

*Sisäisen tarkastuksen
uudet järjestelyt*

TOIMINTA JA HALLINTO 2009:15

*Sisäisen tarkastuksen
uudet järjestelyt*



OIKEUSMINISTERIÖ

ISSN 1458-6436

ISBN 978-952-466-890-3 (nid.)

ISBN 978-952-466-891-0 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Riitta Laitinen Kaisa Sistonen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 28.1.2009	
Julkaisun nimi Sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Oikeusministeriön hallinnonalalla talousarvioasetuksen 70§:n mukaista sisäisen tarkastuksen tehtävää hoitaa ministeriön kansliapäällikön alaisuuteen sijoitettu sisäisen tarkastuksen yksikkö. Ministeriö asetti työryhmän laatimaan ehdotusta sisäisen tarkastuksen uudistamisesta, koska nykyisellä tavalla organisoituna sisäisen tarkastuksen yksikkö ei pysty tuottamaan hallinnonalan eri tasoilla toimivalle johdolle systemaattisesti sen tarvitsemaa tietoa sisäisen valvonnan toimivuudesta.</p> <p>Ehdotuksen mukaan jatkossa vastuu sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnista kuuluisi talousarviosäädöksissä edellytetyllä tavalla ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden päälliköille sekä virastojen ja laitosten johdolle. Myös sisäisen tarkastuksen järjestämisvastuu olisi virastoilla ja laitoksilla. Työryhmän näkemyksen mukaan rikosseuraamusalalla ja ulosottotoimessa sisäinen tarkastus olisi tarkoituksenmukaista järjestää omana työnä. Muissa virastoissa/laitoksissa oman työn vaihtoehtona tulisi harkita palveluhankintaa esim. ministeriön sisäisen tarkastuksen yksiköltä tai ulkopuoliselta palvelun tuottajalta.</p> <p>Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaisi jatkossa ministeriön, tuomioistuineläinlaitoksen, oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan tarkastuksista, virastojen kanssa erikseen sovittavista toimeksiantotehtävistä sekä sisäisen tarkastuksen hallinnonalavastuuseen liittyvistä tehtävistä.</p> <p>Järjestelyt eivät edellyttäisi lisäresursseja. Tuottavuutta ja laatua koskeviin vaatimuksiin vastattaisiin tarkastusyhteistyötä ja -menettelyjä kehittämällä. Kehittymisen tueksi ja sisäisen tarkastuksen kokonaishallinnan varmistamiseksi asetettaisiin ministeriön sisäisen tarkastuksen johdolla toimiva ministeriön osastojen ja yksiköiden sekä virastojen edustajista muodostuva asiantuntijaverkosto. Jokaisessa virastossa ja laitoksessa sekä ministeriön osastoilla ja yksiköissä tulisi olla johdon tukena sisäisen valvonnan kysymyksiin perehtynyt henkilö.</p> <p>Muutosten johdosta työryhmä on tehnyt ehdotukset ministeriön työjärjestykseen, tilivirastojen taloussääntöihin ja sisäisen tarkastuksen yksikön ohjesääntöön tarvittavista tarkistuksista.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta, riskienhallinta			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/021/2009			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2009:15		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-890-3 (nid.) 978-952-466-891-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä 28	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 19.5.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Riitta Laitinen Kaisa Sistonen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 28.1.2009	
Publikation (även den finska titeln) Nya arrangemang för intern revision (Sisäisen tarkastuksen uudelleen järjestelyt)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Inom justitieministeriets förvaltningsområde sköter ministeriets enhet för intern revision som lyder under kanslichefen de uppgifter i anslutning till intern granskning som avses i 70 § i förordningen om statsbudgeten. Eftersom enheten för intern revision i sin nuvarande form inte kan systematiskt producera den information om hur den interna kontrollen fungerar som ledningen på olika nivåer behöver, tillsatte ministeriet en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till reform av den interna granskningen.</p> <p>Enligt förslaget ska ansvaret för bedömningen av behovet av intern granskning i enlighet med författningarna om statsbudgeten ankomma på cheferna för ministeriets avdelningar och fristående enheter samt ämbetsverkens och inrättningarnas ledning. Dessutom ska ämbetsverken och inrättningarna svara för ordnandet av den interna granskningen. Enligt arbetsgruppen är det ändamålsenligt att den interna granskningen ordnas som eget arbete inom brottspåföljdsområdet och utsköts till utskötsmyndigheterna. Andra ämbetsverk/inrättningar kan överväga om granskningstjänsterna i stället för eget arbete kunde upphandlas till exempel av ministeriets enhet för intern revision eller en utomstående serviceproducent.</p> <p>Enligt förslaget skulle ministeriets enhet för intern revision i fortsättningen svara för granskningar som gäller ministeriet, domstolsväsendet, rättshjälpsverksamheten och den allmänna intressebevakningen, uppdrag enligt särskilda överenskommelser med ämbetsverken samt uppgifter som hänför sig till ansvaret för förvaltningsområdets interna kontroll.</p> <p>För de nya arrangemangen krävs inga extra resurser. Avsikten är att kraven på produktivitet och kvalitet ska uppfyllas genom att utveckla granskningssamarbetet och -förfarandena. För att stöda utvecklingen och säkerställa övergripande kontroll över den interna granskningens verksamhet ska det inrättas ett expertnätverk med företrädare för ministeriets avdelningar och enheter samt ämbetsverken, som ministeriets enhet för intern revision leder. För att stöda ledningen ska det vid varje ämbetsverk och inrättning samt vid ministeriets avdelningar och enheter finnas en person som är insatt i frågor som gäller den interna kontrollen.</p> <p>Med anledning av de nya arrangemangen har arbetsgruppen lagt fram ett förslag om de ändringar som behövs i ministeriets arbetsordning, räkenskapsverkens ekonomistadgor och reglementet för den interna revisionen.</p>			
Nyckelord Intern granskning, intern kontroll, riskhantering			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 2/021/2009			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2009:15		ISSN 1458-6436	ISBN 978-952-466-890-3 (häft.) 978-952-466-891-0 (PDF)
Sidoantal 28	Språk finska	Pris	Sekretessgrad
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYS

1. TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA.....	11
2. SISÄINEN TARKASTUS JA SEN KEHITTÄMISTARPEET	12
2.1. Säädöspohja	12
2.2. Nykyiset sisäisen tarkastuksen järjestelyt, resurssit sekä toiminnan kattavuus.....	12
2.3. Hallinnonalan toimintasektoreiden valvonta- ja tarkastusmenettelyt	12
2.4. Sisäisen tarkastuksen kehittämistarpeet	13
3. UUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA SISÄISEN TARKASTUKSEN UUDET JÄRJESTELYT.....	13
3.1. Uudistuksen peruslinjaukset.....	13
3.2. Sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt ja vastuut.....	14
4. UUDISTUKSEEN LIITTYVÄT YHTEISTYÖMENETTELYT.....	15
4.1. Tulosohjaus	15
4.2. Sisäisen tarkastuksen yhteistyöverkosto	15
5. UUDISTUKSEN TOIMEENPANO	16
5.1. Sisäisen tarkastuksen tarpeellisuus ja organisointi; arvioinnin lähtökohtia	16
5.2. Työryhmän ehdotukset sisäisen tarkastuksen järjestelyistä	17
5.3. Sisäisen tarkastuksen resurssitarpeet	18
5.4. Muutoksen valmistelun aikataulu ja tehtävät.....	19
6. SÄÄNNÖSMUUTOKSET.....	20
6.1. Ministeriön työjärjestys, sisäisen tarkastuksen ohjesääntö ja taloussäännöt	20
6.2. Virastojen ja laitosten säännösmuutokset.....	24

