

*Hyvän johtamis- ja hallintotavan
edistäminen oikeusministeriön
hallinnonalalla*

Sisäisen valvonnan kehittäminen

*Hyvän johtamis- ja hallintotavan
edistäminen oikeusministeriön
hallinnonalalla*

Sisäisen valvonnan kehittäminen

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmä Pj Kaisa Sistonen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.3.2005	
Julkaisun nimi Hyvän johtamis- ja hallintotavan edistäminen oikeusministeriön hallinnonalalla; sisäisen valvonnan kehittäminen			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Valtionhallinnon tulos- ja tilivelvollisuusudistuksen toteuttamiseen liittyvissä talousarviosäädösten muutoksissa on korostettu sisäisen valvonnan kehittämistä pyrittäessä varmistamaan valtion virastoille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Sisäinen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan kehittämiseksi ja toimivuuden varmistamiseksi talousarvioasetuksessa säädetään, että tilivirastojen sekä virastojen, joille ministeriö asettaa tulostavoitteet on vuosittain osana toimintakertomusmenettelyä annettava ns. arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja kehittämistarpeista. Menettely koski ensimmäisen kerran vuotta 2005.</p> <p>Ministeriön asettama sisäisen valvonnan yhteistyöryhmä laati ensimmäisen vaatimusten mukaisen tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausuman sekä avusti rikosseuraamusvirastoa lausuman laadinnassa. Sen lisäksi työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt ehdotuksen sisäisen valvonnan ja sitä koskevien lausumamenettelyjen kehittämiseksi. Ehdotukset koskevat koko hallinnonala. Työryhmä katsoo, että menettelyjen saattaminen vaatimusten mukaisiksi ja niiden integrointi osaksi normaaleja hallinnollisia prosesseja edellyttää useiden vuosien määrätietoista työtä. Työryhmän keskeiset ehdotukset ovat seuraavat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sisäistä valvontaa ja siihen kuuluvaa riskienhallintaa sekä johdon vastuuta niiden toteutumisessa tehdään tunnetuksi hallinnonalalla tiedottamalla, kouluttamalla ja ohjaamalla. 2. Hallinnonalan toimintayksiköille asetetaan vuotta 2007 koskevissa tulosneuvotteluissa tavoitteet sisäisen valvonnan kehittämiseksi. Toimintayksiköiltä/-sektoreilta edellytetään sisäisen valvonnan asianmukaisuuden arviointia ja niihin perustuvien lausumien antamista osana vuoden 2006 toimintakertomusmenettelyä. 3. Jatkuvan kehittämisen varmistamiseksi edellisen kauden kehittämistoimenpiteet arvioidaan ja seuraavan kauden tavoitteet asetetaan jatkossa vuosittain osana tilivirastojen toimintakertomus-, ministeriöiden kannanotto- ja tulosohjausmenettelyjä. 4. Hallinnonalan sisäisen valvonnan kehittämisen koordinoititehtävä annetaan tulosohjausverkoston tehtäväksi. Sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee sisäisen valvonnan kehittämistä mm. tuottamalla tiedotus- ja koulutusmateriaalia sekä osallistumalla kehittämishankkeisiin. 			
Avainsanat: (asiasanat) tilivelvollisuus, hyvä johtamis- ja hallintotapa, sisäinen valvonta, riskienhallinta			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 4/231/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2006:22		ISSN 1458-6436	ISBN 952-466-386-4
Kokonaissivumäärä 34	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

SISÄLLYSLUETTELO

1. SAATESANAT	1
2. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO	3
3. SISÄISEN VALVONNAN NORMIPERUSTA	5
4. SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI- JA VAHVISTUSLAUSUMAN VALMISTELU VUODELTA 2005	5
4.1. Taustaa	5
4.2. Lausumien laadintatapa.....	6
4.3. Lausumien sisältö.....	6
5. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA	7
6. SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMISUUNNITELMAT JA NIIDEN LAADINNAN PERIAATTEET	8
6.1. Kehittämissuunnitelmat	8
6.2. Kattavuus ja kehittämisen vaiheistaminen.....	9
6.2.1. Aloituskvaihe	9
6.2.2. Jatkoktyövaiheet.....	10
6.3. Kehittämissvastuut ja yhteistyömenettelyt.....	11
6.3.1. Johdon ja muun henkilöstön vastuu	11
6.3.2. Yhteistyö sisäisen valvonnan kehittämisessä.....	11
7. KEHITTÄMISEN TUKE	12
7.1. Tiedottaminen	12
7.2. Sisäisen tarkastuksen antama tuki.....	12
8. ULKOISEN TARKASTUKSEN KERTOMUSTEN KÄSITTELY	13
8.1. Vuosien 2004 ja 2005 tilintarkastuskertomusten käsittely	13
8.2. Ulkoisen tarkastuksen kertomusten käsittely jatkossa	13
9. MUUT TOIMENPIDE-EHDOTUKSET.....	14

LIITTEET

1. Sisäisen valvonnan kehittäminen oikeusministeriössä
2. Sisäisen valvonnan kehittäminen Oikeushallinnon palvelukeskuksessa
3. Tietohallinnon sisäisen valvonnan kehittäminen
4. Sisäisen valvonnan kehittäminen tuomioistuinelaitoksessa
5. Sisäisen valvonnan kehittäminen oikeusaputoimistoissa
6. Sisäisen valvonnan kehittäminen ulosottolaitoksessa
7. Sisäisen valvonnan kehittäminen syyttäjälaitoksessa
8. Sisäisen valvonnan kehittäminen rikosseuraamusalalla
9. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma / TV 150
10. Sisäinen valvonta/TV 151

1. SAATESANAT

Sisäinen valvonta ja siihen kuuluva riskienhallinta ovat käsitteellisesti ja käytännön toiminnan määrittäjänä vielä vieras niin oikeusministeriössä kuin valtionhallinnossa yleisemminkin. Ne ovat tulleet korostetummin valtionhallintoon osana viime vuosina toteutettua tilivelvollisuus uudistusta, jonka tavoitteena on ollut terävöittää valtionhallinnon toimijoiden tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta. Pohjoismainen hallintoperinne ja korkea virkamiesetiikka ovat hyvä lähtökohta tulokselliselle toiminnalle. Niiden lisäksi tarvitaan kuitenkin yhteisesti määriteltyjä menettelyjä, joilla arvioidaan hallinnon laadukkuutta, toimivuutta ja jatkuvaa kehittämistä. Näiden arviointien tulosten ja mahdollisesti havaittujen kehittämistarpeiden raportointi kuuluu myös tilivelvollisuus uudistukseen.

Sisäinen valvonta on toimintaa ohjaava apuväline, johon kuuluu riskitekijöiden, häiriötilanteiden ja epäkohtien ennakointi sekä niihin varautuminen ennen kuin vahinkoa tai ei-toivottuja tilanteita on päässyt syntymään. Sisäisen valvonnan menettelyjen tarkoituksena on siten varmistaa, että organisaatio toimii päämääriensä suuntaisesti, vaikuttavasti ja tehokkaasti sekä saavuttaa toiminnalle asetetut palvelu- ja taloudelliset tavoitteensa. Sisäinen valvonta ei siis kohdistu vain talouteen, kuten saatetaan ajatella, vaan toimintayksiköiden koko toimintaan.

Hyvin järjestetyssä hallinnossa valvontamenettelyt toteutuvat osana päivittäistehtäviä ja toimintaprosesseja sekä niihin liittyviä järjestelyjä. Niihin kuuluvat mm. tavoitteiden asettaminen ja niiden mittaaminen, toiminnan ohjaus- ja seurantamenettelyt, erilaiset raportointi- ja selontekokäytännöt, kokous- ja yhteistyömenettelyt, työprosessien, vastuiden ja roolien määrittelyt, osaamisen varmistaminen, hyväksymis- ja valtuutusmenettelyt, varmistus- ja täsmäytystoimenpiteet, tehtävien eriyttäminen, esteellisyyden huomioonottaminen jne. Sisäistä valvontaa ei siten voida eriyttää jonkin yksittäisen organisaatioyksikön tai henkilön tehtäväksi, vaan se kuuluu kaikille osana hyvien toimintatapojen ja hallintokäytäntöjen noudattamista.

Sisäinen valvonta on johtamiseen kuuluva näkökulma ja siten sen edellyttämistä järjestelyistä ja menettelyistä ja niiden toteutumisesta käytännön työssä vastaa johto. Oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla sisäisen valvonnan rakenteista ja muista yleisistä järjestelyistä vastaa kansliapäällikkö. Osastojen ja yksiköiden sekä virastojen johto vastaa puolestaan oman toimintansa osalta sisäisen valvonnan toimivuudesta. Näitä koskevat vastuut on määrätty tilivirastojen taloussäännöissä. Sisäiseen valvontaan osallistuu osaltaan koko henkilökunta omien vastuittensa ja tehtäviensä osalta. Hyvän sisäisen valvonnan edellytyksiin kuuluvat myös kaikkiin suuntiin toimivat kommunikointimenettelyt toimijoiden välillä.

Tämä muistio ja sen sisältämät oikeusministeriön hallinnonalan sisäisen valvonnan kehittämisehdotukset ovat syntyneet ministeriön asettaman työryhmän toimesta. Sen päätehtävä oli kaksijakoinen. Alkuvaiheen tehtävänä oli laatia talousarvioasetuksen 65 §:n edellyttämät ensimmäiset sisäistä valvontaa koskevat arviointi- ja vahvistuslausumat hallinnonalan tilivirastojen toimintakertomuksiin vuodelta 2005.

Uudenlaista ajattelua vaativana ja ajallisesti rajattuna tehtävä oli haasteellinen, jonka vaikeutta organisaatiomme laajuus ja monimuotoisuus osaltaan vielä lisäsi. Näistä

syistä työ tehtiin ensimmäisellä lausumakerroksella ministeriökeskeisesti, vaikka talousarvioasetus edellytti lausumien laatimista ns tulosohjatuilta virastoilta jo vuodelta 2005.

