inrättningar samt statliga fonder utanför budgeten. Rekommendationen innehåller även principer för utvärderingen av interna kontrollen. Rekommendationen innehåller en beskrivning av god praxis inom statsförvaltningen. Rekommendationen och det ramverk för utvärdering som ingår i den är avsedda att användas som verktyg för ledningen då den utvärderar ändamålsenligheten och tillräckligheten av intern kontroll och riskhantering. Rekommendationen kan även användas som stöd för att identifiera eventuella brister i den interna kontrollen.

Rekommendationen är avsedd att användas vid utarbetning av ledningens utlåtande om utvärdering och bekräftelse gällande den interna kontrollen. Utlåtandet är enligt förordningen om statsbudgeten en obligatorisk del av verksamhetsberättelsen för statens ämbetsverk och inrättningar.

Rekommendationen baserar sig på ett av de allmänt accepterade ramverken för god intern kontroll och riskhantering, det så kallade COSO-ERM ramverket. Detaljerna har dock anpassats till statsförvaltningens verksamhet. Rekommendationen och ramverket för utvärdering är inte obligatoriska. Ämbetsverk och inrättningar eller statliga fonder utanför budgeten kan även utnyttja andra allmänt accepterade ramverk eller resultatkort- eller kvalitetsmodeller samt verktyg som stöder dessa (t.ex. den europeiska kvalitetsmodellen EFQM, CAF-utvärderingsmodellen, ISO-kvalitetsstandarder eller Balanced scorecard modellen) då intern kontrollen och riskhanteringen utvecklas. Förutsättningen är dock att de speciella elementen som intern kontroll och riskhantering kräver har beaktats. Rekommendationen beskriver de generella principerna och utgångspunkterna för god intern kontroll och riskhantering. Speciella riskhanteringsmetoder och verktyg bör dock användas för ett flertal speciella risker och verksamhetsformer inom statsförvaltningen.

Sisällys

1 Viraston ja laitoksen sisäinen valvonta 8

1.1 Velvollisuus järjestää viraston tai laitoksen sisäinen valvonta 8

1.2 Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet 8

1.3 Tuloksellisuuden peruskriteerit 9

1.4 Riskienhallinta 11

1.5 Sisäinen valvonta riskienhallintafunktiona 12

1.6 Sisäisen valvonnan tavoitteet taloushallintoprosessissa 13

1.7 Sisäisen valvonnan vastuut toimintayksikössä 13

2 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma 16

2.1 Arviointi- ja vahvistuslausuman laatimisvelvolliset 16

2.2 Lausuman tarkoitus 16

2.3 Lausuman antamisen edellytyksistä 17

3 Arviointikehikon kuvaus 18

3.1 Arviointikehikon käyttötarkoitus 18

3.2 Arviointikehikon perusta 19

4 Arviointikehikon käyttöohjeet 19

4.1 Yleistä 19

4.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisen ja arvioinnin periaatteita 20

4.3 Käyttö itsenäisistä yksiköistä koostuvissa virastokokonaisuuksissa 22

5 SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTIKEHIKKO 24

5.1 SISÄINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA TOIMINTARAKENTEET 24

5.2 TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN 27

5.3 RISKIEN TUNNISTAMINEN 29

5.4 RISKIEN ARVIOINTI 31

5.5 RISKEIHIN VASTAAMINEN 32

5.6 VALVONTATOIMENPITEET (KONTROLLIT) 33

5.7 TIEDONKULKU 35

5.8 SEURANTA 37

6 LIITE 1 - Määritelmiä 38

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 20.12.2005 VM 042/00/2004

Valtiovarain controller -toiminto

Jakelussa mainituille

**VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SEKÄ RAHASTOJEN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN HYVÄ KÄYTÄNTÖ JA SEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI**

Valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut osana valtion talousarviosta annetun asetuksen 71 §:ssä säädettyjä tehtäviään suosituksen valtionhallinnon hyvästä käytännöstä sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan kehittämistarpeiden tunnistamisessa sekä asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioinnissa. Suositus ja sen sisältämä arviointikehikko on varsinkin tarkoitettu tukemaan valtion virastojen ja laitosten johtoa sekä johdon asiantuntijoita valtion talousarviosta annetussa asetuksessa säädetyn sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelussa. Suositusta voidaan käyttää virastojen ja laitosten lisäksi niissä talousarvion ulkopuolella olevissa valtion rahastoissa, jotka laativat tilinpäätökseensä kuuluvan toimintakertomuksen talousarvioasetuksen säännösten mukaisesti. Suositus perustuu väljästi COSO-ERM -viitekehykseen mutta sitä on merkittävästi muokattu valtionhallinnon tarpeisiin ja toimintaympäristöön. Suosituksessa esitetään yleisiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä valtio-organisaation toimintayksiköissä koskevia yleisiä periaatteita. Suosituksen luonnos on valmisteltu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaostossa. Kehikon luonnoksesta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, jotka ovat pyytäneet hallinnonalojensa virastojen ja laitosten lausuntoja sekä valtiontalouden tarkastusvirastolta ja valtiokonttorilta.

Suosituksen ja sen sisältämän arviointikehikon soveltamisessa on tärkeää, etteivät sisäinen valvonta ja riskienhallinta saa muodostua raskaaksi erillisprosessiksi, vaan ne on integroitava erottamattomaksi ja saumattomaksi osaksi tulosohjausta, johtamista ja toimintayksikön perustoimintoja. Suositus osoittaa hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osat yleisellä tasolla. Suositus ei ole siten vähimmäisnormi. Se kuvaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitetilan osa-alueita. Hyvän käytännön mukainen taso voidaan saavuttaa vain pitkäjänteisen kehittämistyön tuloksena.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n nojalla valtioneuvoston controller on päättänyt suositella, että valtion tilivirastoina toimivat virastot ja laitokset, virastot ja laitokset, joille ministeriö on suoraan asettanut tulostavoitteet (ministeriön kanssa tulossopimuksen tehneet virastot) sekä soveltuvin osin talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot käyttäisivät tätä suositusta ja sen sisältämää arviointikehikkoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä ja talousarvioasetuksessa säädetyn sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelemisessa. Tämän kehikon sijasta tai sen ohella voidaan käyttää muitakin käyttökelpoisia standardeja, arviointimalleja tai työvälineitä, joista esimerkkeinä ovat mainittavissa balanced scorecard eli BSC-malli -sovellukset, Euroopan laatupalkintomalli EFQM, itsearviointiväline CAF tai ISO-laatustandardit edellyttäen, että käytettävässä sovelluksessa on otettu riittävästi huomioon sisäisen valvonnan vaatimukset. Suosituksen sisältämän arviointikehikon käyttö on vapaaehtoista. On lisäksi otettava huomioon, että eräiden riskien tai valtion tehtävien ja toimintojen osalta on perusteltua käyttää asianomaista sektoria tai riskityyppiä koskevia erityisiä riskienhallinnan välineitä.

Valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti

Finanssineuvos Jan Holmberg

JAKELU: Ministeriöt

 Tilivirastot

 Virastot ja laitokset, jotka eivät ole tilivirastoja, mutta joille ministeriö on asettanut valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:n mukaisesti tulostavoitteet

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

TIEDOKSI: Valtiontilintarkastajat

 Valtiontalouden tarkastusvirasto

 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta

 - jäsenet, asiantuntijat ja sihteeri

- sisäisen tarkastuksen jaoston jäsenet

# Viraston ja laitoksen sisäinen valvonta

## Velvollisuus järjestää viraston tai laitoksen sisäinen valvonta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto ja laitos vastaa.

Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

## Sisäisen valvonnan määritelmä ja tavoitteet

*Sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.*

Sisäinen valvonta on siten lainmukaisuutta, varojen turvaamista, tuloksellista toimintaa ja oikean ja riittävän kuvan raportointia varmistavia menettelyitä ja ratkaisuja. Sisäinen valvonta liittyy ylätasolla ainakin neljään yleiseen hallinnon tavoitteeseen:

* Laadukkaamman hallinnon järjestämiseen (kansalaisten odotukset)
* Kustannustehokkuuden parantaminen (resurssien niukkuus)
* Hallinnon yleisen uskottavuuden säilyttämiseen (olemassaolon oikeutus)
* Työn mielekkyyden turvaamiseen (henkilöstön hyvinvointi)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan hyvä järjestäminen virastossa, laitoksessa tai rahastossa tukee hallinnon tilivelvollisuuden toteutumista varmistamalla, että olennaiset politiikka-alueisiin, ohjelmiin ja tehtäväalueisiin sisältyvät riskit on tunnistettu ja arvioitu sekä että niitä hallitaan tarkoituksenmukaisesti.

Tehokas sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantaa toimintayksikön tuloksia tukemalla oikeaan tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa samalla kun se varmistaa toiminnan laillisuuden ja resurssien tehokkaan käytön.

Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992), jäljempänä talousarvioasetus, säädetään tarkemmin sisäisen valvonnan sisällöstä, tavoitteista ja sen järjestämistä koskevista vaatimuksista.

Talousarvioasetuksen 69 § sisältää valtiontaloudessa sovellettavan sisäisen valvonnan määritelmän sekä sisäisen valvonnan tavoitteiden määrittelyn.

Talousarvioasetus 69 §

Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (*sisäinen valvonta*), jotka varmistavat:

1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;

2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja

3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

## Tuloksellisuuden peruskriteerit

Tuloksellisuus tarkoittaa valtionhallinnossa talousarviolain ja -asetuksen tarkoittamista tuloksellisuuden peruskriteereistä muodostuvaa kokonaisuutta. Tuloksellisuuden peruskriteerit voidaan esittää niin sanotun tulosprisman muodossa:



Tuloksellisuuden peruskriteerit jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (outcomes), toiminnalliseen tuloksellisuuteen (outputs) ja henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittymiseen.

**Yhteiskunnallinen vaikuttavuus** kuvaa sitä, missä määrin yhteiskuntapolitiikalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa yhteiskuntapolitiikan onnistumisen astetta.

Tavoitteenasettelussa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuvaavat sitä yhteiskunnan tilaa, johon politiikalla halutaan päästä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet on usein tarkoituksenmukaista esittää yhteiskunnan tai sen jäsenten olosuhteisiin halutun muutoksen kuvauksena tai tavoitetilan kuvauksena.

**Kustannusvaikuttavuus** kuvaa toteutuneen tai tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhdetta sen saavuttamisen kustannuksiin. Kustannuksina ovat kustannusvaikuttavuuden tarkastelussa lähtökohtaisesti ovat esillä kaikki toimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksina on tarpeen usein käsitellä myös toimenpiteiden sivuvaikutusten aiheuttamat kustannukset.

Kustannusvaikuttavuutta koskevien tietojen esittäminen mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden tarkastelun eli arvioinnin siitä, kuinka optimaalisesti vaikuttavuuden muutos on toteutettu suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

**Toiminnallisessa tuloksellisuudessa** on kyse tietyn yksittäisen organisaation tai toimenpidesektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta sekä niiden suhteista aiheutuneisiin kustannuksiin. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi viraston ja laitoksen johto selkeästi vaikuttaa ja sen tulee myös vastata siitä. Toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmistä kriteereistä säädetään talousarvioasetuksen 65 ja 68 b §:ssä.

Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan edelleen *toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan.*

**Toiminnallista tehokkuutta** määrittävät tarkemmin tuottavuus ja taloudellisuus sekä maksullisen toiminnan kannattavuus samoin kuin yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus.

**Tuottavuus** kuvaa tuotosten (suoritteiden) ja panosten välistä suhdetta toimintayksikön tuotantoprosessissa.

**Taloudellisuus** kuvaa tuotosten (suoritteiden) ja kustannusten välistä suhdetta toiminnassa.

**Tuotoksia ja laadunhallintaa** koskevissa tiedoissa selvitetään aikaansaatujen suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä.

**Julkishyödykkeet** ovat jakamattomasti koko yhteiskunnan ja sen jäsenten hyväksi tulevia etuja, joissa yhden henkilön etuun kohdistuva kulutus tai etuuden nauttiminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia hyödyntää kyseistä etua. Julkishyödykkeet ovat siten kollektiivihyödykkeitä. Julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi puhdas luonto ja terveellinen ympäristö, yleinen turvallisuus.

**Laatu** kuvaa viraston ja laitoksen aikaansaannosten sekä sisäisten prosessien ominaisuuksia ja erityisesti sitä, miten aikaansaannokset (tuotokset) ja prosessit toimintatapoineen vastaavat ominaisuuksiltaan niille lainsäädännössä ja yhteiskunnan ja asiakkaiden sekä yhteistyökumppaneiden odotuksissa asetettuja kriteerejä ja miten eri ominaisuudet ja näkökulmat on tuotteessa yhdistetty toimiviksi ominaisuuksiksi. Laatu on siten yleisesti virheettömyyttä ja vaatimusten- ja odotustenmukaisuutta. Laadun osia on mallinnettu erilaisissa laatustandardeissa, joista hyvän yleisen lähestymistavan tulosohjaukseen antaa esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM.

**Palvelukyky** kuvaa viraston ja laitoksen kykyä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaitaan. Se pitää sisällään:

- asioiden käsittely- tai muun läpivirtausajan

- asiakastyytyväisyyden eli kuinka tyytyväisiä asiakkaat ja sidosryhmät ovat

 saatavaan palveluun tai yhteistyöhön

- asiakasvaikuttavuuden eli asiakassuhteessa ja asiakkaan oloissa tapahtuvalle

 muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen

- kohdevaikuttavuuden eli toiminnan kohteessa tapahtuvalle toiminnalle asetetun

 tavoitteen saavuttamisen asteen

- yleensä viraston tai laitoksen kyvyn tuottaa hyötyä yhteiskunnalle ja sen jäsenille.

**Henkisten voimavarojen hallinta** kuvaa osaamista ja aineetonta pääomaa. Henkisissä voimavaroissa tarkastellaan henkilöstön määrää, tilaa, osaamista, työtyötyytyväisyyttä ja kehittymistä sekä lisäksi organisaatioon sidottua osaamista ja palvelukykyä, organisaation uudistumista ja innovaatiokykyä sekä verkostoitumista. Henkisten voimavarojen osia ovat:

- informaatiopääoma

- henkilöstö ja sen palvelukyky sekä henkilöstön hallussa oleva tieto ja osaaminen

- organisaatiokulttuuri ja organisaation pääoma eli ne hyödyt, jotka syntyvät

 toiminnan tekemisestä ja osaamisen kokoamisesta juuri kyseiseen organisaation

- uudistumiskyky, verkostot ja maine

## Riskienhallinta

Riskienhallinta määritellään toimintatavaksi, prosessiksi ja rakenteiksi, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteita uhkaavia riskejä.

Riskienhallinta tarkoittaa yleisesti menettelyitä, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan valtion ja sen toimintayksikön tavoitteiden saavuttamista heikentäviä uhkia (kielteisiä tai epäedullisia seikkoja) ja niiden todennäköisyyksiä sekä avautuneiden toimintamahdollisuuksien menettämistä. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta epäedulliset tapahtumat tai menetetyt mahdollisuudet ovat riskejä.

Riskit voivat valtionhallinnon organisaatioissa liittyä erityisesti tuloksellisuuteen (*tuloksellisuusriskit*) sekä lain ja talousarvion noudattamiseen (*laillisuusriskit*) sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja arvojen toteutumiseen (*hyvän hallinnon vajeet*) samoin kuin valtion ja sen vastuulla olevien varojen ja omaisuuden turvaamiseen (*varoja ja omaisuutta koskevat riskit*). Valtion virastojen ja laitosten toiminnan kannalta yhä tärkeämpiä voimavaroja ja toimintaedellytyksiä ovat henkiset voimavarat (henkilöstö, osaaminen ja työmotivaatio ja työhyvinvointi) sekä informaatio ja tieto. Tämän mukaisesti henkilöstöön ja osaamiseen kohdistuvien riskien (*henkilöstö- ja osaamisriskit*) ja tiedon laatuun ja tietoturvallisuuteen (*tietoriskit*) hallinta on tärkeä osa riskienhallintaa. Mahdollisuuksien menettäminen tarkoittaa sitä, että tilaisuus tuloksellisempaan ja tehokkaampaan toimintaan hukataan.

Seuraavassa kuviossa kuvataan riskityyppejä ja niiden liittymistä tulosohjaukseen ja tilivelvollisuuteen.



Valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan osalta on muistettava, että valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat viime kädessä yhden konsernin. Riskejä ja niiden hallintaa sekä sisäisen valvonnan menettelyitä on siten tarkasteltava nimenomaan valtiokonsernin kokonaisuuden tavoitteiden ja etujen näkökulmasta.

Riskienhallinta on laaja-alainen näkökulma toimintaan. Tehokkaimmillaan riskienhallinta on silloin, kun se on täysin integroitu osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä siten rakennettu sisälle toimintayksikön toimintoihin. Tällöin tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskiä hallitsevat ratkaisut tehdään kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoimisen yhteydessä.

Riskienhallinta voi olla myös erillinen toiminto ja siinä voi olla erillisiä prosesseja, joista vastaa oma yksikkönsä. Tällöin on kyse suuren organisaation tarpeesta ammattitaitoisesti hallita tiettyjä, suuruudeltaan tai vakavuudeltaan erityisen merkittäviä riskejä, joita ei myöskään voida tehokkaasti hallita tavanomaisin johdon toimin ja perustoimintoihin sisällytetyillä riskejä tunnistavilla, arvioivilla ja hallitsevilla menettelyillä.

Valtion virastoissa, laitoksissa ja rahastoissa on hyvin harvoin tarkoituksenmukaista järjestää erillisiä riskienhallinnan prosesseja. Kuitenkin esimerkiksi tietoturvallisuusriskien tunnistaminen ja hallinta vaativat yleensä erityistä asiantuntemusta ja omia menettelyitä.

Tarve kiinnittää huomiota riskienhallintaan yleensä ja tiettyihin riskityyppeihin vaihtelee huomattavasti valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen kesken. Joissakin valtion toimintayksiköissä erillinen riskienhallintatoiminto omine prosesseineen saattaa olla toiminnan ja talouden laajuuden, laadun ja luonteen vuoksi olla perusteltu.

## Sisäinen valvonta riskienhallintafunktiona

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on hallita organisaation toimintaan ja tavoitteisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Sisäinen valvonta on riskienhallintaa, jossa pyritään saamaan kohtuullinen varmuus:

* lain ja talousarvion noudattamisesta taloudessa ja toiminnassa
* varojen turvaamisesta
* tuloksellisuudesta
* oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta taloudesta ja tuloksellisuudesta.

Sisäinen valvonta on siten erityisesti näihin tavoitteisiin kohdistuvien riskien hallintaa.

Vankan pohjan valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen sisäiselle valvonnalle antaa suomalainen ja pohjoismainen hallintokulttuuri. Suomessa sen perustana ovat perustuslaissa säädetty oikeusvaltioperiaate (laillisuusperiaate, kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, perustuslain 2 §:n 3 momentti), perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien sekä hyvän hallinnon periaatteiden kunnioittaminen ja toteuttaminen. Hyvän hallinnon periaatteisiin voidaan lukea myös hyvän taloudenhoidon periaatteet. Hallintolain (434/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) periaatteiden ja säännösten optimaalinen toteuttaminen sekä valtion virkamieslain säännösten ja niihin nojautuvien hyvän virkamiesetiikan periaatteiden toteuttaminen ovat tärkeitä osia valtionhallinnon yksiköiden sisäisessä toimintaympäristössä.

## Sisäisen valvonnan tavoitteet taloushallintoprosessissa

Sisäisen valvonnan yksityiskohtaisista vaatimuksista ja tavoitteista taloushallinnon eri toiminnoissa säädetään talousarvioasetuksen useissa pykälissä. Merkittäviä sisäisen valvonnan järjestämistä koskevia säännöksiä ovat 69 b § taloussäännön sisällöstä. Taloushallinnon kannalta merkittäviä ovat myös talousarvioasetuksen 29 § maksuliiketilien käyttämisestä, 31 § käteiskassasta ja sen koosta, 35 § valtion hoidossa olevien rahastojen varojen käsittelystä kirjanpidossa, 38 § viraston ja laitoksen velvollisuudesta huolehtia toimialaansa kuuluvan valtion tulon kantamisesta sekä 38 ja 39 § menojen maksamisen menettelyistä ja siihen liittyvistä kontrolleista ja 40 § maksuliikkeen ja palkanlaskennan järjestelmistä. Merkittävä on myös 41 a §:n vaatimus kirjanpidon järjestämisestä riittävän turvallisia, yhtenäisiä ja tarvittavat tiedot antavia järjestelmiä käyttäen.

Talousarvioasetuksen 69 §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyiden on myös käsitettävä viraston tai laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston ja laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa.

Tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan menettelyjen tulee käsittää myös sille kuuluvat tilivirastotehtävät.

Sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset. Euroopan yhteisön oikeudesta johtuvat vaikutukset ovat merkittäviä silloin, kun virasto, laitos tai rahasto hallinnoi tai käyttää Euroopan unionilta saatavaa rahoitusta. Yhteisön oikeudesta tulee tällöin sovellettavaksi varsin yksityiskohtaisia sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvien kontrollien ja tarkastusten toteuttamista koskevia vaatimuksia.

## Sisäisen valvonnan vastuut toimintayksikössä

Toimintayksikön **ylimmällä johdolla on ensisijainen vastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä ja johtamisesta** samalla tavalla, kuin ylimmällä johdolla on vastuu organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja näihin liittyvän toiminnan järjestämisestä. Ylimmältä johdolta edellytetään uskottavaa ja riittävän näkyvää sitoutumista sisäiseen valvontaan ja siihen olennaisesti liittyvään riskienhallintaan. Ylin johto vastaa erityisesti näille perustan antavan sisäisen toimintaympäristön ja organisaatiorakenteen sekä tehtäväjakojen luomisesta ja ylläpidosta. **Ylimmällä johdolla on myös kokonaisvaltainen vastuu** sisäisen valvonnan toimivuudesta ja tehokkuudesta kokonaisuutena. Sisäisen valvonnan järjestämisen johtamistehtävää ja sisäisen valvonnan kokonaisuuden toimivuutta ja tehokkuutta koskevaa vastuuta ei voi delegoida. Ylimmän johdon sen sijaan tuleekin delegoida sisäiseen valvontaan liittyviä tehtäviä.