SAATESANAT

Sisäinen tarkastus on osa sisäisen valvonnan järjestelyjä. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan johtamis- ja hallintomenettelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa tehtävien asianmukainen hoito ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Sisäinen tarkastus tuottaa toimintaa arvioimalla ja tarkastamalla johdolle tietoa näiden menettelyjen toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys oikeusministeriön hallinnonalan ohjauksessa ja johtamisessa on useiden toimintaympäristöä ja toimintatapoja koskevien muutosten johdosta lisääntynyt. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan roolia korostavia muutoksia ovat muun muassa yhteiskunnan ja kansainvälisen toimintaympäristön monimutkaistuminen ja teknistyminen sekä hallinnonalan rakenteiden uudistaminen. Hallinnonalan toimintaan kohdistuu jatkossa entistä voimakkaammin myös tuloksellisuuden ja tuottavuuden vaatimuksia.

Sisäisen tarkastuksen rooli ja tehtävät ovat erityisesti edellä sanottujen seikkojen johdosta sekä tilivelvollisuutta korostavien säädösmuutosten ja alaa koskevien kansainvälisten suositusten ja ammattistandardien uudistumisen seurauksena muuttuneet. Aikaisemmin sisäinen tarkastus toimi ennen muuta taloushallinnon prosessien oikeellisuuden varmistajana ja sen tavoitteena oli lähinnä virheiden ja väärinkäytösten ehkäiseminen. Nykyisen käsityksen mukaan sisäisen tarkastuksen tulisi olla aikaisempaa selkeämmin toimivan johdon kumppani ja tuottaa johdon tarpeista lähtevää, luotettavaa tietoa organisaation toiminnasta. Lisäksi sen tulee tukea muutoinkin johtoa hyvän hallintotavan mukaisten menettelyjen ja riskienhallinnan kehittämisessä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla sisäisen tarkastuksen järjestelyt ovat pienehköjä tarkistuksia lukuun ottamatta pysyneet jokseenkin muuttumattomana viimeiset vuosikymmenet, eikä sen asemaa, roolia ja tehtäviä ole tapahtuneiden muutosten valossa arvioitu. Syksyllä 2008 sisäisen tarkastuksen muutostarpeita ja organisointivaihtoehtoja käsiteltiin ministeriön johdossa sisäisen tarkastuksen yksikön aloitemuistion pohjalta. Ehdotettuja muutoksia pidettiin perusteltuina ja valmistelua päätettiin jatkaa erikseen asetettavassa työryhmässä.

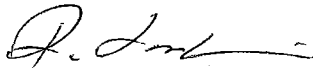
Oikeusministeriö asetti työryhmän 28.1.2009. Siihen nimettiin jäseniksi tarkastusjohtaja Riitta Laitinen ja kehittämisspällikkö Kaisa Sistonen. Ryhmä on täsmentänyt toimeksiantonsa mukaisesti sisäisen tarkastuksen yksikön, ministeriön muun organisaation sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten roolit ja tehtävät sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa ja tarkastustoiminnon järjestämisessä. Järjestelyjen tueksi ja hallinnonalan sisäisen tarkastuksen toimintojen yhteensovittamista sekä muuta yhteistyötä varten työryhmä ehdottaa ministeriön ja virastojen edustajista muodostettavan yhteistyöverkoston asettamista. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää eräiden hallinnollisten säännösten tarkistamista. Näitä koskevat ehdotukset sisältyvät työryhmän muistioon.

Työryhmä on tehnyt ehdotukset myös jatkovalmistelun vaatimista tiedotus- ym. toimenpiteistä. Uudet järjestelyt on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2010 alussa. Kun samaan ajankohtaan osuu useita mittavia hallinnollisia uudistuksia (rikosseuraamusala, ulosoton keskushallinto, käräjäoikeusverkosto, valtion yhteinen talous- ja


henkilöstöhallinnon palvelukeskus), voidaan sisäisen tarkastuksen järjestelyjen muutokset ottaa huomioon osana ko. uudistuksia.

Työryhmä pyysi muistiolounnokseen lausunnot ministeriön osastoilta ja erillisiltä yksiköitä sekä hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta. Lisäksi lausunnot pyydettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolta sekä valtiovarain controller-toiminnolta. Valmisteluvaiheessa asiaa on lisäksi käsitelty ministeriön johdossa. Palautteessa uudistusta on pidetty perusteltuna.