Työryhmän toinen keskeinen tehtävä oli laatia suunnitelma sisäisen valvonnan kehittämiseksi ja menettelyjen integroimiseksi hallinnonalan toiminta- ja ohjausprosesseihin. Ts. tehtävänä oli luoda menettelyt, joilla jatkossa turvataan sisäisen valvonnan kehittyminen ja sisäisen valvonnan arviointitietojen kertyminen organisaation kaikilta tasoilta ja kaikista toimintayksiköistä.

Pian työn alettua todettiin, että sisäisen valvonnan kehittämisessä on edettävä asteittain ja että tämäkin tilivelvollisuus uudistuksen tuoma uusi tehtävä vaatii useiden vuosien sitkeää ja suunnitelmallista työtä. Tämä johtuu mm. siitä, että vaikka sisäinen valvonta olisi täysin asianmukaisesti järjestetty, edellyttää lausuman antaminen systemaattisesti selvitettyä ja todennettavissa olevaa tietoa toimintayksikön sisäisen valvonnan tilasta. Arviointien laadintaa varten on olemassa malleja ja suosituksia, mutta yleiset mallit, jopa valtion virastoja varten laadittu suositus, vaativat työlästä jatko- muokkausta ollakseen riittävän ymmärrettäviä ja konkreettisia.

Työryhmän laatiman suunnitelman lähtökohtiin on kuulunut toisaalta määrätietoisuus hyvän hallintotavan mukaisen sisäisen valvonnan kehittämisessä sekä toisaalta sellaisten kehittämisspolkujen luominen, joka ottaa huomioon virastojen tilanteen ja niiden tarvitseman tuen.

Ensimmäisen vaiheen kehittämissuunnitelma tähtää siihen, että vuoden 2006 toimintakertomukseen sisältyisi - tilivirastokertomuksen lisäksi - kattavasti kaikista tulosohjatuista virastoista/ toimintasektoreista talousarvioasetuksen 65 a §:n mukainen lausuma.

Tässä muistiossa esitetyt koko hallinnon alaa koskevat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ensimmäisen vaiheen kehittämisskeleet ja pitkäjänteinen jatkotyö vaativat myönteistä ja ennakkoluulotonta asennetta hallinnon alan kaikilta virastoilta, niiden johdolta ja koko henkilöstöltä.

2. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO

Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän tehtävänä oli toimeksiannon mukaan

- tehdä tarvittavat taustaselvitykset ja valmistella TV 150 osalta säädösten edellyttämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan varmistus- ja arviointilausuma vuodelta 2005
- tukea vuoden 2005 tilinpäätöslausuman valmistelua TV 151 osalta
- valmistella ehdotus toimintatavoista, jolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulma integroidaan organisaation perustoimintoihin ja näitä ohjaaviin menettelyihin
- toimia valtioneuvoston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan esille ottamien sisäistä valvontaa koskevien teemojen käsittelyfoorumina ja sen mahdollisesti antamien suositusten toimeenpanon valmistelijana
- tuottaa ja jakaa hallinnonalalla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä hyviä hallintokäytäntöjä koskevaa tietoa
- käsitellä sen toimintakaudella annetut Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien kertomukset.

Työryhmään nimettiin

Johdon asiantuntija Kaisa Sistonen, johdon tuki, puheenjohtaja

Tarkastuspäällikkö Riitta Laitinen, sisäisen tarkastuksen yksikkö, varapuheenjohtaja

Tietohallintojohtaja Kari Kujanen, tietohallinnon vastuualue

Johdon asiantuntija Jutta Petäjä, taloushallinnon vastuualue (31.12.05 asti)

Hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeushallinto-osasto

Vanhempi hallitussihteeri Marja-Liisa Tolvi, oikeushallinto-osasto

Hallitussihteeri Merja Muilu, oikeushallinto-osasto

Lainsäädäntöneuvos Kirsi Kuuttiniemi, lainvalmisteluosasto (31.12.05 asti)

Neuvotteleva virkamies Eeva Virkkunen, kriminaalipoliittinen osasto

Neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen, kriminaalipoliittinen osasto

Henkilöstömuutosten vuoksi ja jäsenten sijaisina työryhmän kokouksiin osallistuivat ministeriöstä ylitarkastaja Kirta Heine, erityisasiantuntija Riitta Marttila, ylitarkastaja Heidi Sederholm, ylitarkastaja Miika Snellman ja ylitarkastaja Raimo Ahola. Lisäksi kokouksiin osallistuivat ylitarkastaja Nina Oksanen ja ylitarkastaja Pekka Vihma sisäisestä tarkastuksesta sekä talousjohtaja Gabriella Laurin Rikosseuraamusvirastosta. Yhteistyöryhmän asioiden valmistelusta ja sihteeristötehtävistä vastasi sisäisen tarkastuksen yksikkö.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen käsittelyjen yhteydessä yhteistyöryhmä kuuli kaksi kertaa kertomukset laatinutta ylitarkastaja Jorma Heikkistä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti informoinut työnsä etenemisestä sekä muista sisäiseen valvontaan liittyvistä ajankohtaisista asioista osastopäällikkökokousta. Työryhmälle asetetusta tiedotus- ja koulutustehtävästä on vastannut lähinnä varapuheenjohtaja, joka puheenjohtajan ohella on huolehtinut työryhmän työn edellyttämästä yhteydenpidosta ulkoisiin sidosryhmiin, joista tärkein on ollut sisäisen valvonnan ja

riskienhallinnan neuvottelukunta ja sen alajaosto. Työryhmä kokoontui yhteensä 12 kertaa. Tämän lisäksi, erityisesti sisäisen valvonnan arviointeihin ja lausumien valmisteluun liittyen, kokoonnuttiin useita kertoja pienemmissä valmistelukokoonpanoissa.

Työryhmä luovuttaa muistionsa oikeusministeriölle saatuaan tehtävänsä päätökseen.

3. SISÄISEN VALVONNAN NORMIPERUSTA

Sisäisen valvonnan sisällöstä, tavoitteista ja sen järjestämisestä on säädetty valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1002). Asetuksen 69 §:ssä on säädetty, että 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;
- 2) viraston ja laitoksen toiminnan tuloksellisuuden;
- 3) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- 4) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tärkeyden ja johdon vastuiden korostamiseksi talousarvioasetuksessa on lisäksi säädetty, että tiliviraston johdon hyväksymän tilinpäätöksen tulee sisältää mm. arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (*sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*). Lausuman antamisvelvoite koski ensimmäisen kerran tilivuotta 2005. Talousarvioasetuksen 65 a §:n mukaan myös niiden virastojen ja laitosten, joiden kanssa ministeriö on tehnyt tulossopimuksen, tulee laatia toimintakertomus, joka sisältää vastaavan lausuman.

Hallinnonalaa koskevat yleiset sisäistä valvontaa koskevat määräykset sisältyvät molempien tilivirastojen taloussääntöihin.

Säädöksiä sekä taloussääntöjä täydentävä ja sisäisen valvonnan sisältöä, järjestämistä ja arviointia avaava suositeltava tietolähde on valtiovarain controller-toiminnon johdolla ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan toimesta valmistunut julkaisu Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta; valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Se on saatavissa internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut valikosta julkaisusarjat/muut julkaisut.

4. SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI- JA VAHVISTUSLAUSUMAN VALMISTELU VUODELTA 2005

4.1. Taustaa

Työryhmän tehtävänä oli laatia ministeriön ja oikeuslaitoksen tiliviraston toimintakertomukseen vuodelta 2005 sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ja tukea rikosseuraamusviraston lausuman valmistelua. Arvioinneissa ja lausuman valmistelussa hyödynnettiin valtiokonttorin toimintakertomusohjetta/17.12.2004 sekä em. valtiovarain controller-toiminnon suositusviitekehikkoa.

4.2. Lausumien laadintatapa

Asiaan perehtymisen vaatimasta ennakoitua pidemmästä ajasta ja muista aikataulusyistä sisäistä valvontaa koskevat arviot tehtiin molempien tilivirastojen osalta keskitetysti toimintasektoreittain asiantuntija-arvioina.

Vaikka valtiovarain controller-toiminnon suositusviitekehikko tarjosi hyvän pohjan arviointien laadinnalle, oli tausta-aineiston kokoaminen ja arviointien toteutus yhteistyöryhmälle haasteellinen tehtävä. Arvioinnit tehtiin sektoreittain vaihtelevan laajuisina, mutta kaikilta osin suositusta huomattavasti suppeampana. Lausumien laadinnassa hyödynnettiin myös ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen tuottamaa tietoa, rikosseuraamusviraston strategiatyötä sekä laitostarkastuksista ja kriminaalihuoltolaitoksen aluetoimistojen tarkastuksista laadittuja raportteja.

4.3. Lausumien sisältö

Ensimmäisen arviointikerran kokemusten valossa työryhmä katsoi, että sisäisen valvonnan menettelyt täyttävät tyydyttävästi sisäiselle valvonnalle talousarvioasetuksessa säädetyt vaatimukset. Arvioinnit nostivat kuitenkin esiin monia kehittämistarpeita, joista tärkeimmät ja kiireellisimmät on kirjattu arviointi- ja vahvistuslausumiin (liitteet 9-10). Ne sisältävät varsinaisten valvontatoimenpiteiden kehittämistä mutta myös valvontajärjestelyjen yleiseen toimivuuteen liittyviä toimenpiteitä.

Valvontatoimenpiteiden kehittäminen

Keskeisinä kehittämistarpeina molemmissa tilivirastoissa todettiin henkilöstö- ja taloushallinnon uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja uusien toimintatapojen toimivuuden varmistaminen sekä talous- ja henkilöstöhallinnon sisäisten määräysten ja ohjeiden päivittäminen ja niiden jatkuvan ajan tasalla pidon järjestäminen.

Toisena valvontatoimenpiteiden kehittämiskohteena ministeriön lausumassa todettiin tarve jatkaa analysointi- ja arviointitapojen sekä arviointia tukevien vaikuttavuusmittareiden ja laadunhallintatyövälineiden kehittämistä sekä tuottavuusohjelman toteutusta tukevien välineiden kehittämistä.

Vankeinhoitolaitoksen osalta toisena valvontatoimenpiteiden kehittämiskohteena todettiin tarve varmistaa, että toiminnan ja talouden ohjaus- ja johtamisjärjestelmät sekä henkilöstön tehtäväjaot, vastuut ja valtuudet vastaavat vankeinhoitolaitoksen uudistuvia rakenteita ja toimintatapoja.