Valtion virastoissa ja laitoksissa sekä rahastoissa ylin johto tarkoittaa viraston tai laitoksen taikka rahaston ylintä johtavaa virkamiestä (pääjohtaja, ylijohtaja, johtaja, toimitusjohtaja) sekä viraston tai laitoksen hallitusta tai johtokuntaa eli monijäsenistä, ylintä päätös- ja johtovaltaa virastossa tai laitoksessa käyttävää hallintoelintä.

Kaikilla valtion henkilökuntaan kuuluvilla on vastuu omalta osaltaan ylläpitää hyvää sisäistä toimintaympäristöä, tiedostaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys omien tavoitteiden ja työtehtävien näkökulmasta sekä hoitaa omaan toimenkuvaan ja tehtäviin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt eli toiminnan tuloksellisuutta ja lainmukaisuutta sekä oikean ja riittävän raportoinnin varmistavat toimenpiteet.

**Sisäisen tarkastuksen** tehtävänä on arvioida systemaattisilla menetelmillä ja niihin perustuvilla tarkastuksilla sisäisen valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukea asiantuntijana organisaation kaikkia tasoja järkevän ja systemaattisen riskienhallinnan toteuttamisessa. Talousarvioasetuksen 70 §:ssä säädetään sisäisen tarkastuksen perustehtäväksi selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys.

Seuraavan sivun taulukossa on kiteytetty valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen eri toimielinten ja henkilöstöryhmien vastuita ja tehtäviä sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa.

Taulukko: viraston, laitoksen tai rahaston eri toimielinten ja henkilöstöryhmien vastuu ja tehtävät sisäisessä valvonnassa

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Hallitus tai muu monijäseninen ylintä päätös- ja johtovaltaa käyttävä toimielin ja ylin virkamiesjohtaja** | **Ylin virkamiesjohtaja lisäksi** | **Sisäisten tulos- tai** **toimintayksiköiden johto** | **Koko henkilöstö** | **Sisäinen** **tarkastus** |
| **Vastuu** | - Lakisääteisen tehtävän sekä valtioneuvoston ja ohjaavan ministeriön linjausten, strategioiden ja asettamien tulostavoitteiden puitteissa päättää toimintayksikön strategiasta ja toimintalinjoista sekä strategisia ja tulostavoitteita koskevien ehdotusten tekemisestä ohjaavalle ministeriölle;- Vastaa tuloksesta sekä toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta.- Ylläpitää hyvää sisästä toimintakulttuuria- Vastaa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä (sisäisen valvonnan tavoitteiden kohtuullisesta saavuttamisesta) | - Vastaa lainmukaisesta ja tuloksellisesta ja toiminnasta sekä tavoitteiden saavuttamisesta- Vastaa sisäisen valvonnan järjestämisen operatiivisesta johtamisesta ja operatiivisten tavoitteiden saavuttamisesta; - Ylläpitää hyvää sisäistä toimintakulttuuria | - Vastaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan edellyttämien toimenpiteiden toimeenpanosta sovittujen menettelytapojen mukaisesti- Vastaa oman vastuualueensa toiminnan suunnittelusta ja siihen liittyvästä riskien tunnistamisesta ja hallinnasta- Ylläpitää hyvää sisäistä toimintakulttuuria | - Toimii lainmukaisesti sekä hoitaa tehtävänsä strategioiden, tavoitteiden ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan linjausten ja niiden pohjalta tehtyjen päätösten mukaisesti.- Vastaa omaan toimenkuvaan ja tehtäviin kuuluvista sisäisen valvonnan menettelyistä- Huolehtii omassa toiminnassaan hyvän toimintakulttuurin noudattamisesta | - Tukee asiantuntijana tavoitteiden saavuttamista arvioimalla sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuutta. |
| **Tehtävät** | - Hyväksyy toimintayksikön strategiat ja linjaukset sekä talousarvio- ja tulostavoite-ehdotuksen; - Vahvistaa riskienhallinnan periaatteet ja sisäistä valvontaa koskevat ohje- ja johtosäännöt;- Viestittää riskienhallinnan tärkeydestä;- Seuraa raportointia riskienhallinnan tilasta;- Hyväksyy sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelman ja päättää tarkastuspalveluiden hankinnastaHyväksyy sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman | - Johtaa toimintaa niin, että tavoitteet saavutetaan ja olennaiset riskit hallitaan; - Organisoi sisäisen toiminnan ja kohdentaa sille resurssit; - Raportoi ylimmälle toimielimelle tavoitteiden saavuttamisesta ja riskienhallinnasta; - Viestittää riskienhallinnan tärkeydestä- Esittelee tai valmistelee sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman | - Johtaa toimintayksikkönsä toimintaa tavoitteiden ja niihin liittyvien riskien edellyttämällä tavalla- Raportoi riskienhallinnasta sovittujen menettelytapojen mukaisesti- Viestittää riskienhallinnasta henkilöstölle | - Hoitaa toimen- ja tehtäväkuvansa mukaiset tehtävät ja niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt- Raportoi poikkeamista;- Osallistuu suunnitteluun ja riskienhallintaan | - Tekee tarkastussuunnitelman mukaiset ja johdon pyytämät tarkastukset; - Raportoi havainnoista ja toimenpide-ehdotuksista; ’- Toimii asiantuntijana sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvissä kysymyksissä |

# Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma

## Arviointi- ja vahvistuslausuman laatimisvelvolliset

Talousarvioasetuksen 65 §:ssä säädetään, että **tilivirastona toimivan valtion viraston ja laitoksen** hyväksymän tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (*sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*).

Talousarvioasetuksen 63 § 3 momentin mukaan tilinpäätöksen (ja sen osana olevan toimintakertomuksen) hyväksyy ja allekirjoittaa tilivirastona toimivan viraston tai laitoksen päällikkö. Jos virastolla tai laitoksella on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä hyväksyy ja allekirjoittaa päällikön lisäksi tilinpäätöksen. Ministeriön tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ministeriön kansliapäällikön tehtäviä hoitavan esittelystä. Jos ministeriön toimialan asioita käsittelemään on määrätty myös muu ministeri, hän hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen oman tehtäväalansa osalta.

Arviointi- ja vahvistuslausuman hyväksyminen ja allekirjoittaminen on, kuten koko toimintakertomuksenkin hyväksyminen ja allekirjoittaminen ylimmän johtoelimen tehtävä.

Talousarvioasetuksen 65 a §:n mukaan on myös **viraston tai laitoksen**, joka ei toimi tilivirastona mutta **jolle ministeriö** on talousarvioasetuksen 11 §:ssä säädetyllä tavalla vahvistanut **tulostavoitteet**, laadittava omasta toiminnastaan toimintakertomus, joka sisältää sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman. Toimintakertomuksen laatimisvelvollisia ovat käytännössä ne virastot ja laitokset, jotka ovat tehneet suoraan ministeriön kanssa tulos- tai tavoitesopimuksen tai vastaavan tulostavoiteasiakirjan. Toimintakertomuksen hyväksyy ja allekirjoittaa viraston tai laitoksen päällikkö. Jos virastolla tai laitoksella on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä hyväksyy ja allekirjoittaa päällikön lisäksi toimintakertomuksen.

Talousarviolain 21 a §:n säännöksen perusteella talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä talousarviolaissa ja talousarvioasetuksessa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tämä tarkoittaa, että erityissäännösten puuttuessa **talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston** toimintakertomukseen tulee sisällyttää talousarvioasetuksen mukainen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma.

## Lausuman tarkoitus

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman tarkoituksena on:

* korostaa johdon vastuuta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta;
* lisätä johdon ja henkilöstön tietoisuutta sisäisen valvonnan merkityksestä;
* tukea systemaattista ja jatkuvaa sisäisen valvonnan ohjausta ja kehittämistä osana toiminnan johtamista;
* antaa virastoa ohjaavalle taholle käsitys sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisista kehittämiskohteista;
* lisätä yleistä luottamusta toimintayksikön ja siten koko valtionhallinnon toimintaan.

Lausuma otetaan käyttöön vuonna 2004 säädetyllä tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistukseen liittyvällä valtioneuvoston asetuksella 254/2004. Lausuma on vuodelta 2005 laadittavasta toimintakertomuksesta alkaen pakollinen osa talousarvioasetuksessa säädettyä valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston toimintakertomusta. Lausuma ei ole määrämuotoinen vaan tilivirasto laatii sen omista lähtökohdistaan. Lausuma korvaa aikaisemmin talousarvioasetuksen säännöksissä edellytetyn selostuksen sisäisen valvonnan järjestämisestä ja valvontatoiminnan yleiskatsauksen.

## Lausuman antamisen edellytyksistä

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamisen ei ole tarkoitettu edellyttävän virastoilta ja laitoksilta tai rahastoilta raskasta vuosittaista arviointiprosessia. Tarkoituksena on saada tiivis ja otteeltaan arvioiva ylimmän johdon kannanotto sisäisen valvonnan tilaan ja tärkeimpiin kehittämistarpeisiin. Tarkoituksena on, että lausumaa antaessaan johto vertaa organisaationsa tilaa niihin tavoitteisiin, joita talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetään sisäiselle valvonnalle ja että tämän vertailun tuloksena johto esittää selkeät kannanottonsa ja havaintonsa. Tarkoituksena ei ole siis edellyttää laajamittaista, vuosittaista sisäisen valvonnan syvällistä analyysia. Sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tilan tarkastelu saadaan tällöin osaksi viraston ja laitoksen johtamisen ja tulosohjauksen prosesseja.

Lausuman taustalla olevan arvioinnin olisi tarpeen perustua soveltuvaan ja yleisesti hyväksyttyyn sisäisen valvonnan viitekehykseen. Lausuman antaminen edellyttää, että lausuman sisältämät johtopäätökset voidaan tarvittaessa uskottavasti perustella.

Arvioinnissa verrataan toimintayksikön omaa sisäisen valvonnan järjestelmää johonkin sopivaan, yleisesti hyväksyttyyn viitekehykseen, joka voi olla tämä arviointikehikko tai jokin muu yleisesti hyväksytty viitekehys.

Kansainvälisesti käytetyin tällainen viitekehys on COSO (1992) mutta muutkin yleisesti hyväksytyt viitekehykset[[1]](#footnote-1) voivat toimia vertailukohtina. Arvioinnissa voidaan myös käyttää eri viitekehyksiä esimerkiksi eri toimintojen arvioinnissa. Tärkeintä viitekehyksen valinnassa on, että se mahdollistaa objektiivisen ja riittävän arvioinnin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta.

Arvioinnissa voidaan myös hyödyntää esimerkiksi laatujärjestelmästä ja laatumallista, esimerkiksi Euroopan laatupalkintomalli EFQM ja CAF -arviointiväline, ISO -laatustan­dardit sekä erilaisten strategia- ja tuloskorttikehikoiden, joista valtionhallinnossa yleisesti käytettävänä on mainittavissa Balanced scorecard eli BSC -sovellukset, avulla saatua tietoa. Näiden välineiden soveltamisen edellytyksenä on kuitenkin, että laatujärjestelmä- tai tuloskorttisovelluksessa on otettu riittävästi huomioon sisäisen valvonnan tavoitteet, periaatteet ja menettelyt.