Helsingissä 19.5.2009



Riitta Laitinen
Tarkastusjohtaja



Kaisa Sistonen
Kehittämispäällikkö

1. TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Työryhmälle asetettu tehtävä	Työryhmän ehdotus
1. Sisäisen tarkastuksen ja tarkastustoiminnon tarpeellisuuden arviointi (muistion kohdat 3.2, 5.2.)	<p>Tarkastustarpeiden arviointi hajautetaan organisaation eri tasoille ja osiin seuraavasti</p> <ul style="list-style-type: none"> - ministeriön osastot ja yksiköt arvioivat omaa toimintaansa sekä tuomioistuineläytöksen, oikeusavun ja edunvalvonnan tarkastustarpeet, kyseisten toimintasektoreiden näkemykset huomioon ottaen - rikosseuraamusala, syyttäjälaitos, ulosottolaitos arvioivat kukin toimintasektoreidensa tarkastustarpeet kokonaisuutena - erilliset virastot arvioivat omaa toimintaansa koskevat tarkastustarpeet
2. Sisäisen tarkastuksen resurssit ja organisointi (muistion kohdat 3.2, 5.2, 5.3.)	<p>Välittömiä lisäkustannuksia uudistus ei aiheuttaisi. Se voidaan toteuttaa sisäiseen tarkastukseen ja toimintasektoreiden omiin, erillisiin valvontakäynteihin kohdennetuilla henkilöresurssein. Tietohallinnon ja järjestelmien sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistaminen edellyttää lisäpanostusta, jonka tarve ei johdu organisoinnin uudistamisesta.</p> <p>Sisäisen tarkastuksen pysyvät yksiköt (suluissa htv) olisivat</p> <ul style="list-style-type: none"> - ministeriössä, 4 htv (vastuualueena ministeriö, tuomioistuineläytöksen, oikeusapu, yleinen edunvalvonta sekä sisäisen tarkastuksen konsernivastuusta johtuvat tehtävät) - Rikosseuraamusvirastossa, 2 htv - Valtakunnanvoudinvirastossa, 2 htv <p>Omana toimintona tai muutoin säännöllisesti järjestettynä</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa, 1 htv (omana työnä tai palveluhankintana) - Syyttäjälaitoksessa 0,5 htv (oto:na tai palveluhankintana) - Oikeusrekisterikeskuksessa (palveluhankintana) <p>Tarvittaessa erillisinä palveluhankintoina</p> <ul style="list-style-type: none"> - pienissä erillisissä virastoissa
3. Uuteen järjestykseen liittyvä yhteistyö (muistion kohta 4)	<p>Ministeriön ja viraston välisessä tulosohjausmenettelyssä</p> <ul style="list-style-type: none"> - sovitaan sisäisen tarkastuksen järjestelyistä ja resursseista, - käsitellään vuosittain järjestelyjen toimivuutta ja tuloksia <p>Asetetaan asiantuntijoiden yhteistyöverkosto</p> <ul style="list-style-type: none"> - sen toiminnasta huolehtisi ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö - verkostoon nimettäisiin vastuuhenkilöt ministeriön osastoilta ja yksiköistä, Rikosseuraamusvirastosta, Valtakunnansyyttäjän virastosta, Valtakunnanvoudinvirastosta sekä erillisistä virastoista. Verkostomuotoisena henkilökokoonpano ja toimintatavat mukautettavissa joustavasti tarpeiden mukaan. - verkoston tehtävänä olisi koordinoita tarkastustoimintaa (mm. suunnittelu- ja palvelujen hankintayhteistyö), edistää tarkastusosaamista, yhteisten työtapojen kehittämistä ja sisäistä tarkastusta ja valvontaa koskevaa tiedonkulkua organisaation eri tasojen välillä sekä lisätä muutoinkin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tietämystä
4. Järjestelyjen toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet (muistion kohta 5.4.)	<p>Vuonna 2009 toteutettavat toimenpiteet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ministeriön päätös sisäisen tarkastuksen järjestelyjen uudistamisesta. Ministeriön työjärjestyksen, taloussääntöjen ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntöjen tarkistaminen työryhmän esityksen mukaisesti. - muutoksesta ja sen valmistelusta tiedottaminen virastoille laitoksille. Käsitely tulosohjaavien osastojen ja yksiköiden ja virastojen/laitosten yhteistyöfoorumilla sekä sisäisen tarkastuksen yksikön erikseen järjestämissä tiedotus/keskustelutilaisuuksissa - ministeriön sekä virastojen ja laitosten yhteys/vastuuhenkilöiden nimeäminen ja yhteistyöverkoston asettaminen - järjestelyjen käyttöön oton valmistelu ja suunnitelman laatiminen virastoissa ja laitoksissa. - virastojen ja laitosten suunnitelmien ja mahdollisten muiden ehdotusten käsittely ja jatkotoimenpiteistä sopiminen syksyn 2009 tulosneuvotteluissa. <p>Suunnitelmien ja jatkotoimenpiteiden hyväksymisen jälkeen toteutettavat toimenpiteet</p> <ul style="list-style-type: none"> - tarkistusten tekeminen työjärjestyksiin ja tehtäväkuvauksiin - sisäisen tarkastuksen ohjesääntöjen valmistelu virastoihin perustettavien sisäisen tarkastuksen yksiköille
5. Säännösmuutokset (muistion kohta 6)	<p>Järjestelyjen johdosta tehty muutosehdotukset ministeriön työjärjestyksen sisäisen tarkastuksen tehtäviä koskevaan 28 pykälään, tehtäviä ja toimivaltaa koskeviin sisäisen tarkastuksen ohjesääntöjen pykäliin sekä molempien tilivirastojen taloussääntöjen kohtiin (1.3.), joissa käsitellään sisäisen valvonnan yleisiä määräyksiä. Virastojen tulee osana toimeenpanoa tarkistaa työjärjestyksensä ja laatia tarvittaessa sisäisen tarkastuksen ohjesäännöt.</p>
6. Lausunnot	<ul style="list-style-type: none"> - Lausunnot tukivat tehtyjä ehdotuksia.

2. SISÄINEN TARKASTUS JA SEN KEHITTÄMISTARPEET

2.1. Säädöspohja

Sisäisestä tarkastuksesta on säädetty talousarvioasetuksen 70 §:ssä. Sen mukaan johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on asetuksen mukaan selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Säädösten nojalla sisäisen tarkastuksen tulee tukea viraston ja laitoksen johtoa tuottamalla sille tarkastus- ja arviointitietoa

- toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta
- päätöksenteon pohjana olevan toimintaa ja taloutta koskevan tiedon luotettavuudesta ja eheydestä
- varojen käytön asianmukaisuudesta ja omaisuuden turvaamisesta
- säädösten ja sisäisten sääntöjen ja sopimusten noudattamisesta.

2.2. Nykyiset sisäisen tarkastuksen järjestelyt, resurssit sekä toiminnan kattavuus

Oikeusministeriön hallinnonalalla talousarvioasetuksen mukainen sisäinen tarkastus on keskitetty ministeriöön. Tämä on vahvistettu molempien tilivirastojen taloussäännöissä sekä sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. Sisäisen tarkastuksen tehtäväalue kattaa hallinnonalan kaikki organisaatioyksiköt sekä niitä koskevat johtamis- ja hallintojärjestelmät, toiminnot ja tietojärjestelmät. Järjestely juontaa juurensa 1970-luvulta, jolloin sisäinen tarkastus keskittyi lähinnä talousprosessien säännöstenmukaisuuden tarkastamiseen.

Yksikköön kuuluu tarkastusjohtaja, kaksi ylitarkastajaa ja osastosihteeri. Henkilöstövahvuus on yksikössä ollut sama lähes koko olemassaoloajan.

Yksikkö tekee vuosittain noin kymmenen hallinnonalan eri toimintoihin ja yksiköihin kohdistuvaa arviointia ja selvitystä. Tehtävät ovat perustuneet yleensä ministeriön, ja joskus myös hallinnonalan virastojen tekemiin ehdotuksiin. Vaikka arvioinnit ovat olleet yleensä melko laaja-alaisia ja niiden tuloksia on voitu hyödyntää kohdeorganisaation lisäksi muuallakin hallinnossa, kattaa toiminta joka tapauksessa vain pienen osan yksikölle määrätystä tehtäväalueesta.

2.3. Hallinnonalan toimintasektoreiden valvonta- ja tarkastusmenettelyt

Sisäiseen tarkastukseen joiltakin osin rinnastettavia menettelyjä ovat eräiden toimintasektoreiden toteuttamat ko. toimintasektorin substanssilainsäädäntöön perustuvat valvonta- ja tarkastuskäynnit. Sisäisen tarkastuksen yksikön vuonna 2007 tekemän selvityksen mukaan näihin käytetään vuosittain 4-5 henkilön työpanos. Hovioikeuksien ja valtakunnansyyttäväviraston valvontakäyntien tavoitteena on ensisijaisesti lainkäytön valvonta, mikä ei kuulu sisäisen tarkastuksen tehtäviin. Sen sijaan STY:n ja läänien oikeushallinto-osastojen sekä rikosseuraamusviraston tarkastusalueet ovat osittain päällekkäisiä.

2.4. Sisäisen tarkastuksen kehittämistarpeet

Sisäisen tarkastuksen toimintatapoja ja prosesseja on viime vuosina kehitetty, mutta sisäinen tarkastuksen organisointitapaa ei ole toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista ja vaatimusten lisääntymisestä huolimatta tätä ennen arvioitu uudelleen.

Oikeusministeriön hallinnonalan sisäisen tarkastuksen keskeiset ongelmat ja kehittämistarpeet johtuvat siitä, että

- hallinnonalan ylin johto ei saa konserniohjausta ja valvontaa varten kattavaa, systemaattisin ja yhdenmukaisin menetelmin tuotettua tietoa sisäisen valvonnan toimivuudesta
- nykyjärjestelyin sisäinen tarkastus ei kykene tuottamaan riittävästi virastojen ja laitosten johdon tarpeista lähtevää, ajantasaista arviointitietoa johtamis- ja hallintojärjestelmän toimivuudesta.
- hallinnonalan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat kehittymättömiä eikä niitä ole integroitu osaksi johtamis- ja ohjausmenettelyjä ja toimintaprosesseja.