Valvontajärjestelyjen toimivuuden yleinen kehittäminen

Kolmantena kohtana molempiin lausumiin sisältyi tämän yhteistyöryhmän ehdotusten toimeenpano sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen pitkäjänteisen kehittämisen varmistamiseksi. Tämän muistion ehdotukset sisältävät toimenpiteitä, joiden tavoitteena on edistää sisäisen valvonnan menettelyjen arviointia ja raportointia sekä integrointia osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelyjä.

5. SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA OSANA HYVÄÄ HALLINTO- JA JOHTAMISTAPAA

Sisäinen valvonta ja siihen kuuluva riskienhallinta on johtamista. Sisäisen valvonnan menettelyillä varmistetaan, että organisaatiossa, sen kaikilla tasoilla ja kaikissa tehtävissä toimitaan hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaisesti ja siten varmistetaan, että toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluva toimiva sisäinen valvonta edellyttää, että

1. hallinnonalan ja toimintayksiköiden johto ja henkilöstö ovat tietoisia olemassa olevista sisäisen valvonnan järjestelyistä;
2. johto ja muut vastuutahot seuraavat osana päivittäisjohtamista ja esimiestyötä valvontatoimenpiteiden toteutumista ja ryhtyvät havaintojensa edellyttämiin korjaustoimenpiteisiin;
3. hallinnonalalla ja siihen kuuluvilla toimintayksiköillä on säädösten mukaiset vakiintuneet menettelyt sisäisen valvonnan kehittämiseksi, sen jatkuvalla arvioinnilla ja sitä koskevalle raportoinnilla ja;
4. sisäinen valvonta ja sen kehittämistoimet kohdistetaan erityisesti riskiherkkiin toimintoihin ja prosesseihin.

Työryhmän näkemys on, että kehittämistoimet ovat tarpeen kaikilla em. alueilla, toimintasektoreilla ja organisaatioyksiköissä, ministeriö mukaan lukien. Kehittämistyössä on kuitenkin edettävä asteittain. Kiireellisimmät kehittämiskohteet on esitetty em. sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumissa.

Hyvän johtamis- ja hallintotavan edistämiseksi hallinnonalalla on työryhmän mukaan

1) lisättävä yleistä sisäisen valvonnan tuntemusta sekä tunnistettava ja kuvattava sisäisen valvonnan rakenteet.

Sisäisen valvonnan käsitettä ja menettelyjä tehdään tunnetuksi erityisesti toimintasektoreiden johdolle. Tässä hyödynnetään säännöllisiä ja ajankohtaisasioiden käsittelyä varten järjestettyjä yleisiä foorumeita. Sisäisen valvonnan käsitteen ja tehtävien selkeyttämiseksi on joissakin organisaatioissa laadittu erillisiä sisäisen valvonnan politiikka-asiakirjoja. Pidemmällä aikajänteellä sisäisen valvonnan politiikan määrittely voi olla perusteltua myös oikeushallinnossa, mutta nykytilanteessa kehittämistyön käynnistyessä keskeistä on, että sisäisen valvonnan näkökulma otetaan huomioon sektorikohtaisissa strategia-asiakirjoissa, toiminnan ohjauksessa, kehittämishankkeissa ja toimintajärjestelmien määrittelyssä.

Ohjaus- ja toimintaprosessien ja niihin kuuluvien valvontamenettelyjen kuvaaminen on tärkeää sen vuoksi, että näin muodostuu asianmukainen tietopohja valvonnan toimivuuden ja kehittämistarpeiden arvioinnille ja tarvittavien muutosten toteuttamiselle.

2) varmistettava, että johto, esimiehet ja koko henkilöstö tiedostavat tehtäviinsä ja rooliinsa kuuluvat sisäisen valvonnan vaatimukset ja huolehtivat valvontatehtävien toteutumisesta omalta osaltaan.

Sisäinen valvonta toteutuu johtamisen ja ohjauksen kautta. Toimintaprosesseihin liittyvät valvontamenettelyt ovat osa päivittäistä esimiestyötä. Johdon on huolehdittava henkilöstön osaamisesta sekä siitä, että henkilöstö tuntee hallinnonalan yleiset ja oman toimintayksikkönsä toimintaperiaatteet ja omaa tehtäväänsä/tehtäväaluettaan koskevat hallinnolliset menettelyt. Johdon/esimiesten tehtävänä on valvoa toimintaperiaatteiden ja pelisääntöjen noudattamista. Jokainen työntekijä on osaltaan vastuussa sisäisen valvonnan toteutumisesta huolehtimalla siitä, että hänen noudattamansa menettelyt ja toimintatavat ovat asianmukaisia.

3) liitettävä sisäisen valvonnan näkökulma osaksi toiminnan suunnittelu-, seuranta- ja arviointimenettelyjä

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluvana sisäinen valvonta ei ole erillinen tehtävä vaan eräs johtamisen näkökulma. Siten sen tulisi olla näkyvä osa strategista suunnittelua, tulosohtaus- ja toimintamenettelyjä ja toiminnan järjestelyjä, arviointia ja raportointia (mm. tulosohtaus- ja kertomusmenettelyt, hankesuunnittelu ja -raportointi jne). Nykytilanteeseen verrattuna tämä tarkoittaa esim. sisäisen valvonnan vaatimusten parempaa tunnistamista em. menettelyissä ja nykyistä tietoisempaa sisäisen valvonnan rakenteiden ja toimintatapojen dokumentointia ja seuranta.

4) otettava käyttöön riskien arviointi- ja hallintamenettelyt

Riskit ovat organisaation toimintaan ja tavoitteisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Riskienhallinnan avulla ne pyritään systemaattisesti tunnistamaan, ja niiden vaikutukset arvioimaan, jotta niihin varautumiseksi tarvittavat toimenpiteet osattaisiin mitoittaa ja kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Valvontamenettelyihin käytettyjen voimavarojen on oltava oikeassa suhteessa valvonnan puutteesta aiheutuvaan haittaan. Ilman systemaattista arviointia menettelyjen asianmukaisuudesta ei voi saada varmuutta. Oikeusministeriön hallinnonalalla ei ole käytössä systemaattisia riskienhallintamenettelyjä, joten kehittämistarve on tältä osin merkittävä.

6. SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMISUUNNITELMAT JA NIIDEN LAADINNAN PERIAATTEET

6.1. Kehittämissuunnitelmat

Toimintayksikkö- ja sektorikohtaiset kehittämissuunnitelmat on esitetty taulukkomuodossa liitetaulukkoissa seuraavasti:

- oikeusministeriö; liite 1
- Oikeushallinnon palvelukeskus; liite 2
- tietohallinto; liite 3
- tuomioistuinlaitos; liite 4
- oikeusapu; liite 5
- ulosottolaitos; liite 6

- syyttäjälaitos; liite 7
- rikosseuraamusala; liite 8

Ministeriön yhteydessä toimivien pienten virastojen sisäisen valvonnan kehittämisestä ei ole laadittu erillisiä suunnitelmia. Niiden osalta kehittämisessä voidaan soveltaa palvelukeskusten kehittämismalleja.

6.2. Kattavuus ja kehittämisen vaiheistaminen

Työryhmän laatima kehittämissuunnitelma kattaa koko hallinnonalan. Sen laadinnan yhtenä lähtökohtana on ollut, että ministeriön osastoilla ja yksiköissä samoin kuin kaikilla toimintasektoreilla ja virastoissa ymmärretään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys, tiedostetaan ja toteutetaan omiin tehtäviin kuuluvat valvontatoimenpiteet ja osallistutaan omien vastuiden osalta valvontamenettelyjen arviointiin, raportointiin ja kehittämiseen.

Kehittämistarpeiden moninaisuudesta ja hallinnonalan toimintakentän ominaispiirteistä johtuen kehittäminen on jaksotettu ministeriön, eri toimintasektoreiden ja virastojen tilanteet ja etenemismahdollisuudet huomioon ottaen usealle vuodelle.

Suunnitelmaan sisältyvät *aloitusvaiheen* (kuluva vuosi ja vuoden 2007 alku) toimenpiteet on pyritty mahdollisimman pitkälle yksilöimään. Muilta osin aikajännettä ja yksittäisiä toimenpiteitä ei ole samalla tarkkuudella määritetty. *Jatkotoimet* täsmennetään vuosittain edeltävän kauden kehittämistoimenpiteiden arvioinnin perusteella.

6.2.1. Aloituskvaihe

Tämän vaiheen tavoitteena on lisätä sisäisen valvonnan tuntemusta ja käynnistää hallinnonalan kaikilla organisaatiotasoilla toimenpiteet sisäisen valvonnan menettelyjen arvioimiseksi, raportoimiseksi ja kehittämiseksi.

Kunkin organisaatioyksikön ja toimintasektorin sisäisen valvonnan kehittämisessä edetään pääosin samankaltaisten vaiheiden kautta. Ensimmäisen kehittämisvaiheen tehtäviin kuuluvat

- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tunnetuksi tekeminen organisaatioyksiköiden johdolle ja avainhenkilöille
- sisäisen valvonnan kehittämistavoitteiden asettaminen virastoille/ toimintayksiköille osana tulosohjausta
- sisäisen valvonnan arviointien toteutusta ja toimintakertomusmenettelyyn liittyvien lausumien laadintaa koskevien arviointia helpottavien mallien luominen, ohjeistus ja arviointien tukeminen
- sisäisen valvonnan tilaa ja kehittämistarpeita koskevien virasto/ toimintayksikökohtaisten arviointien tekeminen ja sitä koskeva raportointi osana vuoden 2006 toimintakertomusten laadintaa tulosneuvotteluissa sovittavalla tavalla

Alkuvaiheessa arvioinnit rajataan perusasioihin, talousarvioasetuksen 69 §:ssä määritellyille sisäisen valvonnan kannalta keskeisille osa-alueille tai muutoin riskiherkkiin tehtäväalueisiin. Ensivaiheessa arvioitavia asiakokonaisuuksia ovat

- hallintosäädösten, työjärjestyksen, taloussäännön ajantasaisuuden arviointi, niiden tuntemus ja noudattaminen
- tulosjohtamisen menettelyt, tavoiteasetanta ja näihin liittyvät seuranta- ja arviointimenettelyt ja niiden toimivuus
- toiminnan lainmukaisuuden ja sisäisten säännösten noudattamisen valvonta
- tietojärjestelmien ja hankintatoimen sekä muiden erityisen riskiherkkien toimintojen analysointi ja toimivuuden varmistaminen
- toimintaa koskevan tulos- ja muun informaation vaatimustenmukaisuus, laatu ja ajantasaisuus

Arviointien kattavuus ja laajuus voi kuitenkin vaihdella arviointikohteen (viraston/toimintayksikön) koosta ja muista lähtökohdista riippuen. Edellä sanottuja kohtia koskevat konkreettiset arviointikriteerit laaditaan ja arviointitavat ohjeistetaan vielä erikseen vastuutahojen ja -verkoston sekä sisäisen tarkastuksen yhteistyönä.