Lausuman antamisessa on kuitenkin viime kädessä kyseessä varsin yksinkertainen asia, jossa:

1. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko toiminnan ja talouden lainmukaisuutta ja talousarvion noudattamista, omaisuuden ja varojen turvaamista, toiminnan tuloksellisuutta sekä oikeiden ja riittävien tietojen antamista taloudesta ja tuloksellisuudesta koskevat varmistavat menettelyt ja järjestelyt riittäviä ja tehokkaita sekä mitä olennaisimpia kehittämistarpeita niissä on.
2. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, onko suunnittelun ja toimintatapojen määrittelyn taustalla oleva käsitys talouden ja toimintaympäristön sekä toiminnan riskeistä ajan tasalla vai onko siinä päivitystarpeita.
3. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko toiminnan ja talouden perusprosessien vastuutukset, määritykset ja menettelytavat säädösten ja määräysten mukaisia sekä antavatko ne perusteet tulokselliselle toiminnalle.
4. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko taloushallinnon perusprosessit ja menettelytavat talousarvioasetuksessa edellytetyllä tasolla ja täyttääkö niiden yksityiskohtainen vastuuttaminen ja määrittely työjärjestyksessä ja taloussäännössä talousarvioasetuksen 69 b §:ssä säädetyt vaatimukset.
5. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen hallinnoidaanko ja valvotaanko toimintayksikön vastuulla olevia EU:n varoja riittävästi ja yhteisön säännösten ja täydentävien kansallisten säädösten ja määräysten mukaisesti.
6. arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, onko tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämällä tasolla.

Arviointilausumassa esitetään olennaisimmat havainnot ja johtopäätökset edellä esitettyihin kysymyksiin ja linjataan tärkeimmät kehittämistarpeet tärkeysjärjestyksessä.

# Arviointikehikon kuvaus

## Arviointikehikon käyttötarkoitus

Kehikon tarkoitus on toimia viitekehyksenä, johon organisaatio voi verrata omaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmäänsä ja tunnistaa olennaisia kehittämistarpeita. Kehikko palvelee muun muassa seuraavia tarkoituksia:

1. Kehikko kertoo mitä sisäiseen valvontaan liittyy ja auttaa tällä tavalla ymmärtämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan luonnetta
2. Kehikko toimii tarkistuslistana, jonka avulla toimintayksikkö voi tunnistaa sisäisen valvonnan kehittämiskohteita
3. Kehikon käyttö tukee talousarvioasetuksen 65 §:n ja 65 a §:n mukaisen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamista

Talousarvioasetuksen edellyttämän lausuman avulla virasto tai laitos taikka rahasto raportoi sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Arviointikehikon tai muiden menetelmien avulla toteutettu sisäisen valvonnan kehittämistarpeiden tunnistaminen on tarpeen virastoissa nähdä myönteisenä mahdollisuutena toiminnan tavoitteita tukevassa johtamisessa ja kehittämisessä.

**Kehikko on luonteeltaan suositus**, jota voi soveltaa kehikkoa käyttävän toimintayksikön toimintaan ja sen käyttämään terminologiaan sopivaksi. Arviointikehikko on valtion sisäisen valvonnan asiantuntijoiden yhteistyössä laatima käsitys siitä, mitä osa-alueita hyvän sisäisen valvonnan tulee tämänhetkisen käsityksen mukaan kattaa.

Arviointikehikko on luonteeltaan mahdollinen **ideaalitilan yleiskuvaus**. Se ei ole tarkoitettu sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia vähimmäisvaatimuksia määrittäväksi normiksi.

**Arviointikehikkoa voi käyttää tarkistuslistana**, joka tukee perustellun arvion muodostamista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä auttaa tunnistamaan olennaisia kehittämiskohteita. Kehikko ei kuitenkaan ole mekaaninen taulukko, joka suoraan antaisi tiedon sisäisen valvonnan tilasta. Sisäinen valvonta on ihmisten suunnittelemaa ja toteuttamaa organisaatio- ja aikasidonnaista toimintaa, jonka arvioinnissa tulee aina käyttää sekä määrällistä tietoa että asiantuntevaa laadullista harkintaa.

## Arviointikehikon perusta

Tässä suosituksessa kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko perustuu taustaltaan COSO - ERM -malliin[[2]](#footnote-2). Arviointikehikossa sisäinen valvonta ja siihen kuuluva riskienhallinta on jaettu kahdeksaan alueeseen: a) sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet, b) tavoitteiden asettaminen, c) riskien tunnistaminen, d) riskien arviointi, e) riskeihin vastaaminen, f) valvontatoimet (kontrollit), g) informaatio ja tiedonkulku ja h) seuranta.

Arviointikehikon taustalla oleva COSO-ERM perustuu vanhempaan COSO-malliin vuodelta 1992. Vanhaan COSO-malliin verrattuna arviointikehikko sisältää mm. seuraavat muutokset:

* raportointiin liittyvät tavoitteet koskevat kaikkea sisäistä ja ulkoista raportointia eikä kuten COSO-mallissa pelkästään ulkoista taloudellista raportointia.
* tavoitteissa on mukana myös strategiset, organisaation ylätason tavoitteet
* riskienhallinnassa painotetaan hierarkkista lähestymistapaa, jonka avulla koko organisaation olennaiset riskit voidaan käsitellä keskitetysti
* riskienhallinta painottuu aiempaa COSO -mallia enemmän erillisenä toimintona ja näkökulmana

Arviointikehikkoa on muokattu COSO-ERM -malliin verrattuna, jotta se olisi mahdollisimman helposti käytettävissä valtion virastoissa, laitoksissa ja rahastoissa.

# Arviointikehikon käyttöohjeet

## Yleistä

Arviointikehikon käyttötapa riippuu organisaation toimintatavoista, koosta, alueellisesta ja toiminnallisesta hajautumisesta sekä sisäiseen valvontaan liittyvän tietoisuuden tasosta. Näistä syistä kehikon käytön toteutuksesta ei voi antaa yhtä ainoaa suositusta. Kehikkoa tulee käyttää soveltaen ja organisaation toiminnan perusteella tarvittaessa lisätä tai poistaa arviointikohteita. Arviointikehikko on luonteeltaan skaalattava ja soveltuu käytettäviksi kaikenlaisissa organisaatioissa ja niiden osissa sekä yksittäisissä toimintaprosesseissa.

Yksinkertaisimmillaan, etenkin pienissä toimintayksiköissä, kehikko voi toimia johdon asiantuntijan tai talous- tai hallintojohtajan taikka sisäisen tarkastuksen tai muun sisäiseen valvontaan riittävästi perehtyneen henkilön tai yksikön tarkistuslistana, jonka avulla arvioidaan sisäisen valvonnan tila i) systemaattisesti; ii) riittävässä laajuudessa ja iii) tarvittavilta osin dokumentoidusti.

Arviointikehikon osa-alueet auttavat ylintä johtoa ja koko henkilöstöä jäsentämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeimmät osa-alueet. Tällä tasolla kehikon osa-alueiden otsakkeita voi käyttää tuloskeskusteluissa ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämisessä.

Arviointikohteiden jäsentämistä on tuettu jakamalla alueet osa-alueisiin. Osa-alueittain on listattu **arviointikohteita**, jotka ovat olennaisia tekijöitä, joiden pitää olla organisaation ja toiminnan osalta kunnossa, jotta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan voidaan katsoa toimivan tehokkaasti.

Viite-sarakkeeseen on kerätty esimerkkejä asiakirjoista tai muista lähteistä, joiden avulla arviointikohteen tilaa voidaan arvioida ja joihin tyypillisesti sisältyy arviointikohteeseen liittyviä sisäisen valvonnan elementtejä.

Todentaminen-sarakkeessa on esimerkkejä tavoista, joilla arviointikohteen tila voidaan todentaa. Huomiot-sarakkeeseen voi dokumentoida mm. arviointikohteen tilan sekä mahdollisia toimenpide-ehdotuksia. Viitteet ja todentamiskeinot eivät ole tyhjentäviä eivätkä ne välttämättä sovellu kaikkiin tilanteisiin.

Kehikko soveltuu apuvälineeksi sekä laajempaan sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan kartoittamiseen että suppeampaan, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamiseen tähtäävään tarkasteluun.

Kehikkoa voidaan käyttää tarkistuslistana seuraavasti:

1) käydään sen kohdat läpi arviointikohteiden osalta,

2) todetaan arviointikohteen tila olemassa olevista dokumenteista ja toimintatavoista

3) dokumentoidaan arviointiin liittyvät tärkeimmät huomiot ja johtopäätökset sekä mahdolliset viittaukset muihin tietolähteisiin.

4) asetetaan huomiot ja niiden perusteella tehtävät johtopäätökset sekä tarvittavat kehittämistoimet tärkeysjärjestykseen.

5) raportoidaan kertyneiden huomioiden ja johtopäätösten perusteella päätöksentekijöille sisäisen valvonnan tilasta ja havaituista parantamiskohteista.

## Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisen ja arvioinnin periaatteita

Pidetään järjestelmä ja menettelyt selkeinä, yksinkertaisina ja ymmärrettävinä

Tehokas sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen edellyttävät, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmä ja menettelyt pidetään mahdollisimman yksinkertaisina ja selkeinä. Riskeissä ja kontrolleissa on keskityttävä olennaisimpiin seikkoihin laajojen ja monimutkaisten kartoitusten sijasta. Yksinkertaisuus tarkoittaa menettelyiden ja niitä koskevien määräysten ja ohjeiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä käytännönläheisyyttä.

Vältetään erillisprosesseja

Varmistavat menettelyt sisällytetään suoraan työjärjestyksillä ja taloussäännöllä sekä tehtävämäärityksellä ja johtamisella osaksi tavanomaisia toimintatapoja.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman edellyttämät arvioinnit tehdään osana tavanomaista tulossuunnittelu- ja johtamisprosessia.

Ylimmän johdon on sitoutettava toimintayksikön tulosalueiden ja alempien sisäisten yksiköiden johto ja koko henkilöstö sisäiseen valvontaan

Jotta sisäinen valvonta ja riskienhallinta olisi tehokasta ja kattavaa, tarvitsee ylin johto välttämättä myös alaistensa tulosalueiden ja yksiköiden johdon sekä talous- ja hallintojohdon tuen.

Nähdään sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan kehittäminen monivuotisena prosessina joka vaatii priorisointia

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen on tarkoituksenmukaista nähdä vaiheittain etenevänä prosessina. Siinä ei ole järkevää pyrkiä yhdellä kertaa ratkaisemaan kaikkia koko laajan kokonaisuuden yleisemmät ja yksityiskohtaisemmat ongelmat. Tarkoituksenmukaisempaa on edetä vaiheittain arvioinnissa sekä sen perusteella annetussa arviointi- ja vahvistuslausumassa todettujen kehittämistarpeisiin vastaamisessa.