Sisäisen tarkastuksen organisoinnissa tavoitteena on siten

- varmistaa, että tarkastusjärjestelyt turvaavat hallinnonalan konsernijohdon valvontatiedon tarpeet
- varmistaa, että virastojen ja laitosten johto saa omien valvonta-, ohjaus- ja johtamisvastuittensa edellyttämät tarkastus- ja arviointitiedot
- parantaa tarkastustiedon käytettävyyttä ja laatua, mm. arviointitiedon kattavuutta ja riittävyttä, ajantasaisuutta sekä merkittävyttä ja ajankohtaisuutta suhteessa johdon tarpeisiin
- tehostaa tarkastusressurssien käyttöä ja parantaa sisäistä valvontaa koskevan tiedon kulkua ja hyödyntämistä
- varmistaa että hallinnonalalla sisäisen tarkastuksen osaaminen on riittävää, että menettelytavat vastaavat kansainvälisiä suosituksia ja että sisäisen tarkastuksen ostopalvelujen hankinnat toteutetaan asianmukaisin menettelyin
- edistää sisäistä valvontaa koskevaa tietämystä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen kehittämistä osaksi toimintaprosesseja sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelyjä.

3. UUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA SISÄISEN TARKASTUKSEN UUDET JÄRJESTELYT

3.1. Uudistuksen peruslinjaukset

Ministeriön sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan järjestelyjen perustan muodostavat jatkossakin hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaiset menettelyt, kuten kunkin organisaatiotason tarpeita vastaavat ja hallinnonalan kokonaisuus huomioonottaen riittävän yhdenmukaiset suunnittelu-, ohjaus- ja raportointimenettelyt, toimivat organisaatorakenteet, osaava ja motivoitunut henkilöstö, toimivat johta-

mis- ja kannustinjärjestelmät sekä toimintaa tukevat tietojärjestelmät ja muut tukirakenteet.

Näiden järjestelyjen toimivuuden arvioimista varten ministeriössä, kansliapäällikön alaisuudessa tulee jatkossakin toimimaan sisäisen tarkastuksen yksikkö, jolle kuuluu erikseen määriteltyjen tarkastustehtävien lisäksi sisäisen tarkastuksen konsernivastuisiin liittyvät yhteistyö, yhteensovittamis-, koulutus- ja kehittämistehtävät. Konsernivastuutehtävä perustuu kansliapäällikölle valtioneuvoston ohjesäännössä säädettyihin hallinnonalan valvontavastuisiin.

Virastojen ja laitosten osalta merkittävää on sisäisen tarkastuksen järjestämistä koskevan vastuun siirtyminen – osana sisäisen valvonnan järjestelyjä – virastojen ja laitosten johdolle. Uusi järjestely korostaa sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden säännöllistä arviointia organisaation kaikilla tasoilla, virastoissa, laitoksissa sekä ministeriön osastoilla ja yksiköissä. Sisäinen valvonta ja sitä tukeva sisäinen tarkastus tulisi siten nähdä jatkossa osana viraston tavanomaista toimintaa ja johtamista.

Hallinnonalan sisäisen valvonnan toimivuudesta kokonaisuutena vastaa talousarvioasetuksen ja valtioneuvoston ohjesäännön nojalla jatkossakin ministeriön johto. Nyt ehdotetut järjestelyt eivät vähennä ministeriön johdon valvontavastuita, vaan niiden tavoitteena on parantaa johdon ja koko organisaation tietämystä sisäisen valvonnan tilasta. Järjestelyissä ei myöskään ole kyse tarkastustehtävän delegoinnista virastoille ja laitoksille, vaan niille talousarvioasetuksella säädetyn tehtävän hoitamisesta.

Uudet järjestelyt on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

3.2. Sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt ja vastuut

Virastojen ja laitosten sekä ministeriön osastojen, yksiköiden ja sisäisen tarkastuksen yksikön vastuut ja tehtävät olisivat jatkossa seuraavat:

- 1) Rikosseuraamusvirasto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, 2010 perustettava Valtakunnanvoudinvirasto, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus ja muut ministeriön yhteydessä toimivat erilliset virastot
 - harkitsevat talousarvioasetuksessa säädetyn mukaisesti, onko niillä ja missä laajuudessa tarvetta sisäiselle tarkastukselle sisäisen valvonnan asianmukaisuuden varmistamiseksi ja huolehtivat myös jatkossa tarkastustarpeiden säännöllisestä arvioinnista¹; ja tarvittaessa
 - päättävät (tulosohjausmenettelyssä sovittu huomioonottaen), miten sisäinen tarkastus järjestetään, ts. miten virastot ja laitokset hankkivat tarpeelliseksi katsomansa sisäiset tarkastukset

¹ Kun sisäisen valvonnan tilaa ja kehittämistarpeita on vuosittain muutoinkin arvioitava toimintakertomukseen sisällytettävän arviointi- ja vahvistuslausuman laadinnan pohjaksi, on sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arviointi luonteava tehdä osana tätä prosessia.

- 2) ministeriön osastot ja yksiköt
 - vastaavat osana sisäisen valvonnan toimivuuden arviointia johtamaansa ja ohjaamaansa toimintaa koskevien tarkastustarpeiden säännöllisestä arvioinnista, tarvittavassa laajuudessa tuomioistuinelaitoksen, oikeusapusektorin ja yleisen edunvalvonnan näkemyksiä kuulleen,
 - tekevät systemaattisesti vuosittain perustellut tarkastusehdotuksensa ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikölle.

- 3) ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö
 - vastaa nykyiseen tapaan ministeriön toimintojen ja toimintayksiköiden tarkastamisesta ja muista kansliapäällikön määräämistä tarkastustehtävistä. Hallinnonalan toimintasektoreista yksikön vastuulle jäävät (keskushallintoviranomaisen puuttuessa) tuomioistuinelaitos, oikeusapu ja yleinen edunvalvonta.
 - antaa resurssiensa puitteissa muillekin hallinnonalan virastoille ja laitoksille erikseen sovittuja tarkastus-, arviointi-, neuvonta- ja konsultointipalveluja.
 - tukee tarvittaessa ministeriön johtoa, osastoja ja yksiköitä tarkastustarpeiden arvioinnissa sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä
 - huolehtii hallinnonalan sisäisen tarkastuksen kokonaishallintaa palvelevasta yhteistyöstä ja koordinoinnista (tarkemmin seur. luvussa)

Sisäisen tarkastuksen järjestämistä koskevia kysymyksiä ja niihin liittyviä työryhmän ehdotuksia käsitellään tarkemmin kohdassa 5.

4. UUDISTUKSEEN LIITTYVÄT YHTEISTYÖMENETTELYT

4.1. Tulosohtaus

Ministeriön osastot ja tulosohtausvastuussa olevat erilliset yksiköt huolehtivat osana tulosohtausta uusien järjestelyjen käyttöönotosta ja tarvittavasta ohtauksesta, tarvittaessa yhdessä sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa. Jatkokakin menettelyjen toimivuutta ja tarkastustoiminnan tuloksia arvioidaan ensisijaisesti tulosohtauksen ja siihen liittyvien normaaliien yhteistyö- ja raportointimenettelyjen avulla.