Edellä sanottujen lisäksi tärkeää on myös keskeisten tehtävien ja prosessien sekä niihin liittyvien valvontamenettelyjen kuvaaminen ja arviointi. Koska kuvausten laatiminen on vaativa ja aikaa vievä tehtävä, paneudutaan näihin kattavammin vasta kehittämistyön seuraavissa vaiheissa.

6.2.2. Jatkotyövaiheet

Keväällä 2007 kootaan ja arvioidaan aloitusvaiheen kokemukset. Tätä tukee myös ministeriön tulosohjatuille toimintayksiköille ja sektoreille annettava kannanotto edellisen toimintakauden tuloksellisuudesta ja sen osana myös sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteiden toteutuksesta. Arvioinnin perusteella päätetään seuraavalle toimintakaudelle ajoitettavista kehittämistehtävistä. Tämän jälkeen arvioinnit ja tarvittavat kehittämistoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan rullaavasti vuosittain osana toiminnan suunnittelu- ja ohjausmenettelyjä.

Lähipuosien tavoitteeksi asetetaan, että

- hallinnonalan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelyistä on muodostunut selkeä ja jäsentynyt kuva;
 - hallinnonalalla on vakiintuneet ja varsinaiseen toimintaan integroituneet sisäisen valvonnan arviointia, raportointia ja kehittämistä koskevat menettelyt; ja
 - sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kehittynyt ja menettelyt antavat kohtuullisen varmuuden siitä, että hallinnonala kokonaisuutena ja kukin toimintayksikkö osaltaan saavuttaa tavoitteensa sekä toimii taloudellisesti, tuloksellisesti ja säännösten mukaisesti.

Tavoitteeseen pääseminen edellyttää, että jatkotoimenpiteiden toteutuksessa edetään suunnitelmallisesti ottaen huomioon, että

- sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva tiedotus ja koulutus on jatkuvaa ja riittävää

- sisäistä valvontaa koskevien arviointien sisältöä laajennetaan valtionhallinnon yleisen viitekehikon mukaisesti niin, että arviointi kattaa kaikki sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueet ja että arviointien tiedollista perustaa vahvistetaan
- keskeiset toiminta- ja ohjausprosessit ja niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt kuvataan
- hallinnonalalla otetaan (asteittain ja kokeillen) käyttöön säännölliset riskikartoitukset sekä riskien arviointi- ja hallintamenettelyt
- riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menettelyt nähdään olennaisena osana hyvää hallintoa ja johtamista ja ne integroidaan jokaisen toimintayksikön toimintaan
- arviointien tuloksia hyödynnetään jatkuvana valvontatoimenpiteiden kehittämisenä hallinnonalan omista ja muiden kokemuksista oppien.

6.3. Kehittämismenettelyt ja yhteistyömenettelyt

6.3.1. Johdon ja muun henkilöstön vastuu

Hallinnonalan ja ministeriön sisäisestä valvonnasta ja sen kehittämisen linjauksista päättää ministeriön johto. Ministeriön osastot ja yksiköt vastaavat sisäisen valvonnan kehittämisestä oman toimintansa osalta. Samoin ne huolehtivat vastattavanaan olevien toimintasektoreiden kehittämistoimenpiteiden käynnistämisestä osana hallinnonalan tulos- ja muuta ohjausta sekä koulutusta. Virastoissa kehittämisestä vastaa johto.

Esitetyt kehittämistoimet on pyritty integroimaan normaaleihin hallinnollisiin menettelyihin. Näin myös suunnitelman toimeenpanon käytännön tehtävistä huolehtivat johdon lisäksi toimintayksiköiden virkamiehet kukin omien tehtäviensä osalta.

6.3.2. Yhteistyö sisäisen valvonnan kehittämisessä

Työryhmä katsoo, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen integrointi varsinaiseen toimintaan ei tapahdu ilman erityistä huolenpitoa. Uuden johtamisnäkökulman ymmärtäminen ja soveltaminen omaan toimintaympäristöön ja -käytäntöihin edellyttää jatkossakin yhteisiä keskusteluja, toimintamallien vertailua sekä ajatusten ja kokemusten vaihtoa. Hallinnonalan ja tiliviraston sisäisen valvonnan tilaa koskevan kokoavan käsityksen muodostaminen edellyttää niin ikään osastojen/yksiköiden yhteistyötä ja koordinoitua.

Yhteistyö voidaan toteuttaa monin erin tavoin. Eri vaihtoehtoja punnittuaan työryhmä katsoo, että tulosohjauksen ja sisäisen valvonnan näkökulmien integroimiseksi erillistä sisäisen valvonnan työryhmää tai verkostoa ei ole tarpeen asettaa, vaan

sisäisen valvonnan yhteistyöryhmälle aikaisemmin kuuluvat tehtävät olisi tarkoituksenmukaisinta sisällyttää ministeriön 15.9.2005 asettaman tulosohjausverkoston tehtäviin.

Verkoston tehtävien muutos on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon verkoston henkilököönpanossa.

Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmään ei ole kuulunut nimettyä edustajaa Rikosseuraamusvirastosta, mutta viraston talousjohtaja on osallistunut ryhmän kokouksiin ja työryhmä on muutoinkin toiminut yhteistyössä Rikosseuraamusviraston kanssa toimintakautensa aikana. Vastaavan kaltainen toimiva ja epämuodollinen yhteistyö on tarpeen jatkossakin.

7. KEHITTÄMISEN TUKEA

7.1. Tiedottaminen

Yleisen sisäistä valvontaa koskevan tiedon lisäämiseksi työryhmän muistio jaetaan hallinnonalan virastoille. Kehittämistarpeita ja -suunnitelmia sekä ministeriön johdon mahdollisia linjauksia käsitellään hallinnonalan tiedotuslehdissä (OHOI, Kontra, Akkusatoori).

7.2. Sisäisen tarkastuksen antama tuki

Sisäisen tarkastuksen yksikkö on varautunut kuluvalle vuodelle laaditussa toimintasuunnitelmassaan edistämään ja tukemaan sisäisen valvonnan kehittämistä ja suunnitelmien toimeenpanoa. Tukitehtäviin on tarpeen varautua myös jatkokehittämistyön varmistamiseksi.

Kehittämistyön tueksi sisäinen tarkastus tuottaa

- työryhmämuistiota täydentävää sisäistä valvontaa koskevaa koulutus- ja tiedotusmateriaalia, jota toimintayksiköt voivat hyödyntää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tunnetuksi tekemisessä omilla vastualueillaan. Aineistot sekä muuta ajankohtaista tietoa asetetaan kaikkien käytettäviksi yhteiseen intranettiin.
- ministeriön toimintayksiköiden ja sektoreiden sisäisen valvonnan arviointiin tarkoitettuja yleisiä arviointimalleja ja -ohjeita sekä muuta tarpeellista aineistoa.

Konsultointi ja asiantuntija-apu

- Sisäisen tarkastuksen yksikkö osallistuu kehittämissuunnitelman mukaisiin kehittämishankkeisiin ja tarpeen/mahdollisuuksien mukaan toimintayksiköiden järjestämiin tiedotus- ja koulutustilaisuuksiin sekä avustaa tarvittaessa arviointitilaisuuksien valmistelua ja toteutusta.
- Toimintayksiköt voivat määrärahojensa puitteissa hyödyntää myös ulkopuolista konsultointia ja koulutustarjontaa.

Yhteistyön ja riittävän koordinoinnin varmistamiseksi sisäisen tarkastuksen yksikkö

- huolehtii verkoston kokous- ja muista valmistelutehtävistä
- seuraa / havainnoi hallinnonalan kehittämistoimenpiteiden toteutusta ja sisäisen valvonnan kehittymistä, tekee tarpeen mukaan asiaa koskevia aloitteita ja huolehtii tarvittavasta johdon ja muusta raportoinnista
- huolehtii toimintakertomusten laadintaan liittyen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien edellyttämistä valmistelu- ja koordinoititehtävistä
- seuraa sisäisen valvonnan menettelyjen kehitystä valtionhallinnossa ja jakaa siihen liittyvää ajankohtaistietoa johdolle, tulosohtausverkostolle ja tarpeen mukaan koko hallinnonalalle.

8. ULKOISEN TARKASTUKSEN KERTOMUSTEN KÄSITTELY

8.1. Vuosien 2004 ja 2005 tilintarkastuskertomusten käsittely

Työryhmän tehtävänä oli käsitellä sen toimintakaudella annetut Valtiontalouden tarkastusviraston ja Valtiontilintarkastajien kertomukset.

Vuosien 2004 ja 2005 tilintarkastuskertomusten käsittelyjen yhteydessä työryhmä kuuli ylitarkastaja Jorma Heikkistä Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Yhteenvedot kertomushavainnoista ja niiden edellyttämistä toimenpiteistä käsiteltiin vuoden 2004 osalta osastopäällikkökokouksessa. Kokouksessa päätettiin tarvittavista menettelyistä niiltä osin kuin tarkastushavainnot eivät jo olleet johtaneet korjaaviin toimenpiteisiin. Vuoden 2005 kertomushavaintojen osastopäällikkökäsittely toteutuu tämän raportin antamisen jälkeen.