Kehittämistarpeet on asetettava tärkeysjärjestykseen, mikä vaatii yleensä ankaraa priorisointia, sillä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohella virastoissa ja laitoksissa sekä rahastoissa on monenlaista muutakin kehittämistarvetta, joka vaatii resursseja ja huomiota.

Arviointi- ja vahvistuslausuma on täyttänyt tehtävänsä, jos sen yhteydessä tunnistetaan olennaisimmat sisäisessä valvonnassa kehittämistä vaativat asiat ja kehittämistoimenpiteille asetetaan rehellinen ja realistinen aikataulu.

Ensiksi perusasiat kuntoon

Arviointikehikkoa käytettäessä tulee useissa virastoissa ja laitoksissa sekä rahastoissa esille uusia, aikaisemmin tarkastelemattomia asioita. Näitä ovat todennäköisimmin erilaiset riskien tunnistamiseen ja hallintaan liittyvät kysymykset sekä niistä muodostuva riskienhallintapolitiikka.

Kehittämiskohteiden tärkeysjärjestystä asetettaessa olisi kuitenkin ennen näkökulmien laajentamista yleisemmin riskienhallintaan huolehdittava sisäisen valvonnan perusasioista, joita ovat erityisesti seuraavat:

1. hallintosäädökset sekä työjärjestys/työjärjestykset ovat ajan tasalla
2. taloussääntö on päivitetty vastaamaan talousarvioasetuksen 69 b §:n säännöksiä ja taloussääntö perustuu viraston, laitoksen tai rahaston talousprosessin ja siihen liittyvien olennaisimpien riskien kohtuulliseen hallintaan
3. perustehtävien ja prosessien määrittelyt ovat yleisesti ottaen kunnossa sekä ottavat huomioon nykyisen lainsäädännön vaatimukset
4. hankintatoimi ja tietojärjestelmät sekä muut kriittiset ja riskiherkät toiminnot on analysoitu ja tuloksellisuutta ja lainmukaisuutta turvaavat järjestelyt sekä henkilöstön koulutus on toteutettu
5. tavoitteenasettelu vastaa tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistuksen asettamia vaatimuksia
6. tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seurantajärjestelmä vastaa talousarvioasetuksen 55 §:ssä säädettyjä vaatimuksia

Vältetään ylimitoitettua dokumentaatiota

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta edellyttävät olennaisimpien asioiden dokumentaatiota. Tähän sisältyy kuitenkin myös vaara siitä, että asioita dokumentoidaan vain dokumentoinnin vuoksi.

Dokumentaatiossa on onkin otettava huomioon organisaation ja sen johdon ja henkilöstön kapasiteetti käsitellä ja omaksua informaatiota sekä dokumentaation vaatimasta ajankäytöstä johtuvat kustannukset. Dokumentaatio täytyy rajoittaa vain olennaisimpiin asioihin, joiden kirjaaminen erilaisiin asiakirjoihin tuo selkeästi siitä aiheutuvaan vaivaan ja kustannuksiin nähden lisäarvoa.

Liian laajan dokumentaation välttäminen tarkoittaa ensinnäkin sitä, että työjärjestys, taloussääntö sekä johdon antamat ohjeet pyritään kirjoittamaan mahdollisimman lyhyinä ja selkeinä dokumentteina. Tämä tarkoittaa myös sitä, että erilaisissa suunnitelma- ja strategia-asiakirjoissa riskejä käsitellään tiiviisti olennaisimmilta osiltaan. Valtion viraston ja laitoksen tai rahaston riskienhallintapolitiikka voi useimmiten sisältyä toiminta- ja taloussuunnitelmiin, tulostavoiteasiakirjoihin sekä taloussääntöön ja tietoturvallisuussuunnitelmiin sekä muihin perusdokumentteihin eikä erillisen riskienhallintapolitiikkadokumentin laatiminen ole välttämätöntä.

Ylimitoitetun dokumentaation välttäminen tarkoittaa myös sitä, että sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan arvioinnissa dokumentoidaan vain tärkeimmät havainnot ja johtopäätökset.

## Käyttö itsenäisistä yksiköistä koostuvissa virastokokonaisuuksissa

Tilivirastoissa, jotka koostuvat useista suhteellisen itsenäisen toimivallan ja johdon omaavista virastoista ja laitoksista tai muista itsenäisistä toimintayksiköistä, tai vastaavissa useista itsenäisistä virastoyksiköistä koostuvissa virastokokonaisuuksissa edellyttää riittävän kattava sisäisen valvonnan arviointi koko organisaatiokokonaisuuden tarkastelua. Tällöin tarvitaan arvioinnin hajauttamista kokonaisuuden eri osiin sekä koko organisaatiokokonaisuuden läpi menevien yhteisten prosessien erillistä tarkastelua.

Arvioinnin delegointi ja hierarkia voi selkeimmillään toteutua kahdella eri tavalla:

1) tilivirasto, johon kuuluu virastoja, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteita voi käyttää virastojen talousarvioasetuksen 65 a §:n mukaisia vahvistuslausumia tietolähteenä laatiessaan tilinpäätöksen edellyttämän tiliviraston vahvistuslausuman;

2) virasto, jossa johtaminen ja siihen liittyvä päätösvalta on pitkälle delegoitua esimerkiksi toiminnan maantieteellisen laajuuden tai muun syyn vuoksi, voi kerätä vahvistuslausuman antamisen edellyttämät tiedot edellyttämällä viraston yksiköiltä vastaavia vahvistuslausumia.

Molemmissa tapauksissa on luotava raportoinnin ja arvioinnin yhteys niin, että virasto- tai yksikkötason menettelyiden kautta voidaan toteuttaa sisäistä valvontaa ja arvioida koko viraston sisäistä valvontaa ja sen toimivuutta.

**Arvioinnin delegointi edellyttää organisaatiolta hyvää sisäisen valvonnan tuntemusta**, koska kehikko perustuu yleisesti hyväksyttyihin sisäisen valvonnan periaatteisiin. Sisäiseen valvontaan liittyvä asiantuntemus on tehokkaan käytön edellytys jotta arviointi saadaan kohdistettua olennaisiin seikkoihin eikä aikaa käytetä mitättömiin asioihin.

Virastot ovat vastuussa talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön nähden asianmukaisen sisäisen valvonnan toteuttamisesta. Tilivirastona toimiva virasto on omien virastotehtäviensä lisäksi vastuussa tilivirastotehtäviensä sisäisen valvonnan järjestämisestä. Näihin tilivirastotehtäviin sisältyvät mm. tiliviraston tilinpäätöksen laatiminen ja tilinpäätöksessä esitettävien tietojen oikeellisuus.

Talousarvioasetuksen 66 i §:ssä edellytetään, että ministeriö antaa sellaisen viraston tai laitoksen, jolle ministeriö itse on vahvistanut tulostavoitteet eli jonka kanssa ministeriö itse on käytännössä tehnyt tulossopimuksen, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta tilinpäätös- tai toimintakertomuskannanoton. Tässä kannanotossa ministeriön on, mikäli siihen on perusteltua aihetta, otettava kantaa myös viraston ja laitoksen toimintakertomukseen sisältyvään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumaan. Ministeriö toimii tässä hallinnonalansa strategisena ohjaajana ja ottaa kantaa strategisiin kysymyksiin.

Viraston, joka ei ole tilivirasto, on talousarvioasetuksen 65 a §:n mukaisissa tapauksissa laadittava toiminnastaan toimintakertomus, johon sisältyy viraston sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma.

Tilivirasto voi käyttää näitä virastokohtaisia vahvistuslausumia kootessaan tilivirastotasolla kokonaisarvion sisäisen valvonnan tilasta tilinpäätöksen kattamalla toimialueella.

Tiliviraston osalta kyse on tiedon keräämisestä ja muokkaamisesta siten, että osista (virastot) syntyy selkeä kokonaiskuva (tilivirasto) riippumatta siitä, missä on vastuu toiminnasta ja sisäisestä valvonnasta.

Sisäinen valvonta on kiinteä osa toiminnan johtamista, joten sen keskittäminen tarkoittaa toiminnan johtamisen keskittämistä. Käytännössä johtamista ja sitä kautta sisäistä valvontaa joudutaan kaikissa suuremmissa organisaatioissa delegoimaan joskin kokonaisvastuu säilyy edelleen delegoijalla. Olennaista on sekä toiminnan tavoitteiden että sisäisen valvonnan osalta tarkastella virasto-organisaatiorakenteita ja niihin liittyviä suunnittelu- ja ohjaussuhteita sekä tulosvastuuta toteuttavaa raportointia. Tapauksissa, joissa delegointi on huomattavasti yllä kuvattuja kahta vaihtoehtoa monimutkaisempia, on sisäisen valvonnan delegointijärjestelmän kuvaaminen ja dokumentointi usein edellytys sisäisen valvontajärjestelmän arvioinnin aloittamiselle.

# SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTIKEHIKKO

## SISÄINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA TOIMINTARAKENTEET

Sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet luovat perustan sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Sisäisen valvonnan puitteet muodostuvat hallintosäädöksillä, työjärjestyksillä ja taloussäännöllä tehdyistä organisaatioratkaisuista sekä johtamisessa tehdystä töiden järjestämisestä. Sisäiseen toimintaympäristöön sisältyy mm. ohjaavien elimien ja viraston johdon asenne ja toimenpiteet koskien riskinottoa ja valvonnan tärkeyttä organisaatiossa sekä organisaation henkilöstöpolitiikka. Sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet sisältää seuraavia osatekijöitä: organisointi, yleinen suhtautuminen riskeihin ja niiden ottamiseen, rehellisyys ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen, johdon henkilöstön arvot, johdon valvontaperiaatteet ja toimintatapa, organisaatiorakenne, tehtävien, toimivaltuuksien ja velvollisuuksien jakaminen, henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt sekä henkilöstön pätevyys.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Toimintakulttuuri | Johto on sitoutunut toimintaan ja kantaa johdolle kuuluvan vastuun toimintojen kokonaisuudesta ja niiden kehittämisestä sekä tuloksellisuudesta | Toimintalinjaukset ja käytännön menettelytavat; esim. henkilöstöpolitiikka ja tietoturvapolitiikka, johtajien oma esimerkki | Johto tekee selkeät linjaukset, käsittelee suunnitelmat ja seurantatiedot, ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sekä ottaa vastaan ja antaa palautetta oikeudenmukaisesti ja näyttää toiminnallaan esimerkkiä. |  |
|  | Johto on määritellyt ja viestittänyt toimintayksikön yleisen riskinottohalukkuuden | Strategiat ja niihin sisältyvät riskienhallintaperiaatteet sekä niiden sisäistäminen strategioissa ja toimintatavoissa, mahdolliset riskienhallintapolitiikkaa koskevat johdon linjaukset | Johto päättää osana strategista suunnittelua yleisellä tasolla, millaisia riskejä ja millä tasolla organisaatio voi ottaa toiminnassaan. Strategisesti tai toiminnan kannalta merkittävimmille riskeille on määritelty riskirajat tai muut riskienhallintaa koskevat tavoitteet |  |
|  | Toimintayksikkö on sisäistänyt ja konkretisoinut perustuslaista ja hyvän hallinnon periaatteista johtuvat toimintaa koskevat vaatimukset omiksi toimintatavoikseen ja arvoikseen ja kuinka hyvin henkilöstö tuntee nämä vaatimukset | Hyvän hallinnon periaatteet, Eettiset säännöt; Arvot; Käytännesäännöt (esim. sidosryhmäsuhteisiin ja vieraanvaraisuuden hyväksymiseen); Pelisäännöt ei-toivotun käyttäytymisen tilanteissa; tulos- ja kehityskeskustelut | Odotusten mukainen toimintatapa viestitetään kaikille ja kytketään kaikkeen päätöksentekoon ja suunnitteluun; Hyvän hallinnon periaatteiden vastaiseen toimintaan puututaan nopeasti |  |
|  | Organisaation jäsenet tuntevat toimintaa ohjaavat keskeiset säännöt ja noudattavat niitä | Virkamieslaki; Hallintolaki; Julkisuuslaki; asianomaista toimintaa ja organisaatiota koskeva lainsäädäntö | Organisaatiossa on systemaattinen tapa, jolla henkilöstölle kerrotaan olennaisista toimintaa ohjaavista säännöistä. Poikkeamiin reagoidaan johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. |  |
|  | Organisaation ilmapiiri kannustaa keskusteluun ja epäkohtienkin esilletuomiseen | Arvot; Johdon esimerkki ja esimiestyö, Taloussääntö taloudenhoidon virheiden osalta,Työjärjestys; Henkilöstöstrategia, Tosiasialliset käytännöt | Uudet ehdotukset ja kritiikki käsitellään rakentavalla tavalla. Epäonnistumisia hyväksytään. Työtyytyväisyyskyselyn tulokset ilmentävät myönteistä kehitystä tai tilannetta |  |
|  | Kannustinjärjestelmät ovat järkeviä ja oikeudenmukaisia | Tulos- ja kehittämiskeskustelut; Palkkausjärjestelmä | Kannustimet ovat avoimia, johdonmukaisia ja yleisesti hyväksyttyjä sekä vaikuttavat myönteisesti tuloksellisuuden ja ilmapiiriin.. |  |
| Organisaatio | Organisaation rakenne on selkeä ja tukee tuloksekasta toimintaa | Hallintosäädökset, organisaatio ja johtamisjärjestelmä, työjärjestykset, toimenkuvat | Organisaatiorakenteen ja vastuunjaon perusteella tehtävät ja vastuut ovat selkeitä; Organisaatiorakenne tukee perustehtävän ja strategian toteuttamista |  |
|  | Vastuut, tehtävät ja valtuudet on määritelty ja viestitetty tarkoituksenmukaisesti | Työjärjestys; Taloussääntö taloushallinnon menettelyiden ja talousprosessin osalta, Toimenkuvat;Tulos- ja kehittämiskeskustelut | Vastuut ja tehtävät on määritelty kaikille keskeisille osa-alueille |  |
| Resurssit | Henkilöstöllä on tehtävien edellyttämä osaaminenTehokas rekrytointiOsaamisen arviointiOsaamisen kehittäminen ja siirtäminenriittävä mutta ei liiallinen henkilöstön määrä eri toiminnoissa sekä tarkoituksenmukainen osaamisrakenne | Valtion virkamieslaki ja -asetus, VES; Henkilöstöstrategia ja -politiikka; Henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat | Organisaatiolla on dokumentoidut ja päivitetyt osaamistarpeet ja -resurssit määrittelevä henkilöstöstrategia tai -politiikka. Henkilöstöön liittyvät periaatteet on dokumentoitu ja niitä noudatetaan; Osaamisen kehittäminen on kytketty toiminnan tarpeisiin. |  |
|  | Organisaatiolla on sellaiset tietojärjestelmät kuin tehtävien tuloksekas hoito edellyttää. | Tietohallintostrategia, menetelmäkuvaukset, käytettävyysraportit, AMS, jatkuvuussuunnitelmat | Toimintaa tukevat tietojärjestelmät ovat luotettavia ja dokumentoitu; Asiat rekisteröidään johdonmukaisesti; Tiedot ovat käytettävissä |  |
|  | Organisaatiolla on sellaiset tilat, laitteet ja palvelut kuin tehtävien tuloksekas hoito edellyttää. | Valtion toimitilastrategia, Toiminta- ja toimitilastrategia, TTS; Jatkuvuussuunnitelmat | Rahallisten resurssien puitteissa olevat hankkeet ja hankintasuunnitelmat on johdettu strategiasta ja muista toimintasuunnitelmista.  |  |

ARVIO TOIMINTAYMPÄRISTÖN TILASTA:

## TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

Toiminnan johdonmukainen suunnittelu, seuranta ja ohjaus sekä näihin liittyvä tavoitteiden määrittely ovat edellytyksiä tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamiselle. Tarkoitus on, että riskit tunnistetaan, arvioidaan ja riskeihin vastaamiseksi tarvittavat toimenpiteet linjataan määriteltäessä sisäistä toimintaympäristöä ja toimintarakennetta sekä asetettaessa tavoitteita. Kehikon kohtien 5.3. riskien tunnistaminen, 5.4.riskien arviointi, 5.5. riskeihin vastaaminen tehdään ajatusprosessina tavoitteiden asettamisen sekä sisäisen toimintaympäristön ja toimintarakenteen määrittelyn ja muutosten yhteydessä. Tavoitteenasettelussa tällöin tunnistetaan ja arvioidaan ulkoisesta toimintaympäristöstä ja sisäisestä toimintaympäristöstä johtuvat riskit tavoitteiden saavuttamiselle ja tavoitteenasettelu sekä tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden määrittelyssä nämä seikat otetaan huomioon.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Päämäärä ja tehtävä | Organisaatiolla on selkeä perustehtävä. Johto on määritellyt vision ja toimintastrategian. Organisaatio on määritellyt ydintehtävänsä ja prioriteettinsa | Missio eli perustehtäväVisio eli tahtotilaStrategia ja sen työvälineet (strategiamallit); | Perustehtävä ja visio lähtökohtana kaikessa suunnittelussa |  |
|  | Organisaation kaikki jäsenet tuntevat organisaation perustehtävät ja toimintatavat sekä oman yksikön roolin ja tavoitteet osana kokonaisuutta | Strategia ja sen viestintä toimintayksikössä | Strategia on selkeä, riittävän lyhyt ja olennaisilta osiltaan kaikkien tiedossa. |  |
|  | Organisaatiolla on selkeät strategiset tavoitteet | Strategiat, toiminta- ja taloussuunnitelma, tulostavoiteasiakirjat (tulossopimus) sekä sisäiset tavoiteasiakirjat | Organisaatiolla on selkeät strategiset pitkäntähtäimen tavoitteet, jotka tukevat tahtotilan toteutumista |  |
| Toiminnan suunnittelu | Toimintaa suunnitellaan ja seurataan kaikilla tasoilla systemaattisesti.  | Talousarviolaki ja -asetus; Taloussääntö; Tulossopimukset; Suunnitteluohjeistus | Strategia ja siitä johdetut muut suunnitelmat perustuvat ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön analyysiin; Suunnittelu ja seuranta perustuu säädöksiin ja ohjeistukseen |  |
|  | Organisaatiolla on selkeät toiminnalliset tavoitteet | Suunnitteluasiakirjat, tulosohjausasiakirjat eli viraston ja hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma, talousarvioesityksen perusteluissa esitetyt alustavat tulostavoitteet, ministeriön vahvistamat tulostavoitteet (tulossopimus) | Tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle on asetettu selkeät, olennaiset ja kattavat tavoitteet |  |
|  | Tavoitteet on johdettu ylemmän tason tavoitteista ja päämääristä | Suunnittelu- ja tulosohjausasiakirjat | Tavoitteet on dokumentoitu hierarkkisesti tukemaan ylemmän tason tavoitteita. Tulostavoitteiden yhteys hallinnonalan tavoitteisiin ja hallitusohjelmaan on esitetty |  |
|  | Tavoitteet on priorisoitu ja aikataulutettu sekä kytketty mittareihin, toimenpiteisiin ja resursseihin | Suunnittelu- ja tulosohjausasiakirjat, sisäiset tavoiteasiakirjat ja budjetit | Tavoitteet on asetettu olennaisille toiminta-alueille; Jokaiselle tavoitteelle on määritelty seurantamittarit. Seurannassa käytettävien mittareiden kuvaavuutta on tarkasteltu siten, että saatavan ohjausinformaation oikeellisuudesta ja riittävyydestä on kohtuudella varmistuttu |  |
|  | Tavoitteet on viestitetty tarkoituksenmukaisesti.  | Viestintäsuunnitelmat; Toimenkuvat ja sisäiset tavoiteasiakirjat, Henkilötason tavoiteasiakirjat ja tulos- ja kehittämiskeskustelut, Sisäinen viestintä ja sen järjestelmät | Suunnitteluprosessit ovat avoimia, koko henkilöstö saa niistä ajoissa tietoa ja heille annetaan mahdollisuus vaikuttaa siihen |  |

ARVIO TAVOITTEIDEN ASETTAMISESTA:

## RISKIEN TUNNISTAMINEN

Tavoitteiden saavuttamista uhkaavien seikkojen tunnistaminen ja dokumentointi.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
|  |  |  |  |  |
| Riskien tunnistaminen  | Riskien tunnistaminen on riittävän systemaattista ja jatkuvaa | Suunnitteluasiakirjat sekä strategia- ja laatumallit sekä mahdollinen riskienhallintapolitiikan dokumentit | Riskien tunnistaminen perustuu järjestelmälliseen menetelmään.Tunnistetut riskit dokumentoidaan olennaisimmilta osiltaan |  |
|  | Organisaatio arvioi säännöllisesti ulkoisen toimintaympäristön vaikutuksia toimintaansa | Strategia ja strategiamallit (esim. BSC); SWOT-analyysit; sidosryhmäanalyysit; skenaariot; muutokset lainsäädännössä, Johdon ja johtoryhmän työskentelytavat | Strategisessa suunnittelussa otetaan huomioon ulkoiset tekijät, rajoitteet ja niiden muutokset |  |
|  | Taloussääntö on ajan tasalla ja perustuu taloushallinnon prosessien riskien tunnistamiseen ja arviointiin.Taloussäännön suhde työjärjestykseen ja hallintosäädöksiin on selkeä niin, että eri määräykset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden | Taloussääntö ja siihen liittyvät asiakirjat (määräykset laskujen hyväksymisestä ja muut sisäiset määräykset) | Talousarvioasetuksen 69 b §:ssä säädettyjen vaatimusten ja valtiokonttorin taloussääntöjen laadinnasta antaman määräyksen toteutuminen taloussäännössä. Taloussääntöä ja työjärjestystä sekä muuta sisäistä organisoitumista varten on analysoitu toimintayksikön taloudelliseen ympäristöön ja taloushallinnon prosesseihin liittyvät tärkeimmät riskit |  |
|  | Riskien tunnistaminen kattaa organisaation henkilöstöpolitiikan  | Strateginen henkilöstösuunnitelma ja henkilöstöpolitiikan dokumentit | Henkilöstösuunnittelussa ja johtamisessa otetaan huomioon henkilöstö- ja osaamisriskit |  |
|  | Riskien tunnistaminen kattaa koko organisaation ja keskeiset hankkeet ja projektit | Toimintasuunnittelu ja johtaminen; Projekti- ja hankemallit ja -seuranta; poikkeamaraportointi | Organisaatiossa toteutetaan riittävän systemaattisesti riskien tunnistaminen, riskeistä raportoidaan olennaisuuden edellyttämällä tavalla, mahdolliset riskienhallintaraportit  |  |
|  | Riskien tunnistaminen kattaa kaikki tavoitetyypit:* strategiset vaikuttavuustavoitteet
* toiminnalliset tulostavoitteet
* toiminnan ja talouden laillisuus
* oikeiden ja riittävien tietojen raportointi sekä tiedon luotettavuus.
 | Suunnittelu- ja tulostavoiteasiakirjat, poikkeamaraportointi, mahdollinen riskienhallintapolitiikkadokumentti, työjärjestys, taloussääntö taloushallintoprosessien osalta. | Yhteiskunnallista vaikuttavuutta uhkaavat tärkeimmät riskit tunnistetaan;Toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista uhkaavat olennaisimmat riskit tunnistetaan; laillisuutta uhkaavat riskit tunnistetaan; sisäisen ja ulkoisen johtamisen edellyttämien tietojen ja raporttien luotettavuutta uhkaavat tärkeimmät riskit tunnistetaan (tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen heikkoudet ja puutteet olennaisilta osin tiedossa) |  |
|  | Tavoitteisiin (*strategiset, toiminnalliset, raportointi, laillisuus ja hyvän hallintotavan mukaisuus*) liittyvät riskit tunnistetaan osana suunnitteluprosessia | Suunnittelun ohjeistus, suunnitteluasiakirjat, hankesuunnitelmat, johdon työtavat | Riskit käsitellään suunnitteludokumenteissa ja niiden tausta-asiakirjoissa yhdistettynä tavoitteiden, toimenpiteiden ja työtapojen tarkasteluun |  |

ARVIO RISKIEN TUNNISTAMISESTA:

## RISKIEN ARVIOINTI

Tunnistetuille olennaisimmille riskeille määritellään riskin toteutumisen todennäköisyys ja arvioidaan vaikutus tavoitteiden saavuttamiselle, mikäli riski toteutuu. Riskit asetetaan tällä perusteella merkittävyysjärjestykseen.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Riskien arviointi | Tunnistetut riskit arvioidaan säännöllisesti  | SuunnitteluasiakirjatJohdon työtavat, esimerkiksi johtoryhmien keskustelut | Riskiarvioinnit on dokumentoitu tärkeimmiltä osin |  |
|  | Olennaiset riskit arvioidaan riittävän laajasti | Suunnitteluasiakirjat, taloussääntö ja muut taloushallinnon järjestämistä ja taloushallinnon suunnittelua koskevat asiakirjatMahdollinen riskienhallintapolitiikka | Tärkeimmät tunnistetut riskit arvioidaan tai tunnistetut riskit priorisoidaan ja olennaiset riskit arvioidaan koko organisaatiossa |  |
|  | Riskien todennäköisyys ja vaikutus arvioidaan | Suunnitteluasiakirjat | Riskiarvioinnit on dokumentoitu siten, että voidaan havaita tärkeimpien riskien tulleen arvioiduiksi ja otetuksi asianmukaisesti huomioon |  |
|  | Riskien arviointi on mahdollisimman objektiivista | Suunnittelu- ja valmisteluasiakirjat sekä mahdollinen riskienhallintapolitiikkaToimintayksikön omien asiakirjojen yhdenmukaisuus valtioneuvoston ja ministeriön asettamien konsernitason linjausten kanssa | Arviot perustuvat olennaisimpien riskien osalta avoimesti ilmaistuilla kriteereillä tehtyyn itsearviointiin sekä mahdollisesti kvantitatiiviseen dataan tai ulkopuolisiin arvioihinArvioinnissa otetaan huomioon valtion konserniohjauksen linjaukset |  |
|  | Arvioidut merkittävimmät riskit raportoidaan johdolle | Riskiraportit ja riskien käsittely toimintaa ja tulosta koskevissa raporteissa johdolle, suunnitteluasiakirjat | Olennaisista riskeistä raportoidaan kaikilla tasoilla johdolle  |  |

ARVIO RISKIEN ARVIOINNISTA:

## RISKEIHIN VASTAAMINEN

Arvioidut riskit suhteutetaan viraston tai laitoksen taikka rahastoa koskevaan lainsäädäntöön sekä valtioneuvoston ja ohjaavan ministeriön asettamiin linjauksiin sekä edellä mainittujen puitteissa toimintayksikön omaan riskinottohalukkuuteen ja -kykyyn. Kun lainsäädännön vaatimukset ja riskien hallintamenettelyiden arvioidut kustannukset ja riskienhallintatoimen hyödyt suhteutetaan keskenään, linjataan, mitä riskejä otetaan ja miten riskejä hallitaan.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Riskien luokittelu | Arvioidut riskit priorisoidaan | Toimintayksikköä ja sen toimintaa koskeva yleis- ja erityislainsäädäntö, Suunnitteluasiakirjat, taloussääntö, itsearvioinnit; mahdollinen riskienhallintapolitiikka; mahdolliset riskiraportit | Johto suhteuttaa riskien toteutumisesta johtuvat menetykset ja vahingot sekä riskien ottamisesta johtuvat mahdollisuudet lainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin sekä valtio-organisaation tavoitteisiin ja riskinottohaluun |  |
|  | Riskeille tunnistetaan hallintamenettelyt | Suunnitteluasiakirjat, Työ- ja toimintaohjeet, Taloussääntö taloushallintoon liittyvien riskien osalta, Pöytäkirjat; Mahdollinen riskienhallintapolitiikka ja Riskiraportit | Priorisoiduille riskeille valitaan hallintamenettely: i) riskin välttäminen; ii) riskin pienentäminen; iii) riskin jakaminen muille; iv) riskin kantaminen |  |
|  | Hallintamenettelyt perustuvat kustannus/hyöty -arviointiin | Suunnitteluasiakirjat laskelmineen, Johdon laskentatoimesta saatavat tiedot, Pöytäkirjat; Mahdollinen riskienhallintapolitiikka | Hallinnan kustannuksia verrataan riskin vähenemisen hyötyyn. Hallinnan aiheuttamat uudet riskit otetaan huomioon. |  |
|  | Johto hyväksyy valitut hallintamenettelyt | Koko organisaatiota tai toiminto- tai tulosaluekohtaiset toimintalinjaukset, Taloussääntö taloushallinnon riskien osalta, pöytäkirjat; Mahdollinen riskienhallintapolitiikka | Johdon selkeät päätökset olennaisten riskien hallinnasta tai riskin kantamisesta |  |
|  | Riskeille määritellään soveltuvat valvontatoimenpiteet ja -vastuut | Työjärjestys ja taloussääntö taloushallinnon riskien osalta, Toimintaohjeet | Dokumentoidut riskienhallintatoimenpiteet |  |

ARVIO RISKEIHIN VASTAAMISESTA:

## VALVONTATOIMENPITEET (KONTROLLIT)

Valvontatoimenpiteet eli kontrollit ovat varmentavia tai tarkistavia menettelyitä tai välineitä, jonka avulla voidaan pienentää riskejä. Valvontatoimenpiteet voivat olla ennakoivia, joilla estetään riskin toteutuminen tai jälkikäteistoimenpiteitä, joilla pienennetään riskin toteutumisen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Valvontatoimenpiteiden tehtävänä on tuottaa kohtuullinen varmuus siitä, että organisaation tavoitteet saavutetaan halutulla tavalla.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Valvontatoimenpiteiden suunnittelu | Keskeiset toimintaprosessit on määritelty ja niihin liittyvät riskit ja valvontatoimenpiteet on kuvattu olennaisuuden edellyttämässä laajuudessa  | Prosessikuvaukset ja suunnitteluasiakirjatTyöjärjestysTaloussääntö taloushallintotehtävien osaltaToimintapolitiikat ja menettelytavat | Ydintehtävien ja tukipalveluiden tärkeimmät toimintaprosessit on määritelty ja ne arvioidaan säännöllisesti |  |
|  | Valvontatoimenpiteet kattavat * talouden ja toiminnan laillisuuden
* toiminnan tuloksellisuuden;
* hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
* johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.
 | Prosessikuvaukset ja -määritykset;Suunnittelu- ja seurantaprosessin asiakirjat sekä tulostavoiteasiakirjat;Prosessien laadunseuranta;Työjärjestys;Taloussääntö taloushallinnon kontrolleissaKäyttöoikeudet ja valtuuspäätöksetOmaisuuden rekisteröintiTietoturvallisuuspolitiikka ja tietoturvallisuussuunnitelmat | Toimintaprosessien määrityksessä ja vastuuttamisessa on otettu huomioon varmentavien ja varmistavien menettelyiden ja rakenteiden tarve |  |
|  | Johto päättää käytettävistä valvontatoimenpiteistä | TyöjärjestysTaloussääntö taloushallinnon valvontatoimenpiteiden osaltaMahdollinen riskienhallintapolitiikka | Toimintayksikössä on toteutettu- yhteensopimattomien tai vaarallisen yhdistelmän aiheuttavien tehtävien eriyttäminen- tarvittava raportointi- turvallisuusjärjestelyt eri lohkoilla (henkilöstöturvallisuus, tietoturvallisuus, toimitilaturvallisuus ja muu fyysinen turvallisuus)- kirjanpito ja laskentatoimi käsittää kaikki vastuulla olevat varat ilman viipeitä ja vaarallisia kirjausmenettelyitä |  |
|  | Organisaatiolla on päivitetty jatkuvuussuunnitelma | Valmiussuunnitelma, Jatkuvuussuunnitelma | Valmiussuunnitelma on dokumentoitu ja päivitetty |  |
| Valvontatoimenpiteiden koordinointi | Valvontatoimenpiteet on integroitu organisaation johtamis- ja ohjausprosessiin | Suunnittelun ohjeistusTaloussääntöProsessikuvauksetToimintapolitiikat ja menettelytavat | Riskienhallinta on kytketty osaksi tavoitteiden suunnittelua ja seurantaa |  |
|  | Useaa yksikköä koskevien riskien valvontatoimenpiteistä päätetään koordinoidusti | Työjärjestys ja taloussääntö, mahdollinen riskienhallintapolitiikka | Organisaatiokokonaisuuden tärkeimmistä riskeistä raportoidaan kootusti johdolle; Johto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin |  |
| Valvontatoimenpiteiden seuranta | Johto seuraa valvontatoimenpiteiden toimivuutta poikkeamaraportoinnin avulla | Taloussääntö, mahdollinen riskienhallintapolitiikka, johdolle annettava raportointi | Raportit tuotetaan järjestelmällisesti ja niiden perusteella ryhdytään toimenpiteisiin |  |
|  | Valvontatoimenpiteiden tehokkuus arvioidaan osana riskien arviointia | SuunnitteluasiakirjatSisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ja sen valmisteluaineisto | Prosessit ja niihin liittyvät riskit ja valvontatoimenpiteet arvioidaan ja päivitetään säännöllisesti; Johto käsittelee poikkeamaraportit |  |
| Toiminnan seuranta | Tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti ja dokumentoidusti | Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen toiminta ja laatuSuunnittelun ja seurannan ohjeistusSisäiset tulosraportit sekä tuloskeskustelutToimintakertomuksen sisältö | Suunnittelu-, seuranta- ja raportointimenettelyllä seurataan strategisia, tts ja tulostavoiteasiakirjojen toteutumista.  |  |
|  | Johto ryhtyy seurannan perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin | SuunnitteluprosessiJohtoryhmän kokouksetJohtamisen prosessit | Johto käsittelee seurantatietoja ja tekee päätöksiä tietojen perusteella. Päätökset toteutetaan.  |  |
|  | Toteumasta ja toimenpiteistä viestitetään henkilöstölle ja ohjaavalle taholle | YksikkökokouksetIntranetTyötyytyväisyysbarometriTulos- ja kehittämiskeskustelut, muut palautejärjestelmät | Henkilöstö saa olennaista tietoa toiminnan tuloksesta ja sen aiheuttamista toimenpiteistäHenkilöstö saa palautetta omasta työstään ja sen tuloksellisuudesta |  |