4.2. Sisäisen tarkastuksen yhteistyöverkosto

Uusien tarkastusjärjestelyjen vakiinnuttamista ja sisäisen tarkastuksen toimintaa tuetaan asiantuntijayhteistyöllä. Yhteistyö ja yhteydenpito toteutettaisiin ehdotuksen mukaan joustavaa verkostomaista toimintatapaa noudattaen. Verkosto voisi toimia tarpeen mukaan erilaisina kokoonpanoina. Siinä olisivat edustettuina

- ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka huolehtisi verkoston toiminnasta ja toimisi sen sihteeristönä,
- ministeriön osastot ja yksiköt,
- rikosseuraamusala, syyttäjälaitos ja ulosottolaitos sekä erilliset virastot.

Verkostoon ei ole ehdotettu tuomioistuinelaitoksen, oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan edustusta. Esityksessä on lähdetty siitä, että näiden intressit tulisivat otetuiksi

huomioon oikeushallinto-osaston edustuksen kautta. Vaihtoehtona voitaisiin harkita myös ko. toimintasektoreiden suoraa osallistumista.

Ministeriö asettaisi toimintayksiköiden ehdotuksesta verkoston jäsenet määräajaksi ja verkosto raportoi toiminnastaan vuosittain ministeriön johdolle.

Yhteistyöverkoston tehtävänä olisi

- 1) osallistua virastojen ja laitosten johdon tukena uudistuksen toimeenpanon valmisteluun.
- 2) huolehtia sisäisen tarkastuksen toimintoja ja tuloksia koskevasta tietojen vaihtamisesta hallinnonalan organisaatioiden välillä ja kehittää yleisemminkin valvontatiedon kulkua edistäviä raportointimenettelyjä.
- 3) kehittää virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen toimintatapoja ja työmenetelmiä ja varmistaa, että menettelyissä otetaan huomioon sisäisen tarkastuksen ammattistandardit ja muut toimintatapoja koskevat mallit ja suositukset
- 4) huolehtia tarkastustoiminnan suunnitelmallisuudesta ja riittävästä suunnitteluyhteistyöstä
- 5) sopia tarkastusyhteistyöstä, esim. tarkastushenkilöstön yhteiskäytöstä ja yhteisten poikkihallinnollisten ja teematarkastusten toteutustavoista
- 6) käsitellä ulkoisten tarkastuspalvelujen hankintoihin liittyviä kysymyksiä ja osallistua tarvittaessa yhteishankintojen valmisteluun
- 7) huolehtia vastuuhenkilöverkoston ja tarkastushenkilöstön osaamisen jatkuvasta kehittämisestä, tarvittaessa koulutuksen järjestämisestä ja ammatillisia asioita koskevasta tiedotuksesta
- 8) edistää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen tuntemusta ja käyttöönottoa osana virastojen ja laitosten normaalia toimintaa

Kokoonpano, tehtävät ja toimintatavat määriteltäisiin tarkemmin verkostoa asetettaessa.

5. UUDISTUKSEN TOIMEENPANO

5.1. Sisäisen tarkastuksen tarpeellisuus ja organisointi; arvioinnin lähtökohtia

Sisäisen tarkastuksen tarve

Sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa lähtökohtana on talousarvioasetuksen 70§. Sen mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta talousarvioasetuksen 69 ja 69a§:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Arvioinnissa johto ottaa kantaa siihen, tarvitseeko se sisäistä tarkastusta tuottamaan tietoa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä, ts. viraston tai laitoksen johtamis- ja hallintojärjestelmän toimivuudesta.

Sisäisen tarkastuksen toiminto ei siis ole jatkossakaan kaikissa toimintayksiköissä pakollinen osa sisäisen valvonnan järjestelyjä ja se voidaan hankkia muutoinkin kuin itse tuottaen. Sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuteen vaikuttavat viraston ja laitoksen käytössä olevien valvontamenettelyjen kokonaisuus (mm. toimivat raportointimenettelyt,

controller-toiminto jne.) ja arvioitujen toiminnallisten ja taloudellisten riskien suuruus. Jos johdolla on perustellut syyt arvioida, että se saa ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuudesta kaiken tarvitsemansa informaation olemassa olevien järjestelyjen kautta, ei sisäistä tarkastusta tarvita. Valvontainformaation riittävyttä tulee joka tapauksessa arvioida vuosittain osana tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen valmistelua (ks. alaviite 1, s.6). Uuden järjestelyn etuna nykyiseen verrattuna olisi joustavuus ja toimivan johdon aito mahdollisuus hankkia ja suunnata tarkastusta oikea-aikaisesti tärkeiksi katsomiinsa kohteisiin.

Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Sisäinen tarkastus voidaan järjestää omana toimintana tai yhdessä jonkin toisen viraston kanssa. Palvelusta voidaan sopia myös ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa tai se voidaan hankkia yksityiseltä palvelun tuottajalta. Järjestämistapa on tarkoituksenmukaisuuskysymys, ja vaatii johdon linjauksia. Järjestelyistä on sovittava ministeriön kanssa tulosneuvotteluissa.

Tarkastuspalveluja ulkoistettaessa tulee tiedostaa, että ulkoistaminen ei tarkoita sisäisen valvonnan vastuun ulkoistamista. Sisäisen valvonnan puutteiden ja toimintaan liittyvien riskien määrittely on tehtävä virastossa, koska siinä tarvitaan tehtäväalueen substanssin tuntemusta. Ulkopuolinen tarkastaja voi toimia tässä vain johdon apuna.

5.2. Työryhmän ehdotukset sisäisen tarkastuksen järjestelyistä

Työryhmä katsoo, että tuomioistuinlaitoksen, oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan, syyttäjälaitoksen sekä rikosseuraamusalan sisäisen tarkastuksen tarpeellisuutta ja tarkastustoiminnan järjestelyjä tulisi arvioida **toimialakohtaisesti**, jotta tarkastustoiminto ei pirstaloituisi liian pieniin yksiköihin ja jotta toiminnon kokonaishallinta ja sektorivastuussa olevan viraston valvontatarpeet tulisivat otetuiksi järjestelyissä riittävästi huomioon.

Rikosseuraamusalan, syyttäjälaitoksen sekä ulosottolaitoksen osalta sisäisen tarkastuksen tarpeellisuus ja järjestelyt harkittaisiin siten Rikosseuraamusvirastossa, Valtakunnansyyttäjänvirastossa sekä tulevassa Valtakunnanvoudinvirastossa. Järjestelyjen osalta työryhmä katsoo, että

- rikosseuraamusalan ja ulosoton laajuus ja riskit huomioon ottaen sisäisen tarkastuksen järjestäminen keskusvirastoihin on perustelua. Pohjan tarkastustoiminnan kehittämiselle ja järjestelyille muodostavat jo käytössä olevat tarkastus- ja valvontamenettelyt.
- Syyttäjälaitoksen osalta erillisen tarkastustoiminnon järjestämistarve ei ole yhtä ilmeinen. Riittävät järjestelyt voisivat olla toteutettavissa esim. oto-periaatteella. Viraston tulee punnita eri organisointitapojen etuja ja haittoja erikseen, ottaen samalla huomioon nykyisin käytössä olevien valvontamenettelyjen kehittämistarpeet.