Työryhmän toimikauden aikana Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi kertomukset ulosoton tietojärjestelmähankkeesta 110/2005 sekä käräjäoikeuksien tulosohtauksesta ja johtamisesta 125/2006. Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2005 annettiin 9.12.2005. Siihen sisältyvät oikeusministeriön hallinnonala koskevat huomiot kohdistuivat velanhallinta- ja maksuhäiriömenettelyihin sekä syyttäjätöimen kehittämiseen. Ulkoisen tarkastuksen kertomuksia käytettiin taustainformaationa sisäisen valvonnan vahvistus- ja arviointilausuman laadinnassa. Muilta osin käsittelystä on vastannut ko. linja-organisaatio.

8.2. Ulkoisen tarkastuksen kertomusten käsittely jatkossa

Työryhmän toimikauden päättyessä ministeriössä ei ole tilintarkastuskertomuksille sovittua koordinoitua käsittelymenettelyä. Ilman sovittua menettelyä tilintarkastajan raportit eivät välttämättä saa asianmukaista huomiota. Tarkastushavainnoja ja tarvittavia toimenpiteitä koskeva keskustelu tulosohtausverkostossa sekä osastopäällikkökokouksissa edistää työryhmän näkemyksen mukaan yleistä tietämystä hallinnonalan talousarvion ja talousarviosäädösten noudattamisesta ja tilivelvollisuuden toteutumisesta ja niissä mahdollisesti havaituista puutteista. Silloin kun tilintarkastajan havainnot koskettavat useampia toimintayksiköitä ja -sektoreita, tarjoavat yhteiskäsittelyt tilaisuuden myös yhteisistä toimenpiteistä sopimiseen.

Työryhmä katsoo, että sen toimikaudella toteutettua hyödylliseksi koettua käsittelymenettelyä tulisi jatkaa. Tilintarkastushavaintojen valmistelu johdon käsittelyä varten voidaan toteuttaa monin tavoin, mutta vuosittain toistuvana tehtävänä valmistelu tulisi kuitenkin osoittaa pysyvälle toimielimelle, joko talousyksikölle tai sisäiselle tarkastukselle. Sisäisen valvonnan kehittämiseen ja raportointiin kuuluvana tehtävä voitaisiin luontevasti liittää sisäisen tarkastuksen omaa toimintaa koskevaan ½-vuotisraportointiin. Tähän perustuen työryhmä suosittaa, että

sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaisi jatkossa tilintarkastushavaintojen edellyttämistä valmistelusta tulosohejausverkoston ja osastopäällikkökokousten käsittelyä varten.

Muun ulkoisen tarkastuksen kertomuksia ei ole myöskään systemaattisesti käsitelty ministeriön johdossa, vaan niiden käsittely ja mahdollisten toimenpiteiden toteuttaminen ovat jääneet tarkastuskohteen tehtäviksi. Yleisen valvontatietoisuuden edistämiseksi ja kertomusten sisältämän ohjausinformaation hyödyntämiseksi myös muiden kertomusten kokoava käsittely olisi harkinnan arvoista esim. tilintarkastushavaintojen käsittelyn yhteydessä.

9. MUUT TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Valtion talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksessa (alkaen vuodesta 2005) tulee esittää yhteenvetotiedot havaituista väärinkäytöksistä sekä mahdollisista toimenpiteistä, jotka johtuvat väärinkäytöksistä ja rikoksista, ml. takaisinperinnät. Toimintakertomuksen lisäksi näistä on säädetty ja määrätty ilmoitettaviksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä taloussäännössä määrättyille asiaa hoitaville tahoille.

Vuoden 2005 toimintakertomusta laadittaessa ilmeni, että oikeusministeriössä ei ole sovittu, mille organisaatioyksikölle näitä koskeva raportointi kuuluisi. Lisäksi todettiin että ministeriöllä ei ole käytettävissään koottua tietoa mahdollisista virheistä ja väärinkäytöksistä, mitä kyseisen asiakohdan tietojen antaminen olisi edellyttänyt.

Helmikuun 2006 alussa voimaan tulleessa ministeriön ja oikeuslaitoksen taloussäännössä on täsmennetty menettelyjä, jotka koskevat virheisiin ja väärinkäyttöihin liittyvien havaintojen hallinnollista käsittelyä. Muutoksen tavoitteena oli, että linjavastuussa olevien lisäksi tieto tällaisista menettelyistä toimitettaisiin aina sisäisen tarkastuksen päällikölle, jonka asiana olisi ohjata tieto toimivaltaiselle organisaatioyksikölle ministeriössä. Samoin sisäisen tarkastuksen yksikköä tulisi aina informoida toimenpiteistä, joihin havainnot ovat johtaneet. Sisäisellä tarkastuksella tulisi siten jatkossa olemaan asiasta toimintakertomuksen valmistelussa ja muussa väärinkäytösten sisäisen valvonnan raportoinnissa tarvittavat tiedot. Näin ollen työryhmä ehdottaa, että

sisäinen tarkastus vastaisi jatkossa toimintakertomukseen sisältyvän väärinkäytöksiä ja takaisinperintöjä koskevan kohdan valmistelusta.

Lisäksi ministeriön osastojen ja yksiköiden sekä muiden vastuutahojen tulisi osana sisäisen valvonnan menettelyjä huolehtia siitä, että virastot tuntevat taloussäännön sisältämät ilmoitusvelvoitteet ja toimivat niiden mukaisesti.

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN OIKEUSMINISTERIÖSSÄ

LIITE 1

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt	
1. Huolehditaan, että osastojen ja yksiköiden johto ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruskäsitteet, menettelyt sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetetut vaatimukset	<p>Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän muistio jaetaan osastoille ja yksiköille</p> <p>Sisäistä valvontaa käsitellään osastopäällikkökoukussa sekä osastojen ja yksiköiden johtoryhmien ja henkilöstökoukussa</p>	<p>Heinäkuu/ sisäisen tarkastuksen yksikkö</p> <p>Syyskaudella 06 johdon, osastojen ja yksiköiden johdon toimesta sisäisen valvonnan yhteistyöryhmä – perusinfo-pakettiin tukeutuen</p>	Tiedotusta jatketaan ja koulutusta järjestetään saatujen kokemusten vaatimalla tavalla
2. Sisäisen valvonnan menettelyjen kehittäminen ja raportointi liitetään osaksi strategista suunnittelua ja tulosohjausta	<p>Strategiapäivillä käsitellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä osana strategista suunnittelua</p> <p>Sisäisen valvonnan menettelyjen kehittämistavoitteita koskevat ohjeet sisällytetään tulosneuvottelujen agendalle</p> <p>Tulosopimuksissa sovitaan niistä menettelyistä, joihin osaston/yksikön tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi</p> <p>Seuranta toteutetaan osana muuta tuloksellisuuden seurantaa (ml tuloskorttimenettely)</p>	<p>Syyskuu / strategiapäivät</p> <p>Osastopäällikköpalaveri sekä tulosohjausverkoston kokoukset</p> <p>Osastojen ja yksiköiden tulosohjauksen valmistelumenettelyt</p> <p>Sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee valmistelua tarpeen mukaan</p>	Menettelyjä kehitetään edelleen saatujen kokemusten perusteella
3. Toteutetaan osastoittain/yksiköittäin oman toiminnan sisäisen valvonnan arvioinnit sisäisen valvonnan perusasioiden toteutumisesta	<p>Arviointien tueksi valmistellaan malli/malleja sekä ohjeita</p> <p>Arvioinnin toteutustapa osaston/yksikön valinnan mukaan</p> <p>- yhteiskäsittely osaston/yksikön johtoryhmässä - johtoryhmälle tai muuten valituille henkilöille kohdistettuna kyselynä tai haastatteluna.</p>	<p>Marras 2006-tammikuu 2007</p> <p>Osasto/yksikkö Tulosohjausverkosto Sisäisen tarkastuksen yksikkö valmistelee arviointimallin sekä ohjeet ja tarvittaessa toimii tukena arvioinnissa ja lausuman valmistelussa</p>	<p>Menettelyjä tarkennetaan ja ohjeita tarkistetaan saatujen kokemusten perusteella</p> <p>Arviointipohjan kattavuutta laajennetaan ja syvennetään</p>
Laaditaan arviointien pohjalta lausuma osastojen /yksiköiden sisäisen valvonnan tilasta ja kehittämistarpeista,			

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt	
4. Laaditaan ministeriön sisäistä valvontaa ja sen kehittämistarpeita koskeva yhteenveto	Osastojen ja yksiköiden arviointien kokoaminen ja käsittely	Tulosohjausverkosto/ osastopäällikkökokous Sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee valmistelusta	Menettelyjä kehitetään saatujen kokemusten perusteella
5. Valvontatoimenpiteiden kuvaaminen ja niiden toimivuuden arviointi	-	-	Käynnistetään asteittain osaston/yksikön keskeisten toimintaprosessien ja niihin liittyvien valvontamenettelyjen kuvausten laadinta Arvioidaan muiden (sisäisten ja ulkoisten) valvontamenettelyjen hyödynnettävyyttä ja kehittämistarpeita sisäisen valvonnan tilan arvioinnissa. Kehittämistarpeet priorisoidaan, suunnitellaan toimenpiteet ja vastuutetaan niiden toteutus vastaavat tulosohjaus/ kehityskeskustelumenettelyssä
6. Riskienhallintamenettelyjen kehittäminen	-	-	Riskienhallintaa kehitetään - liittämällä riskiarvioinnit ja hallintamenettelyt osaksi strategista suunnittelua ja tulosohjausta - toteuttamalla toimintaan kohdistuvia riskikartoituksia ja hyödyntämällä niistä saataa tietämystä valvontamenettelyjen kehittämisessä
7. Arvioidaan kehittämistoimenpiteiden toteutusta ja niiden vaikutuksia	Tehdään johtopäätökset ensimmäisessä vaiheessa toteutetuista toimenpiteistä ja tarkennetaan seuraavaa kautta koskevat jatkotoimenpiteet	31.3.07 mennessä ministeriön johto, osasto/yksikkö/ verkostoyhteistyö Tulosneuvottelut ja kehityskeskustelut	Kehittämistoimenpiteet täsmennetään vuosittain edellistä kautta koskevien arviointien perusteella.