ARVIO VALVONTATOIMENPITEISTÄ:

## TIEDONKULKU

Toimiva tietotuotanto ja tiedonkulku ylläpitää vuorovaikutus- ja raportointikanavia, joiden avulla organisaation johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti olennaista ja käyttökelpoista tietoa toimintaan vaikuttavista ja tekijöistä.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Johdon laskentatoimi | Organisaation johdon laskentatoimi täyttää talousarvioasetuksen 55 §:ssä asetetut vaatimuksetJohtamista varten on trenditiedot tuloskehityksestä sekä kustannuksista tulosalueittain | Laskentapuitteet ja -järjestelmätHenkilöstöhallinnon ja henkisten voimavarojen hallinnan ja seurannan järjestelmät ja niiden toimivuusJohdon tietojärjestelmätLaatujärjestelmäAsiakaspalautteen keruuStrategiamalli ja strategian seuranta | Organisaatiossa tuotetaan tuloksellisen johtamisen edellyttämät olennaiset tiedot talousarviolakiin ja -asetukseen perustuvan tulosprisman kaikilta osa-alueiltaEri järjestelmistä ja seurantamenettelyistä saatavaa tietoa voidaan yhdistää olennaisista asioista kertovaksi kokonaisuudeksiJohto organisaation eri tasoilla hyödyntää johdon laskentatoimen ja seurannan tuottamia tietoja |  |
| Sisäinen tiedonkulku | Organisaatiolla on toimivat tiedonkulkua ja vuoropuhelua tukevat menettelyt | Yksikkökokoukset, raportointivälineet, intranet, johtoryhmä, yt-toimikunta, työtyytyväisyyskysely | Työntekijöillä on eri organisaatiotasoilla riittävä tieto tehtäviensä toteuttamiseksi |  |
|  | Poikkeustilanteiden tiedotus on nopeat ja selkeät tiedonkulkukanavat | Viestintäsuunnitelma;Säännöt epäkohtien raportoinnista | Poikkeustilanteiden vaatima tiedotus on suunniteltu ja viestitetty henkilöstölle |  |
|  | Organisaatiolla on menettelyt, joilla henkilöstön ja sidosryhmien käsitykset saadaan johdon käyttöön | Asiakaspalautteen raportointijärjestelmä, henkilöstöpalautteen raportointi,  | Työtyytyväisyyttä tutkitaan ja analysoidaan säännöllisesti |  |
| Tuloksellisuuden laskentatoimi ja muu seurantajärjestelmä | Organisaatio pystyy tuottamaan talousarviolain edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja tuloksellisuudesta tulosprismamallin mukaisesti | Tilinpäätös ja toimintakertomusStrategian seurantajärjestelmä | Tietosisällöt vastaavat tulosprisman osa-alueita riittävän kattavasti ja talousarvioasetuksen 55 §:ssä säädetty kehityssuuntien seurattavuus on mahdollista |  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Ulkoinen tiedonkulku | Poikkeustilanteiden raportoinnille on nopea ja selkeä tiedonkulkukanava | ViestintäsuunnitelmaValmiussuunnitelma | Organisaatiolla on suunnitelmat poikkeustilanteissa noudatettavaa tiedonkulkua varten |  |
|  | Organisaatiolla on menettelyt, joilla se vaihtaa tietoja organisaation sidosryhmien kanssa | Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen säännökset viestinnästä; Valtionhallinnon viestintää ja sen arviointia koskeva suositusAsiakasjulkaisutViestintäsuunnitelmaYhteistyöryhmätAsiakastyytyväisyyskysely | Organisaatio noudattaa sovittuja menettelytapoja sidosryhmäyhteistyössä, käyttäjämäärät, julkisuusanalyysit,Asiakastyytyväisyyttä arvioidaan säännöllisesti |  |

ARVIO INFORMAATIOSTA JA TIEDONKULUSTA:

## SEURANTA

Seurannalla toteutetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä. Seurantaa voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| OSA-ALUE | ARVIOINTIKOHDE | VIITE | TODENTAMINEN | ARVIO/HUOMIOT |
| Jatkuva seuranta | Toimintaprosesseihin sisältyy sisäisen valvonnan toimivuudesta kertovat raportointijärjestelyt | Tarvittavat operatiiviset raportitProsessiarviointiPoikkeamaraportitAsiakaspalauteItsearvioinnitHenkilöstöpalaute | Operatiiviset raportit käsitellään säännöllisestiKirjanpidossa tehdään tarvittavat täsmäytyksetJohto käsittelee säännöllisesti poikkeamaraportitProsessien toimivuus arvioidaan säännöllisesti |  |
| Sisäinen arviointi | Organisaatio arvioi vuosittain sisäisen valvonnan tilaa ja antaa tästä lausuman osana tilinpäätöstä.Organisaatio käsittelee sisäisen tarkastuksen /valvonnan raportit ja tekee päätökset niiden aiheuttamista toimenpiteistä | Tilinpäätös ja toimintakertomus, sisäisen tarkastuksen toimintaohje, sisäisen valvonnan arviointikehikko | Sisäisen valvonnan tila arvioidaan säännöllisesti ja järjestelmällisesti; arviointien tulokset johtavat toimenpiteisiin, sisäisen valvonnan vahvistuslausumaSisäisen tarkastuksen tarkastusraporttien käsittelyprosessit on määritelty |  |
| Ulkoinen arviointi | Organisaatio arvioi vuosittain ulkoisten tarkastajien huomiot ja laatii tarvittavat toimenpidesuunnitelmat | Vastaukset valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksiin ja selvityspyyntöihin, valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenvedon käsittely ja hyödyntäminen Ministeriön tilinpäätöskannanoton käsittelyJohtoryhmän pöytäkirjat | Ulkoisten tarkastajien havainnot käsitellään ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin |  |

ARVIO SEURANNASTA:

# LIITE 1 - Määritelmiä

|  |  |
| --- | --- |
| **Termi** | **Määritelmä** |
| Eettiset arvot | Oikeusvaltioperiaatteesta ja hyvän hallinnon periaatteista johdetut toimintaperiaatteet, jotka määrittelevät yhteiskunnassa ja hallinnossa yleisesti hyväksyttävänä pidettävän toimintatavan.  |
| Jäännösriski | Riskien hallinnan jälkeen jäljelle jäävä riski |
| Kohtuullinen varmuus | Arvioituihin kustannuksiin ja hyötyihin suhteutettu tarkoituksenmukainen varmuuden taso tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallintaan orgaanisesti liittyvästä epävarmuudesta johtuen täyttä varmuutta tavoitteiden saavuttamisesta ei voi saavuttaa. |
| Kontrolli | Ks. valvontatoimenpide |
| Laillisuus | Säädösten ja oikeudellisesti velvoittavien määräysten ja oikeusperiaatteiden noudattamista |
| Mahdollisuus | Tapahtuma tai tekijä, jolla on myönteinen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen. |
| Riski | Tapahtuma tai tekijä, jolla on kielteinen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen.  |
| Riskien arviointi | Riskien toteutumisen todennäköisyyden ja toteutumisen vaikutuksen arviointi |
| Riskien tunnistaminen | Prosessi, jonka avulla saadaan esille mitä, missä, milloin, miksi ja miten jotain voi tapahtua |
| Riskienhallinta | Toimintatapa, prosessit ja rakenteet, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteita uhkaavia riskejä. |
| Riskienhallintapolitiikka | Organisaation riskienhallinnan tavoitteita, periaatteita, toimintatapoja ja rooleja määrittelevä dokumentti.  |
| Riskienhallintaprosessi | Riskienhallintaan liittyvien toimenpiteiden systemaattinen kokonaisuus |
| Riskin hyväksyminen (kantaminen) | Riskin pitäminen omalla vastuulla hyväksymällä siihen liittyvät mahdolliset voitot ja tappiot |
| Riskin pienentäminen | Toimenpiteet, joilla vähennetään riskin todennäköisyyttä ja/tai vaikutusta |
| Riskin siirtäminen | Riskin myyminen tai luovuttaminen kokonaan tai osittain toisen kannettavaksi esim. sopimuksellisin keinoin (myös riskin jakaminen) |
| Riskin välttäminen | Päätös olla osallistumatta tilanteeseen, johon liittyy riski |
| Seuranta | Valvonnan tai muutoksen mittaamisen tai tarkastusten avulla tapahtuva tavoitetason poikkeamien arviointi. |
| Sidosryhmä | Ihmiset ja organisaatiot, joihin toimenpiteillä, päätöksillä tai riskeillä voi olla vaikutus tai joihin nämä voivat vaikuttaa. |
| Sisäinen tarkastus | Riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. |
| Sisäinen valvonta | Toimintayksikön ohjaus- toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. |
| Tapahtuma | Ilmiö tai muutos, joka on peräisin organisaation sisäisistä tai ulkoisista lähteistä ja jolla voi olla vaikutus organisaation strategian toteuttamiseen tai tavoitteiden saavuttamiseen. |
| Tavoite | Organisaation toiminnan odotetut myönteiset tulokset ja vaikutukset. |
| Vaikutus | Seurauksen suuruus (esim. euromääräisenä menetyksenä; terveysvaikutuksina; kielteisenä julkisuutena; ) |
| Valvontatoimenpide | Prosessi, menettely, laite tai rakenne, jolla organisaatio hallitsee riskejä. Valvontatoimenpiteet voivat olla ennakoivia, joilla estetään riskin toteutuminen tai jälkikäteistoimenpiteitä, joilla pienennetään riskin aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Valvontatoimenpiteet voivat olla esim. teknisiä kontrolleja, tehtävien eriyttämistä, tarkistuksia, fyysisiä rakennelmia, tiedon keräämistä ja jakamista, sopimusjärjestelyitä ja varajärjestelyitä. |

1. Esimerkiksi CoCo, COBIT, COSO-ERM, INTOSAIn standardit. [↑](#footnote-ref-1)
2. The Committee of Sponsoring Organisations of Treadway Commission. ERM – Enterprise Risk Management, integrated framework. [↑](#footnote-ref-2)