Tuomioistuinlaitoksen, oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan osalta tarkastustoiminnan laajuuden ja tarpeen arvioinnista vastaisi keskushallintoviraston puuttuessa ministeriön oikeushallinto-osasto, ko. toimintasektoreiden edustajia tarvittavassa laa-

juudessa kuullen. Lisäksi on sovittu, että näiden sektoreiden tarkastustehtävien toteutuksesta vastaisi nykyiseen tapaan ministeriön sisäinen tarkastus.

Erilliset virastot

Pienissä erillisissä virastoissa² sisäisen tarkastuksen järjestämiselle ei työryhmän näkemyksen mukaan ole toiminnan laajuus ja luonne huomioon ottaen välttämätöntä tarvetta. Silti näissäkin virastoissa on sisäistä valvontaa ja tarkastuksen tarpeellisuutta arvioitava säännöllisesti. Viraston arvioimien riskien perusteella olisi hyödyllistä aika ajoin varmistaa sisäisen valvonnan toimivuus ulkopuolista asiantuntijaa tai ministeriön sisäistä tarkastusta käyttäen.

Sen sijaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminnallisia ja taloudellisia riskejä voidaan pitää merkittävänä ja sisäisen tarkastuksen järjestämistä joko omana toimintana tai muilla organisointitavoilla pidetään perusteltuna. Myös oikeusrekisterikeskuksen sisäisen valvonnan toimivuuden varmistaminen saattaa edellyttää OTTK:een verrattuna pienimuotoisempia, mutta pysyviä tarkastusjärjestelyjä.

5.3. Sisäisen tarkastuksen resurssitarpeet

Tarkastustoimintoon tarvittavien resurssien määrä riippuu viime kädessä siitä, miten hyvin johto saa tarvitsemansa valvontatiedon normaalien, ensisijaisten johtamis-, ohjaus- ja raportointijärjestelyjen kautta.

Työryhmä katsoo, että sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt olisivat toteutettavissa niillä henkilöresursseilla, jotka on käytetty sisäisen tarkastuksen ja hallinnonalan toimintasektoreiden omiin valvonta- ja tarkastuskäynteihin. Tehdyn selvityksen mukaan näihin on käytetty viime vuosina yhteensä 9 - 10 henkilötyövuotta (htv). Ne jakaantuisivat ehdotuksen mukaan seuraavasti.

- Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön henkilöstövahvuus pysyisi nykyisellään (neljä htv) ja vastaisi mitoitukseltaan aikaisempaa paremmin tehtävien määrää. Arviolta noin ¼ henkilötyöpanoksesta tarvittaisiin sisäisen tarkastuksen konsernivastuista johtuviin tehtäviin ja loput ¾ varsinaisiin tarkastustehtäviin.
- Rikosseuraamusalan, syyttäjälaitoksen ja ulosottolaitoksen yhteenlaskettu henkilöpanos tarkastus- ja valvontakäynteihin on ollut noin 4-5 htv. Rikosseuraamusalan osuus tästä olisi jatkossakin noin kaksi htv, syyttäjälaitoksen noin ½ htv ja ulosottolaitoksen noin kaksi htv, elleivät virastot katso tarpeelliseksi tehdä tästä poikkeavia kohdennuksia.

Ainoastaan tietohallinnon ja -järjestelmien sisäisen tarkastuksen järjestäminen asianmukaiselle tasolle edellyttää työryhmän mielestä henkilöstölisäystä (noin 1 htv) tai määrärahavarausta ostopalvelun rahoittamiseksi. Tämäkään lisäys tai uudelleen kohdentamistarve ei johdu ehdotetuista uudelleenjärjestelyistä; asiointi on todettu aikaisemminkin eri yhteyksissä.

² Oikeushallinnon palvelukeskus siirtyy palvelukeskus uudistuksen johdosta vuoden 2010 alusta lähtien VM:n alaisuuteen, joten se on jätetty tässä tarkastelun ulkopuolelle. Organisaatioiden rajat ylittävien talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sisäisen valvonnan toimivuuden varmistamisesta on sovittava erikseen.

Ulkoisten tarkastuspalvelujen hankinnan edellyttämiä määrärahatarpeita ei tässä vaiheessa pystytä ennakoimaan. Tarve riippuu siitä, missä laajuudessa virastot jatkossa haluavat toimintaansa tarkastettavan ja missä määrin ministeriön sisäisen tarkastuksen yksiköllä on resursseja vastata näihin odotuksiin. Määrärahatarpeiden voidaan kuitenkin ainakin alkuvaiheessa arvioida jäävän suhteellisen vähäiseksi. Valvontatiedon puutteita ja toiminnan riskejä koskeva tietoisuuden kasvu saattaa myöhemmin jossain määrin lisätä ulkopuolisten palvelujen tarvetta.

Tämä uudistus ei siten sellaisenaan lisää välittömästi sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän tarkastustoiminnan volyyymiä eikä kokonaiskustannuksia. Sisäisen tarkastuksen tuottavuus-, laatu-, kattavuus- ym. vaatimusten lisääntymiseen voidaan kuitenkin vastata työtapoja ja tarkastusmenettelyjä kehittämällä. Toimintaa voidaan tehostaa tarkastusten paremmalla suunnittelulla, ammattimaisella tarkastusotteella, asianmukaisilla työmenetelmillä sekä tarkastustiedon paremmalla hyödyntämisellä organisaation eritasoilla. Toimintaa kehitettäisiin mm. asetettavan yhteistyöverkoston toimesta.

Sisäisen tarkastuksen järjestämistavasta riippumatta, jokaisessa virastossa ja laitoksessa sekä ministeriön osastoilla ja yksiköissä tulee ehdotuksen mukaan olla johdon tukena sisäisen valvonnan kysymyksiin perehtynyt tai perehdytettävä henkilö, jonka tehtävänä olisi huolehtia siitä, että säädöksissä ja hallinnonalan sisäisissä määräyksissä vaaditut valvontavelvoitteet³ tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Vastuuhenkilö tarvitaan myös uudelleenjärjestelyjen toimeenpanoa ja suunniteltua verkostoyhteydenpitoa varten (ks. kohta 4.2).

5.4. Muutoksen valmistelun aikataulu ja tehtävät

Muutokset on suunniteltu toimeenpantaviksi vuoden 2010 alusta lukien. Uudistuksen suunnittelu tulisi sen vuoksi käynnistää mahdollisimman pian ja organisointia koskevat linjaukset tulisi tehdä kuluvan vuoden aikana. Virastoille ja laitoksille sopivien menettelyjen käyttöönotolle voidaan varata niiden vaatima järjestelyaika ja ne voidaan toteuttaa vaiheittain.