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN OIKEUSHALLINNON PALVELUKESKUKSESSA (OPK)

LIITE 2

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet	Toimenpiteet	Ajankohta/ vastuuyksiköt	
1. Oikeushallinnon palvelukeskuksen johto on tietoinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteistä ja menettelyistä sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetettavista vaatimuksista.	<p>Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän muistio toimitetaan Oikeushallinnon palvelukeskukselle. Lähetekirjeellä käynnistetään Oikeushallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeisten kehittämistarpeiden selvitystyö.</p> <p>Sisäinen valvonta ja riskienhallinta sisällytetään Oikeusministeriön ja Oikeushallinnon palvelukeskuksen tulostavoiteneuvottelujen ohjelmaan.</p>	<p>Heinäkuu 2006</p> <p>Sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee toimintasuunnitelmansa mukaisesti ja Oikeushallinnon palvelukeskuksen kanssa erikseen sovitulla tavalla selvitystyötä.</p> <p>Marraskuu 2006</p>	Tiedotusta jatketaan tarvittaessa tulosohjausverkostosta ja Sisäisestä tarkastuksesta saatavalla materiaalilla.
2. Oikeushallinnon palvelukeskuksen johto on tietoinen Oikeushallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilanteesta ja keskeisistä kehittämistarpeista.	Oikeushallinnon palvelukeskus selvittää Oikeushallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilanteen ja keskeiset kehittämistarpeet.	Selvitysluonnos tulostavoiteneuvotteluja varten on valmis kaksi viikkoa (noin 31.10.2006) ennen neuvotteluja. Lopullinen selvitys on valmis 31.3.2007. Vastuu Oikeushallinnon palvelukeskuksella. Sisäisen tarkastuksen yksikkö osallistuu kehittämistyöhön. Oikeusministeriö tukee tarvittaessa muutenkin selvitystyötä.	<p>Oikeushallinnon palvelukeskus toteuttaa havaitsemansa kehittämistarpeet.</p> <p>Tärkeimmät kehittämistavoitteet sisällytetään 2007 tulostavoiteasiakirjaan.</p>
3. Oikeushallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilanne kehittyy vähitellen hyväksi.	<p>Vuoden 2007 tulostavoiteasiakirjassa sovitaan Oikeushallinnon palvelukeskuksen laatiman selvitysluonnoksen pohjalta tärkeimmistä Oikeushallinnon palvelukeskuksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistavoitteista.</p> <p>Seuraavien vuosien tulostavoiteasiakirjoissa kehittämistavoitteita täsmennetään.</p>	Tulostavoiteneuvottelut marraskuussa 2006	<p>Oikeushallinnon palvelukeskus toteuttaa tulostavoitteet.</p> <p>Oikeushallinnon palvelukeskus raportoi vuoden 2006 toimintakertomuksessaan tilanteesta vuonna 2006, johon Oikeusministeriö tilinpäätöskannanotossaan ottaa 15.6.2007 mennessä kantaa.</p> <p>Syksyn 2007 tulosneuvotteluissa Oikeushallinnon palvelukeskus raportoi alustavasta tilanteesta vuonna 2007. Oikeushallinnon palvelukeskuksen raportoi lopullisesta tilanteesta vuoden 2007 toimintakertomuksessaan, johon Oikeusministeriö tilinpäätöskannanotossaan ottaa 15.6.2008 mennessä kantaa.</p>

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt	
4. Oikeushallinnon palvelukeskuksen toimintakertomuksen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisältää oikeat ja riittävät tiedot.	Ministeriö ohjaa sisäisen valvonnan raportointia.	Joulukuu 2006 Sisäinen tarkastus ja tulosohjausverkosto	

TIETOHALLINNON SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN

LIITE 3

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt/-henkilöt	
1. Huolehtia siitä, että Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen johto ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruskäsitteet, menettelyt sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetetut vaatimukset	<p>Asiasta laaditaan kirjallinen tiedote, jonka liitteeksi tulee Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän muistio.</p> <p>Asia sisällytetään Tietohallintoyksikön ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen johdon kuukausittaisten kokousten ohjelmaan.</p>	<p>Elo-syyskuu 2006 Tietohallintoyksikkö/KK (tukee sisäisen tarkastuksen yksikkö/verkkoyhteistyö)</p> <p>Syyskuun 2006 kuukausipalaverissa.</p>	Tiedotusta jatketaan tulosohtausverkostosta ja Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmästä saatavalla materiaalilla.
2. Sisällyttää sisäisen valvonnan menettelyjen kehittäminen ja raportointi osaksi tulosohtausa	<p>Sisäisen valvonnan menettelyjen kehittämistavoitteita koskevat ohjeet sisällytetään tulostavoitteita koskevien ehdotusten laadintaohjeisiin.</p> <p>Tulosopimuksessa sovitaan niistä menettelyistä, joihin Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi.</p>	Tulosohjousverkoston kokoukset, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Tietohallintoyksikön yhteiset kokoukset	Otetaan huomioon tulosohtausmenettelyssä.
3. Saada kokemuksia sisäisen valvonnan arviointien toteutuksesta ja menettelyjen kehittämisestä	<p>Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa otetaan käyttöön ne sisäisen valvonnan menettelyt, joista on sovittu tulosohtauksessa</p> <ul style="list-style-type: none"> - hankkeiden, tehtävien ja tuotannon raportointi - määräraharaportointi ja poikkeamaraportit <p>Varmistetaan, että projekteissa ja hankkeissa on käytössä asianmukaiset seurantamenettelyt (mm. hankekohtainen määrärahaseuranta, riskienhallinta)</p>	Seurataan kuukausittain Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus - Tietohallintoyksikkö -kokouksissa	Syvennetään riskienhallinnan menettelyjä.
4. Ohjeistaa vuoden 2006 toimintakertomuksiin sisällytettävän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinta (Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus tekee ensimmäisen toimintakertomuksensa itsenäisenä virastona keväällä 2007)	<p>Toimintakertomusten laadintaa varten laaditaan kertomusmenettelyä ja sisäisen valvonnan raportointia koskevat yhtenäiset ohjeet</p> <p>Toimintakertomusten laadinta-aikataulut aikaistetaan siten, että tiedot ovat käytettävissä eri valmistelutasoilla (Tietohallintoyksikössä, ministeriön johdossa)</p>	<p>Marraskuu 2006</p> <p>Tulosohjousverkosto Tietohallintoyksikkö</p>	Ohjeistusta tarkistetaan tarvittaessa

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt/henkilöt	
5. Hyödyntää saatua valvontatietoa tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa	Alemman organisaatiotason tiedot kootaan ja ne ovat tausta-aineistona seuraavan tason lausuman laadinnassa	Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus - Tietohallintoyksikkö	Arviointipohjan kattavuuden parantaminen
6. Käynnistää tietohallinnon sisäisen valvonnan keskeisten kehittämiskohteiden selvittäminen	Laaditaan tietohallinnon keskeisten valvontamenettelyjen kuvaus ja arvioidaan kehittämistarpeet Arvioidaan tietohallinnossa käytössä olevia valvontamenettelyjä ja niiden tulosten kirjaamista	Vaihe valmis 31.12.2006 Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus - Tietohallintoyksikkö/KK verkostoyhteistyö Sisäisen tarkastuksen yksikkö	Jatketaan tarvittaessa Toteutetaan päätetyt kehittämistoimet
7. Arvioida asetettujen tavoitteiden toteutuminen	Tehdään johtopäätökset toteutuneista toimenpiteistä ja tarkennetaan seuraavaa kautta koskevat jatkotoimenpiteet	31.3.2007 mennessä Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus - Tietohallintoyksikkö verkostoyhteistyö	Kehittämistoimenpiteitä jatketaan

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN TUOMIOISTUINLAITOKSESSA

LIITE 4

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/vastuuyksiköt	
1. Tuomioistuinten päällikköjen käyttöön toimitetaan aineistoa, jossa on käyty läpi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruskäsitteet, menettelyt sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetetut vaatimukset	Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän loppuraportti lähetetään yksiköihin.	Heinäkuu 2006 Sisäisen tarkastuksen yksikkö	Tiedotusta jatketaan tulosohjausverkostosta saatavalla materiaalilla.
2. Sisällytetään sisäisen valvonnan menettelyjen kehittäminen ja raportointi osaksi tulosohjausta	Tulostavoiteasiakirjoihin kirjataan ne menettelyt, joihin tuomioistuinten tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi Vuotta 2007 koskevan tulosneuvottelun yhteydessä selvitetään, ovatko tuomioistuimet laatineet tietoturvasuunnitelman. Tietoturvasuunnitelmia kehitetään Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ohjeistuksen mukaisesti.	Tulosohjausverkoston kokoukset tulosneuvottelut syksy 2006	Sisällytetään tulosohjausprosessiin.
3. Ohjeistetaan vuoden 2006 sektorien (yleiset- ja hallintotuomioistuimet) toimintakertomuksiin sisällytettävän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinta	Toimintakertomusten laadintaa varten laaditaan kertomusmenettelyä ja sisäisen valvonnan raportointia koskevat yhtenäiset ohjeet.	Marraskuu 2006 Tulosohjausverkosto	Oheistusta tarkistetaan tarvittaessa.

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN OIKEUSAPUTOIMISTOISSA

LIITE 5

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/Vastuuyksiköt	
<p>1. Huolehditaan siitä, että oikeusaputoimen johtajat ymmärtävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruskäsitteet, menettelyt sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetetut vaatimukset</p>	<p>Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän raportti jaetaan oikeusaputoimistoille.</p> <p>Asia käsitellään oikeusaputoimen johtajien kokouksessa.</p>	<p>Heinäkuu 2006 Sisäisen tarkastuksen yksikkö</p> <p>Käsitellään oikeusaputoimen johtajien kokouksessa 12/2006 Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmä – perusinfo-pakettiin tukeutuen</p>	<p>Tiedotusta jatketaan tulosohjausverkostosta ja Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmästä saatavalla materiaalilla.</p>
<p>2. Sisällytetään sisäisen valvonnan menettelyjen kehittäminen ja raportointi osaksi tulosohjausta</p>	<p>Tulossopimuksissa sovitaan niistä menettelyistä, joihin oikeusapupiiriin tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi</p> <p>Sisäisen valvonnan kehittämistoimenpiteenä vuotta 2007 varten tehtävissä tulosohjaussopimuksissa tarkistetaan, että oikeusaputoimistot ovat laatineet tietoturvasuunnitelman. Tietoturvasuunnitelmia kehitetään Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ohjeistuksen mukaisesti.</p>	<p>Tulosohjausverkoston kokoukset Oikeusapuyksikön / oikeusaputoimen johtajien / oikeusaputoimistojen tulosneuvottelut 2006</p>	<p>Otetaan huomioon tulosohjausmenettelyissä.</p>
<p>3. Hankitaan kokemuksia oikeusaputoimen sisäisen valvonnan arviointien toteutuksesta ja menettelyjen kehittämisestä</p>	<p>Valitaan 1 oikeusaputoimisto, jonka sisäisen valvonnan kehittämistä tuetaan ministeriön toimesta pilottihankkeena. Pilotoinnista saatavaa tietoa levitetään ajantasaisesti kaikille oikeusapupiireille.</p>	<p>Lahden oikeusaputoimisto Tukena sisäisen tarkastuksen yksikkö ja oikeusapuyksikkö</p>	<p>Pilotointia jatketaan: - mukaan uusia kohteita ja syventäviä näkökulmia sekä riskienhallinnan menettelyjen kehittämistä.</p>

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/Vastuuyksiköt	
4. Ohjeistetaan oikeusaputoimen johtajien vuoden 2006 toimintakertomuksiin sisällytettävän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinta	<p>Toimintakertomusten laadintaa varten laaditaan kertomusmenettelyä ja sisäisen valvonnan raportointia koskevat yhtenäiset ohjeet.</p> <p>Toimintakertomusten laadinta-aikataulut aikaistetaan siten, että tiedot ovat käytettävissä eri raportointi/valmistelutasoilla</p>	Marraskuu 2006 Tulosohjausverkosto	Oheistusta tarkistetaan tarvittaessa.
5. Hyödynnetään saatua valvontatietoa tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa	Oikeusaputoimen tiedot ovat tausta-aineistona tiliviraston lausuman laadinnassa	Oikeusaputoimen johtajat Tukena sisäisen tarkastuksen yksikkö ja oikeusapuyksikkö	Arviointipohjan kattavuuden parantaminen.
6. Käynnistetään oikeusaputoimen sisäisen valvonnan keskeisten kehittämiskohteiden selvittäminen	<p>Aloitetaan oikeusaputoimen keskeisten valvontamenettelyjen kuvaus ja kehittämistarpeiden arviointi.</p> <p>Arvioidaan oikeusaputoimessa käytössä olevia valvontamenettelyjä, mm. tarkastus/ valvontakäyntejä ja niiden tulosten kirjaamista siten, että niistä saatavaa tietoa voidaan jatkossa hyödyntää oikeusaputoimen sisäisen valvonnan tilan arvioinnissa ja kehittämisessä.</p>	<p>31.3.2007 mennessä Oikeusapuyksikkö Verkostoyhteistyö (Sisäisen tarkastuksen yksikkö)</p> <p>31.3.2007 mennessä Oikeusapuyksikkö Oikeusaputoimen johtajat</p>	<p>Jatketaan tarvittaessa kuvausten laatimista ja kehittämiskohteiden priorisointia.</p> <p>Toteutetaan päätetyt kehittämistoimet.</p>
7. Arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumisen	Tehdään johtopäätökset toteutetuista toimenpiteistä ja tarkennetaan seuraavaa kautta koskevat jatko-toimenpiteet	31.3.2007 mennessä Oikeusapuyksikkö Verkostoyhteistyö Oikeusaputoimen johtajien kokous	Kehittämistoimenpiteitä jatketaan.

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN ULOSOTTOLAITOKSESSA

LIITE 6

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/ vastuuyksiköt ja - henkilöt	
1. Ulosottopiirien johto ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruskäsitteet, menettelyt sekä sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetetut vaatimukset	Oikeushallintopäälliköille ja ulosottopiireille lähetetään tiedoksi Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän muistio Asia on sisällytetty ja tarpeen mukaan sisällytetään oikeushallintopäälliköiden neuvottelupäivien ohjelmaan (alustus ja keskustelu) Asiaa käsitellään myös ulosottopiirien koulutuksessa	Ulosottopiirien päälliköt ymmärtävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan aseman tulosohjauksessa. Vuosien 2006 – 2008 tulosneuvottelut.	Tiedotusta jatketaan ja koulutusta järjestetään saatujen kokemusten vaatimalla tavalla
2. Sisäisen valvonnan menettely ja raportointi on ulosotossa liitetty osaksi tulosohjausta	Ulosoton sisäisen valvonnan menettelyjen kehittämistavoitteita sisällytetään tulostavoitteita koskevien ehdotusten laadintaohjeisiin Tulossopimuksissa sovitaan niistä menettelyistä, joihin toimintayksikön tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi	Sisäistä valvontaa toteutetaan tarkastelemalla ja analysoimalla tulosohjausasiakirjoihin sisältyviä edellisen vuoden tulostavoitteita kuvaavia tietojärjestelmän tuottamia raportteja (raporttiseurannan kehittäminen).	Otetaan huomioon tulosohjausmenettelyissä.
3. Saada kokemuksia ulosottopiirien sisäisen valvonnan arviointien toteutuksesta	Maksuhäiriöpolitiikan uusia mittareita on laadittu.	Syksyllä 2006 analysoidaan kehittyneemmällä mittareilla tulostavoitteiden toteutumia	Kehitystyötä jatketaan syventämällä näkökulmia. sekä riskienhallinnan menettelyjen kehittämistä
4. Vuoden 2006 toimintakertomukseen sisällytetävän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadintaa varten saadaan ulosottopiireiltä toimintakertomustietoa	Oikeushallintopäälliköt kokoavat ja analysoivat ulosottopiirien toimintakertomukset. Tästä saadaan valvontatietoa ulosoton arviointi ja vahvistuslausuman laadintaan.	Vuoden 2006 toimintakertomuksen laadintaa varten on käytettävissä oikeushallintopäälliköiden kokoomat ja analysoimat toimintakertomustiedot.	Menettelyä kehitetään tarvittaessa
5. Ulosoton sisäisen valvonnan keskeisten kehittämiskohteiden selvittäminen	Toimintasektorin keskeisten valvontamenettelyjen kuvaus on tulosohjausasiakirjoissa. Kehittämistarpeet arvioidaan.	Arvioidaan syksyllä 2006 oikeushallintopäälliköiden neuvottelupäivillä tarkastuksilla ja tuloskeskusteluissa ilmenevistä kehittämiskohteista.	Jatketaan tarvittaessa kehittämiskohteiden yksilöintiä. Toteutetaan päätetyt kehittämistoimet
			Kehittämistoimenpiteitä jatketaan edellisellä kaudella asetettujen suuntaviivojen mukaisesti.

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN SYYTTÄJÄLAITOKSESSA

LIITE 7

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Menettely/toimenpiteet	Ajankohta/ vastuuyksiköt/ vastuuhenkilöt	
1.Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän raportti toimitetaan Valtakunnansyyttäjänvirastolle ja syyttäjyksiköille.	Sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän suunnitelmat liitetään osaksi syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmat tulee ottaa osaksi syyttäjyksikön päällikön toimenkuvaa.	Heinä/elokuu 2006	
2. Oikeusministeriö - Valtakunnansyyttäjänvirasto syksyn 2006 TUJO-neuvotteluissa käsitellään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmia.	Tulosneuvottelussa sovitaan niistä menettelyistä, joihin syyttäjälaitoksen tulee ryhtyä sisäisen valvonnan kehittämiseksi ja raportoimiseksi.	Syksyn 2006 tulosneuvottelut	Otetaan huomioon tulosohjausmenettelyssä.
3.Valtakunnansyyttäjänvirasto valitsee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisen pilot-tiimiksi	Pilottiyksikön päällikkö aloittaa suunnitelman laatimisen omalta osaltaan. Päällikkö raportoi asian etenemisestä päällikköpäivillä tai muissa sopivissa yhteyksissä.	Syksy 2006	

SISÄISEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN RIKOSSEURAAMUSALALLA

LIITE 8

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/ vastuuyksiköt/ ja – henkilöt	
1. Huolehtia siitä, että Rikosseuraamusviraston ja Vankeinhoitolaitoksen/ Kriminaalihuoltolaitoksen johto ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityksen, peruskäsitteet ja menettelyt	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta sisällytetään osaksi toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevaa koulutusta. Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto koulutetaan toiminnan tuloksellisuuteen vaikuttavien riskien hallintaan ja sisäiseen valvontaan.	Elo/syyskuu 2006 Rikosseuraamusviraston yksiköiden johtajat yhteistyössä Vankeinhoidon koulutuskeskuksen ja Valtiokonttorin kanssa.	Vuosittainen jatkokoulutus ja seuranta
2. Suorittaa alustava riskikartoitus ja määrittää sisäisen valvonnan menettely- ja raportointitavat	Rikosseuraamusalan toiminnot käydään läpi osaluueittain ja tunnistetaan keskeisimmät riskit mahdollisen konsultin kanssa. Sisäisen valvonnan toimenpiteet suunnitellaan. Tulossopimuksissa sovitaan sisäisen valvonnan menettelystä ja raportoinnista.	Loka/marraskuu 2006 tulosneuvotteluissa Rikosseuraamusviraston yksiköiden johtajat, aluevankiloiden johtajat ja kriminaalihuoltojohtajat	Täydennetään ja laajennetaan vuosittain
3. Ohjeistaa aluevankiloiden ja aluetoimistojen vuoden 2007 toimintakertomuksiin sisällytettävän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinta	Toimintakertomusten laadintaa varten laaditaan kertomusmenettelyä ja sisäisen valvonnan raportointia koskevat yhtenäiset ohjeet.	Marraskuu 2006 Talouksyksikkö	Ohjeistusta tarkennetaan tarvittaessa.
4. Hyödyntää saatua valvontatietoa tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa	Aluevankiloiden ja aluetoimistojen tiedot kootaan ja ne ovat tausta-aineistona seuraavan tason lausuman laadinnassa	Helmikuu 2007 Toiminnan ohjausyksiköt kokoavat tiedot	Arvioidaan raportoinnin kattavuutta.
5. Arvioida sisäiselle valvonnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen	Tehdään johtopäätökset toteutetuista toimenpiteistä ja tarkennetaan seuraavaa kautta koskevat jatkotoimenpiteet	31.3.2007 mennessä Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto	Kehittämistoimenpiteitä jatketaan.
6. Selvitettävä kehittämisskohteet ja määrittää toimenpiteet riskien hallitsemiseksi pitemmällä tähtäimellä	Arvioidaan toimintaympäristön muutoksia ja sen vaikutusta riskeihin ja sisäisen valvonnan menettelyihin. Arvioidaan myös informaation kattavuutta. Riskienhallintasuunnitelma laaditaan	Huhti/toukokuu 2007 Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto	Tarpeet kartoitetaan vuosittain toimintaympäristön muuttuessa. Riskienhallintasuunnitelma liitetään osaksi tulossopimusta.