Kuluvan vuoden aikana ehdotetaan toteutettavaksi seuraavat toimenpiteet:

- ministeriön päätös sisäisen tarkastuksen järjestelyjen uudistamisesta. Tätä koskevat tarkistukset tehdään ministeriön työjärjestykseen, molempien tilivirastojen taloussääntöihin ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön.
- muutoksesta ja sen valmistelusta tiedotetaan virastoille ja laitoksille. Asiaa käsitellään tulosohjaavien osastojen ja yksiköiden ja virastojen/laitosten yhteistyöfoorummeilla sekä syksyllä 2009 erikseen järjestettävissä tilaisuuksissa. Viimeksi mainittujen tilaisuuksien järjestämisestä vastaa sisäisen tarkastuksen yksikkö.
- viraston ja laitoksen johto nimeää sisäisen tarkastuksen yhteyshenkilön ja valmistelee suunnitelman, jossa se esittää näkemyksensä sisäisen tarkastuksen tarpeesta, järjestämistavasta ja muutoksen mahdollisista muista toiminnallisista vaikutuksista. Sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee tarvittaessa valmistelutyötä.
- virastojen ja laitosten suunnitelmat ja mahdolliset muut asiaan liittyvät ehdotukset käsitellään ja jatkotoimenpiteistä sovitaan syksyn 2009 tulosneuvotteluissa.

³ Hyvän johtamis- ja hallintotavan mukaiset menettelyt ja niiden toimivuuden arviointi osana jokapäiväistä toimintaa ja systemaattista menettelyä käyttäen toimintakertomuksen valmistelun yhteydessä.

Virastojen ja laitosten suunnitelmien ja jatkotoimenpide-ehdotusten tultua hyväksytyiksi

- virastoissa tehdään tarvittavat tarkistukset työjärjestyksiin ja tehtäväkuvauksiin
- virastoon mahdollisesti perustettavalle sisäisen tarkastuksen yksikölle laaditaan talousarvioasetuksessa säädetty sisäisen tarkastuksen ohjesääntö

Nämä tehtävät voidaan toteuttaa vuoden 2010 puolella.

6. SÄÄNNÖSMUUTOKSET

6.1. Ministeriön työjärjestys, sisäisen tarkastuksen ohjesääntö ja taloussäännöt

Järjestelyjen johdosta ehdotetaan säännöksiin tehtäväksi seuraavassa esitetyt tarkistukset. Muutetut kohdat esitetään taulukossa rinnan nykyisten säännösten kanssa.

Muutosten perusteluina esitetään seuraavaa:

- 1) Ministeriön työjärjestys⁴: Työjärjestyksen sisäisen tarkastuksen tehtäviä koskevaan 28 pykälään ehdotetaan lisättäväksi sisäisen tarkastuksen yksikön konsernivastuista johtuvat uudet tehtävät.
- 2) Tilivirastojen taloussäännöt: Molempien tilivirastojen taloussääntöjen kohtiin 1.3. on tehty tarkistusehdotukset, joilla sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arviointi- ja järjestämisvastuut on osoitettu virastoille ja laitoksille. Lisäksi kohtaa on täydennetty ministeriöön sijoitetun sisäisen tarkastuksen yksikön tehtäviin ehdotettujen muutosten johdosta
- 3) Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö: Ohjesäännössä ehdotetaan tarkistettavaksi sisäisen tarkastuksen tarkoitusta (2§), asemaa ja valtuuksia (3§), tehtäviä (4§) ja niiden toteuttamista (7§) koskevat pykälät. Muutosehdotuksissa on otettu huomioon sisäisen tarkastuksen rooli ministeriön johdon valvontatiedon tuottajana ja toisaalta hallinnonalan virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen toiminnon tukijana.

⁴ Tätä valmisteltaessa työryhmän käytettävissä on ollut 27.7.2006 annettu työjärjestys

Nykyinen säännös	Ehdotus tarkistukseksi (<i>muutosehdotukset kursivilla</i>)
<p>Ministeriön työjärjestys / 27.7.2006</p> <p>28 § Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävät</p> <p>Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on tuottaa johdolle hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä koskevaa tarkastus- ja arviointitietoa sekä edistää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen kehittämistä.</p> <p>Yksikön asemasta, tehtävistä ja sisäisen tarkastuksen menettelyistä määrätään tarkemmin sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka ministeri vahvistaa.</p> <p>Taloussäännöt 1.3. Yleiset määräykset sisäisestä valvonnasta</p> <p>TV 150/15.2.2008</p> <p>Virastojen päälliköt sekä ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden päälliköt vastaavat johtamansa toimintayksikön sisäisestä valvonnasta.</p> <p>Jokainen tiliviraston virkamies vastaa omalta osaltaan työjärjestyksellä tai erillisellä määräyksellä annettuihin tai sovittuihin tehtäviin kuuluvien sisäisen valvonnan velvoitteiden täyttämisestä.</p> <p>Hallinnonalan sisäisen valvonnan riittävyyden ja asianmukaisuuden varmistamista sekä muita johdon määräämiä valvontatehtäviä varten ministeriössä on kansliapäällikön alaisuudessa toimiva sisäisen tarkastuksen yksikkö.</p>	<p>Ministeriön työjärjestys</p> <p>28 § Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävät</p> <p>Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tuottaa <i>ministeriön</i> johdolle hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä koskevaa tarkastus- ja arviointitietoa 2) <i>huolehtia hallinnonalan sisäisen tarkastuksen yhteensovittamiseen ja kokonaishallintaan kuuluvista tehtävistä</i> sekä 3) edistää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen kehittämistä <i>ministeriössä ja hallinnonalalla</i> <p>Yksikön asemasta, tehtävistä ja sisäisen tarkastuksen menettelyistä määrätään tarkemmin sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka ministeri vahvistaa.</p> <p>Taloussäännöt 1.3. Yleiset määräykset sisäisestä valvonnasta</p> <p>TV 150</p> <p>Virastojen päälliköt sekä ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden päälliköt vastaavat johtamansa toimintayksikön sisäisestä valvonnasta <i>ja arvioivat johtamansa toiminnan sisäisen tarkastuksen tarpeellisuutta. Virastojen päälliköt huolehtivat tarvittaessa asianmukaisen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.</i></p> <p>Jokainen tiliviraston virkamies vastaa omalta osaltaan työjärjestyksellä tai erillisellä määräyksellä annettuihin tai sovittuihin tehtäviin kuuluvien sisäisen valvonnan velvoitteiden täyttämisestä.</p> <p><i>(Valtioneuvoston ohjesäännön nojalla kansliapäällikölle kuuluvan valvontatehtävän tukemiseksi) ministeriössä on kansliapäällikön alaisuudessa toimiva sisäisen tarkastuksen yksikkö. Sen tehtävänä on tuottaa ministeriön johdolle tarkastus- ja arviointitietoa koko hallinnonalan sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riit-</i></p>