Ensimmäinen vaihe			Jatkotoimenpiteet / seuraavassa vaiheessa toteutettavat toimenpiteet
Tavoitteet/tehtävät	Toimenpiteet	Ajankohta/ vastuuyksiköt/ ja – henkilöt	
7. Riskienhallintasuunnitelman perusteella tarkentaa sisäisen valvonnan menettely- ja raportointitavat	Tulossopimuksissa sovitaan menettelystä ja raportoinnista.	Lokakuu 2007 Tulosneuvottelut Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto	Tarkistetaan vuosittain tulosneuvotteluiden yhteydessä
8. Ohjeistaa aluevankiloiden ja aluetoimistojen vuoden 2007 toimintakertomuksiin sisällytettävän sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadinta	Toimintakertomusten laadintaa varten laaditaan kertomusmenettelyä ja sisäisen valvonnan raportointia koskevat yhtenäiset ohjeet.	Marraskuu 2007 Talousyksikkö	Ohjeistusta tarkennetaan tarvittaessa.
9. Hyödyntää saatua valvontatietoa tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnassa	Aluevankiloiden ja aluetoimistojen tiedot kootaan ja ne ovat tausta-aineistona seuraavan tason lausuman laadinnassa	Helmikuu 2008 Toiminnan ohjausyksiköt kokoavat tiedot	Arvioidaan raportoinnin kattavuutta.
10. Arvioida sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	Tehdään johtopäätökset toteutetuista toimenpiteistä ja tarkennetaan seuraavaa kautta koskevat jatkotoimenpiteet	31.3.2008 mennessä Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto	Kehittämistoimenpiteitä jatketaan.
11. Selvittää kehittämiskohteet ja määrittellään toimenpiteet riskien hallitsemiseksi pitemmällä tähtäimellä	Arvioidaan toimintaympäristön muutoksia ja sen vaikutusta riskeihin ja sisäisen valvonnan menettelyihin. Arvioidaan myös informaation kattavuutta.	Huhti/toukokuu 2008 Keskusviraston ja aluevankila/toimistojohto	Tarpeet kartoitetaan vuosittain toimintaympäristön muuttuessa

SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI- JA VAHVISTUSLAUSUMA /TV 150

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen sisäisen valvonnan järjestelyistä ja menettelyistä on talousarvioasetuksen 69-69b §:n nojalla määrätty tiliviraston taloussäännössä. Sen mukaan organisaatioyksiköiden johto ja muut toiminnoista ja tavoitteiden saavuttamisesta vastaavat ovat vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä, asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä riskien arvioinnista ja niihin vastaamisesta. Johdon tukena hallinnon sisäisen valvonnan toimivuuden arvioinnissa on kansliapäällikön alaisuudessa toimiva sisäinen tarkastus, jonka tehtävistä on määrätty sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Hallinnonalalla on käynnissä vuosikymmenen lopulle ja eräiltä osin sen ylikin ulottuva organisaatio- ja palvelurakenteiden uudistamistyö. Näiden lisäksi meneillään on myös muita, mm. palvelujen laadun parantamiseen ja tuloksellisuusraportoinnin kehittämiseen tähtäviä hankkeita sekä vaativan tuottavuusohjelman läpivienti. Muutosten hallinta tulee olemaan tilivirastolle ja sen sisäiselle valvonnalle suurin lähivuosien haaste. Muutostilasta johtuen myös sisäisen valvonnan toimivuuden arviointiin on liittynyt erityisiä haasteita.

Tiliviraston sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä on arvioitu käyttäen pohjana valtiovarain controller-toiminnon antamaa suositusviitekehikkoa (Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta; Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi). Arviot on laadittu koko tiliviraston osalta toimintasektoreittain asiantuntija-arvioina. Arvioinnissa on otettu huomioon myös ulkoisen tarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen havainnot.

Arvion perusteella sisäisen valvonnan menettelyt täyttävät tyydyttävästi sisäiselle valvonnalle talousarvioasetuksessa säädetyt laillisuusvaatimukset, tiliviraston ja sen vastuulla olevien varojen turvaamisen sekä tulostuottoon toteutumisen. Laskentajärjestelmät tuottavat olennaisilta osin johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston toiminnasta ja taloudesta. Sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta menettelyissä on havaittu seuraavia kehittämistarpeita, joiden johdosta ryhdytään toimenpiteisiin.

- Talous- ja henkilöstöhallinnon uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja uusien toimintatapojen toimivuus varmistetaan. Talous- ja henkilöstöhallinnon sisäiset määräykset ja ohjeet päivitetään. Niiden jatkuva ajantasallapito, niitä koskeva tiedotus ja niiden noudattamiseen liittyvät valvontamenettelyt määritellään ja vastuutetaan.
- Tulosprisman mukaisia vaikuttavuustavoitteiden määrittelyä ja -mittareita sekä laadunhallinnan arviointimenetelmiä kehitetään edelleen. Kehitetään edelleen analysointimenetelmiä ja arviointitapoja, jotka täydentävät suorite- ja muiden mittareiden antamaa kuvaa toiminnasta. Luodaan menettelyt ja mittarit tuottavuusohjelman hallitulle toteutukselle ja seurannalle.
- Sisäisen valvonnan työryhmän ehdotuksen pohjalta laaditaan koko hallinnon kattava suunnitelma ja toteuttamisohjelma sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen pitkäjänteistä kehittämistä varten.

4. Sisäinen valvonta /TV 151

Rikosseuraamusviraston sisäisen valvonnan järjestelyistä ja menettelyistä on talousarvioasetuksen 69-69 b §:n nojalla määrätty tiliviraston taloussäännössä. Sen mukaan virastojen ja laitosten johto ja muut toiminnoista ja tavoitteiden saavuttamisesta vastaavat ovat vastuussa sisäisen valvonnan järjestämisestä, asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä riskien arvioinnista ja niihin vastaamisesta. Johdon tukena hallinnonalan sisäisen valvonnan toimivuuden arvioinnissa on kansliapäällikön alaisuudessa toimiva sisäinen tarkastus, jonka tehtävistä on määrätty sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä.

Vankeinhoitolaitoksessa on valmistauduttu 1.10.2006 voimaan tulevan uuden lainsäädännön ja sen toteuttamista tukevan organisaation ja toimintatapojen muutoksiin. Lisäksi meneillään on myös muita, mm. palvelujen laadun ja tuloksellisuusraportoinnin kehittämiseen tähtäviä hankkeita sekä hallinnonalan tuottavuusohjelmaan liittyvien hankkeiden läpivienti.

Muutosten hallinta on tilivirastolle ja sen sisäiselle valvonnalle suurin lähivuosien haaste. Vankeinhoitolaitoksen kireä määrärahakehys ja jatkuva lisäbudjettien varaan perustuva toiminnan rahoitus ovat vaikeuttaneet toimintojen suunnittelua ja aidon tulosohjauksen toteuttamista. Näistä syistä myös sisäisen valvonnan toimivuuden arviointiin on liittynyt erityisiä haasteita.

Tiliviraston sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä on arvioitu käyttäen pohjana valtiovarain controller-toiminnon antamaa suositusviitekehikkoa (Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta; Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi). Arvio on laadittu koko tiliviraston osalta asiantuntija-arvioina. Arvioinnissa on hyödynnetty Rikosseuraamusvirastossa syksyllä 2005 käynnistetyssä strategiatyössä esille tulleita näkökohtia ja kehittämistarpeita. Arvioinnissa on otettu huomioon myös ulkoisen tarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen havainnot.

Arvion perusteella sisäisen valvonnan menettelyt täyttävät tyydyttävästi sisäiselle valvonnalle talousarvioasetuksessa säädetyt laillisuusvaatimukset, tiliviraston ja sen vastuulla olevien varojen turvaamisen sekä tulosvastuun toteutumisen. Laskentajärjestelmät tuottavat olennaisilta osin johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston toiminnasta ja taloudesta. Sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta menettelyissä on havaittu kehittämistarpeita, joiden johdosta ryhdytään seuraaviin toimenpiteisiin:

- Varmistetaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien uudistamiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja uusien toimintatapojen toimivuus. Kehittämisessä huomioidaan sekä tukipalveluhankkeen että vankeinhoitolaitoksen organisaatiouudistuksen edellyttämät muutostarpeet. Talous- ja henkilöstöhallinnon sisäiset määräykset ja ohjeet päivitetään sekä vastuutetaan niiden jatkuva ajantasallapito, niitä koskeva tiedotus ja valvontamenettelyt.
- Kehitetään vankeinhoitolaitoksen toiminnan ja talouden ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä vastaamaan vankeinhoitolaitoksen uudistuvia rakenteita ja toimintatapoja. Täsmennetään myös henkilöstön tehtäväjako, vastuut ja valtuudet osana toteutettavaa uudistusta.
- Valmistellaan hallinnonalan sisäisen valvonnan yhteistyöryhmän ehdotuksen pohjalta rikosseuraamusalan kattava suunnitelma ja toteuttamisohjelma sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen pitkäjänteistä kehittämistä varten.