<p>TV 151 /15.2.2009</p> <p>.....</p> <p>Sisäisen valvonnan yleisistä järjestelyistä ja valvonnan toteutumisesta vastaavat toimintayksiköiden päälliköt.</p> <p>Hallinnonalan sisäisen valvonnan riittävyyden ja asianmukaisuuden varmistamista sekä muita johdon määrittämiä valvontatehtäviä varten ministeriössä on sisäisen tarkastuksen yksikkö.</p> <p>Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö/ 23.4.2007</p> <p>2 § Sisäisen tarkastuksen tarkoitus</p> <p>Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on parantaa toimintaa ja tuottaa lisäarvoa ministeriölle ja hallinnonalan toimintayksiköille.</p> <p>Sisäinen tarkastus tukee hallinnonalaan ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.</p> <p>3 § Asema ja valtuudet</p> <p>Sisäinen tarkastus toimii kansliapäällikön alaisuudessa. Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla hallinnonalan kaikki toiminnot, vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito ja</p>	<p><i>tävyydestä.</i></p> <p><i>Yksikön tehtävänä on huolehtia hallinnonalan sisäisen tarkastuksen yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja muista kokonaihallintaan liittyvistä tehtävistä.</i></p> <p>TV 151</p> <p>.....</p> <p>Sisäisen valvonnan yleisistä järjestelyistä ja valvonnan toteutumisesta vastaavat toimintayksiköiden päälliköt.</p> <p><i>Rikosseuraamusalan sisäisen valvonnan riittävyyden ja asianmukaisuuden selvittämistä sekä muita johdon määrittämiä tarkastus- ja arviointitehtäviä varten rikosseuraamusvirastossa on pääjohtajan alaisuudessa toimiva sisäisen tarkastuksen yksikkö.</i></p> <p><i>Hallinnonalan sisäisen tarkastuksen yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja muista kokonaihallintaan liittyvistä tehtävistä huolehtii oikeusministeriön kansliapäällikön alaisuudessa toimiva sisäisen tarkastuksen yksikkö.</i></p> <p>Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö</p> <p>2 § Sisäisen tarkastuksen tarkoitus</p> <p>Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on parantaa toimintaa ja tuottaa lisäarvoa ministeriölle ja hallinnonalan toimintayksiköille.</p> <p>Sisäinen tarkastus <i>tukee ministeriön ja hallinnonalan johtoa</i> tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.</p> <p>3 § Asema ja valtuudet</p> <p>Sisäinen tarkastus toimii kansliapäällikön alaisuudessa. <i>Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla ministeriön, ja kansliapäällikön erikseen määräämät muutkin hallinnonalan toiminnot ja</i></p>
---	--

<p>kaikki toimintayksiköt.</p> <p>Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarkastustehtäväänsä varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi se on oikeutettu saamaan toimintayksiköiltä tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellista apua.</p> <p>Sisäisellä tarkastuksella ei ole päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavien toimintojen suhteen.</p> <p>4 § Tehtävät</p> <p>Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää ministeriön johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä suorittaa kansliapäällikön määräämät tarkastustehtävät. Sisäinen tarkastus arvioi, ovatko sisäisen valvonnan menettelyt toiminnan riskeihin nähden asianmukaiset ja riittävät siten, että ne varmistavat talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, toimintayksiköiden hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.</p> <p>Sisäinen tarkastus voi lisäksi antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia neuvontaluonteisia konsultointipalveluita ministeriön johdolle ja hallinnonalan toimintayksiköille. Konsultointipalvelut eivät kuitenkaan saa vaarantaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta.</p> <p>Sisäisen tarkastuksen tulee huolehtia riittävästä yhteistyöstä ja yhteydenpidosta ulkoisen tarkastuksen kanssa.</p> <p>7 § Tehtävien toteuttaminen</p>	<p><i>toimintayksiköt sekä vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito.</i></p> <p>Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarkastustehtäväänsä varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi se on oikeutettu saamaan toimintayksiköiltä tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellista apua.</p> <p>Sisäisellä tarkastuksella ei ole päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavien toimintojen suhteen.</p> <p>4 § Tehtävät</p> <p>Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää ministeriön johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä sekä suorittaa kansliapäällikön määräämät tarkastustehtävät. Sisäinen tarkastus arvioi, ovatko sisäisen valvonnan menettelyt toiminnan riskeihin nähden asianmukaiset ja riittävät siten, että ne varmistavat talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.</p> <p><i>Sisäisen tarkastuksen yksikkö huolehtii hallinnonalan sisäisen tarkastuksen yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja muista kokonaishallintaan liittyvistä tehtävistä ja se voi antaa sisäisen tarkastuksen palveluita hallinnonalan toimintayksiköille.</i></p> <p>Sisäinen tarkastus voi lisäksi antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia neuvontaluonteisia konsultointipalveluita ministeriön johdolle ja hallinnonalan toimintayksiköille. Konsultointipalvelut eivät kuitenkaan saa vaarantaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta.</p> <p>Sisäisen tarkastuksen tulee huolehtia riittävästä yhteistyöstä ja yhteydenpidosta ulkoisen tarkastuksen kanssa.</p> <p>7 § Tehtävien toteuttaminen</p>
--	---

<p>Sisäisen tarkastuksen tulee määritellä ja dokumentoida tarkastus-, arviointi- ja konsultointitoimintansa suunnittelua, tarkastustyötä ja raportointia koskevat tarkemmat menettelytavat.</p> <p>11 § Voimaantulo</p> <p>Tämä ohjesääntö tulee voimaan 1.5.2007. Tällä ohjesäännöllä kumotaan 1.7.2001 annettu ohjesääntö. Sisäisen tarkastuksen on vuosittain arvioitava ohjesäännön päivitystarpeet ja tarvittaessa esitettävä siihen tehtävät muutokset kansliapäällikölle.</p> <p>Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettu tiedoksi ministeriön osastoille ja erillisille yksiköille, hallinnonalan virastoille sekä valtiontalouden tarkastusvirastolle.</p>	<p>Sisäisen tarkastuksen tulee</p> <ul style="list-style-type: none"> - määritellä ja dokumentoida tarkastus-, arviointi- ja konsultointitoimintansa suunnittelua, tarkastustyötä ja raportointia koskevat tarkemmat menettelytavat; sekä - <i>suunnitella ja sopia hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa sisäisen tarkastuksen yhteistyöstä.</i> <p>11 § Voimaantulo</p> <p><i>Tämä ohjesääntö tulee voimaan 1.1.2010. Tällä ohjesäännöllä kumotaan 23.4.2007 annettu ohjesääntö. Sisäisen tarkastuksen on vuosittain arvioitava ohjesäännön päivitystarpeet ja tarvittaessa esitettävä siihen tehtävät muutokset kansliapäällikölle.</i></p> <p>Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettu tiedoksi ministeriön osastoille ja erillisille yksiköille, hallinnonalan virastoille sekä valtiontalouden tarkastusvirastolle.</p>
--	---

6.2. Virastojen ja laitosten säännösmuutokset

Ehdotettujen järjestelyjen toimeenpanoon liittyen myös virastojen ja laitosten on tarpeen tehdä tarvittavat muutokset työjärjestyksiinsä.

Jos virastoon/laitokseen perustetaan sisäisen tarkastuksen toiminto, on viraston/laitoksen laadittava sisäisen tarkastuksen asemasta ja tehtävistä talousarvioasetuksen 70§:n mukaisesti ohjesääntö. Valtiovarain controller on antanut vuonna 2007 ministeriöille ja tilivirastoille sisäisen tarkastuksen malliohjesäännön⁵. Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö tukee tarvittaessa ohjesäännön valmistelua.

⁵ Saatavissa osoitteesta www.vm.fi valtiontalous/tuloksellisuus/sisäinen tarkastus

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 - 2013
2. Oikeusministeriön päihdeohjelma
3. Tilastot kertyvät... Tilastot kertovat. Oikeushallintotilastoja vuodelta 2008. Ulosottoimi
4. Oikeusministeriön yhdenvertaisuussuunnitelma
5. OpenOffice.org versio 3. Asennuskäsikirja
6. Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.2.2009
7. Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2008
8. Tilivirasto 150:n (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2008
9. Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2008
10. Kuluttajariitalautakunta. Toimintakertomus
11. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2008 – 2011
12. Konsumentklagonämnden. Verksamhetsberättelse 2008
13. Rättshjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2008



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi