



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-442-2 (NID.)
ISBN 978-952-499-443-9 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-443-9
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-443-9](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-443-9)

GRANO OY
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1-4, iSTOCK

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 263/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Valtionhallinnon riskienhallintaa ja toimintojen jatkuvuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, valtioneuvoston kansliaan ja valtiovarain controller -toiminnolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, puolustusministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, ulkoministeriölle ja ympäristöministeriölle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla ja valtiovarain controller -toiminnolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 10. joulukuuta 2018

Marko Männikkö
ylivohtaja

Vesa Koivunen
tuloksellisuustarkastusneuvos

Tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten valtion virastot, laitokset ja ministeriöt ovat varautuneet turvaamaan oman toimintansa jatkuvuuden normaaliolojen häiriötilanteissa.

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnalla pyritään varmistamaan organisaation ydintoimintojen jatkuvuus normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiuslain (1552/2011) mukaista poikkeusoloihin varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat muun muassa valtioneuvoston yhteinen tilannekuva ja häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen.

Normaaliolojen häiriötilanteita varten tällaista etukäteen määrättyä vastuunjakoa ja keskitettyä ohjausta sekä johtamista ei ole. Kuitenkin normaalioloissa palvelussa tai toiminnassa tapahtuva merkittävä tai vakava häiriö voi johtaa toiminnan keskeytymiseen tai merkittävään alenemiseen tai keskeyttää kokonaan toiminnan kannalta tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen. Häiriöstä voi seurata suurta vahinkoa tai kustannuksia myös muille sekä aiheutua merkittäviä kustannuksia koko valtionhallinnon näkökulmasta katsottuna.

Lisäksi poikkeusoloissa toiminen perustuu osin siihen, että organisaatiolla on toiminnan jatkuvuuden varmistavat järjestelmät ja menettelyt normaalioloja ja normaaliolojen häiriötilanteita varten. Normaaliolojen ja poikkeusolojen rajanveto ei aina ole selvää. Esimerkiksi sähköhuollossa poikkeusolojen huoltovarmuuden ja normaaliolojen toimitusvarmuuden ero on usein hiuksenhieno: tuotannon ja verkkojen kapasiteetista sekä tehon riittävydestä ylipäänsä on huolehdittava niin normaalioloissa kuin poikkeustilan aiheuttavien kriisienkin aikana.

Normaaliolojen häiriötilanne voi myös pitkittyä ja eskaloitua vakavamaksi. Tällöin lähestytään poikkeusoloja ja sen mukaisesti muun muassa huoltovarmuuskysymyksiä.

Tarkastuksessa selvitettiin myös valtionhallinnon toimintojen keskitämisen, poikkihallinnollisten hankkeiden sekä laajojen toimintoketjujen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämistä. Lisäksi selvitettiin sitä, tuottaako valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinta riittävän kuvan valtioneuvostotason päätöksentekoon.

Tavoitteena oli varmistua siitä, että valtion viranomaiset ovat varmistaneet toimintavarmuutensa ja palvelukykynsä. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, millaisia kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia valtion riskien- ja jatkuvuudenhallinnassa on. Tarkastuksessa tuotettua tietoa voidaan hyödyntää valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämisessä.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin huoltovarmuus, joka ei liity normaaliolojen häiriötilanteisiin vaan poikkeusoloihin. Lisäksi rajattiin pois kyberturvallisuus ja osin myös sähköisten palvelujen jatkuvuuden varmistaminen. Näitä aiheita on käsitelty tuloksellisuustarkastuskertomuksissa

15/2017 ja 16/2017: Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus, Kybersuojauksen järjestäminen.

Tässä raportissa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä *virasto* kaikista valtionhallinnon yksiköistä, niin ministeriöistä, virastoista kuin laitoksista. Lisäksi on käytetty nimitystä *ministeriö* silloin, kun on haluttu korostaa, että kysymyksessä on nimenomaisesti ministeriöitä koskeva asia.

Virastojen on tehtävä suunnitelmat jatkuvuuden varmistamiseksi

Kokonaisuutena tarkastellen valtion virastojen suunnitelmat toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole riittävän hyvällä tasolla.

Eri virastot olivat laatineet hyvin vaihtelevasti riskienhallinnan ja jatkuvuuden turvaamisen suunnitteluasiakirjoja. Puolella virastoista oli sekä riskienhallinta- että jatkuvuussuunnitelma tai ainakin toinen niistä, mutta kolmanneksella virastoista ei ollut mitään suunnitelmia. Lisäksi useiden suunnitelmien sisällössä oli huomattavia puutteita. Suunnitelmia ei useinkaan ollut päivitetty, testattu eikä niiden mukaisia toimia harjoiteltu.

Osassa virastoja oli kuitenkin jo ryhdytty laatimaan ja kehittämään suunnitelmia. Lisäksi tarkastuksen aikana useat virastot ryhtyivät pohtimaan ja kehittämään omaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaansa. Myös ministeriöt voivat tulosohjauksella kiinnittää hallinnonalansa virastojen johdon huomion riskien- ja jatkuvuudenhallintaan. Riskien- ja jatkuvuudenhallinta on saatava osaksi viraston arjen johtamista ja toimintaa.

Hyväkään virastotasoinen riskien- ja jatkuvuudenhallinta ei aina yksinään riitä

Yksittäisen viraston niukka keinovalikoima ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön monimutkaisuuteen riskeihin. Monet valtionhallinnon nykyiset toimintatavat edellyttävät aiempaa kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Useissa jatkuvuuden kannalta tärkeissä toiminnoissa on viraston oman työn sijaan siirrytty ostamaan palvelut valtakunnallisilta palveluntuottajilta; ICT-, taloushallinto- ja tilapalvelut on keskitetty. Lisäksi monet riskien- ja jatkuvuudenhallinnan ongelmat koskevat yhä enemmän pitkiä toiminta- ja vuorovaikutusketjuja, koko hallinnonalaa tai poikkihallinnollisia kysymyksiä. Monet riskit ovat sellaisia, että yksittäisen viraston ei ole mahdollista eikä taloudellisesti tarkoituksenmukaista niitä hallita.

Valtiovarain controller -toiminnon uusi suositus¹ (2017) riskienhallintapolitiikkamallista on saanut positiivista vaikutusta aikaan mutta vain virastojen tasolla, joille suositus on suunnattu.

On ryhdyttävä hallitsemaan monimutkaisempaa ja laajempaa kokonaisuutta – vaikei siihen velvoittavaa lainsäädäntöä ole

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostuu yksittäisten virastojen vastuu, vaikka yhteiskunnan ja valtionhallinnon toimintatavat ja ongelmat ovat monimutkaistuneet ja monialaistuneet.

Valtiokokonaisuuden kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole, eikä valtionhallinto ole sellainen kokonaisuus, josta muodostettaisiin normaalioloissa kokonaiskuva riskeistä ja niiden hallinnan tilasta. Suunnitelmallinen jatkuvuudenhallinta rajautuu yleensä yksittäisiin tietojärjestelmiin, prosesseihin tai virastoihin.

Useat samat riskit koskettavat monta viranomaista hallinnonalasta riippumatta, ja poikkihallinnolliset riskit ylittävät hallinnonalojenkin rajat. Niiden hallinta edellyttää sekä hallinnonaloittaisia että hallinnonalarajat ylittäviä ratkaisuja. Yhtenäiset ja järjestelmälliset menettelytavat näiden laajempien kokonaisuuksien riskienhallintaan eivät vielä ole vakiintuneet valtionhallinnossa. Virastokohtaisesta olisi laajennuttava myös hallinnonalatasoiseen tai valtioneuvostotasoiseen riskien- ja jatkuvuudenhallintaan, vaikka tähän velvoittavaa säännöstöä ei ole.

Teknologiariippuvuus, valtionhallinnon sisäisten palvelujen keskittäminen ja verkostomaiset toimintamallit edellyttävät jatkuvuusriskien tarkasteluja ja hallintaa yli virasto- ja hallinnonalarajojen.

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. Kaikki ne virastot, laitokset ja ministeriöt, jotka eivät vielä ole laatineet valtiovarain controller -toiminnon vuoden 2017 suosituksen mukaista riskienhallintapolitiikkaa, laativat viipymättä mallin mukaiset tai asiallisesti vastaavat asiakirjat.
2. Virastojen johto huolehtii osana johtamisjärjestelmää viraston oman toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta ja virastot soveltavat riskien- ja jatkuvuudenhallinnassaan Vahti-ohjeita: Toiminnan jatkuvuuden hallinta (2016) ja Ohje riskienhallintaan (2017) tai vastaavia suosituksia ja standardeja. Kun riskien- ja jatkuvuudenhallinnan asiat ovat osa johtamista, niin niiden on tärkeää olla myös osa tulosohejausta ja konkreettisia tavoitteina ja velvoitteina tulos- ja johtamissopimuksissa.
3. Valtioneuvoston controller -toiminnon johdolla käynnistetään selvitys, jossa arvioidaan tarve laajentaa riskien- ja jatkuvuudenhallinta hallinnonala- tai valtioneuvostotasoiseksi. Edelleen tulisi selvittää tarkoituksenmukaiset tavat tarkastella ja ohjata sekä vastuuttaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Selvitystyössä tulisi olla mukana valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia sekä tarkoituksenmukaisella tavalla myös muiden ministeriöiden johto.
4. Valtiovarainministeriö huolehtii ohjauksellaan siitä, että Valtorin tuottamien keskitettyjen palveluiden jatkuvuus ja siitä varmistuminen saadaan toteutumaan tarkoituksenmukaisella tavalla sekä asiakkaan että Valtorin kannalta.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Ovatko virastot suunnitelmissaan varmistaneet toimintansa jatkuvuuden?	15
2.1 Kolmannekselta virastoja suunnitelmat puuttuivat kokonaan	15
2.2 Suunnitelmien sisällössä ja kattavuudessa oli huomattavia puutteita	17
2.3 Jatkuvuussuunnitelmien testaaminen ja häiriötilanteiden harjoittelu ei ole ollut riittävää	18
3 Onko laajojen ketjujen ja keskitettyjen toimintojen jatkuvuus varmistettu?	21
3.1 Hallinnonaloittaista tai poikkihallinnollista tarkastelua ja yhtenäistä menettelyä ei ole	22
3.2 Akuuteimmat ongelmat liittyvät keskitettyihin ICT-palveluihin	25
4 Millaisia kehittämistarpeita ja kehittämismahdollisuuksia on?	27
4.1 Valtiokokonaisuuden kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole	27
4.2 Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tarkastelunäkökulma on kapea	28
4.3 Kehittyminen edellyttää koulutusta ja motivointia	30
4.4 Ulkomaisista käytännöistä on mahdollista oppia	32
Liite: Miten tarkastettiin	34
Viitteet	38



R

I

S

K

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli valtionhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin eli valtionhallinnon riskienhallinta ja virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen normaaliolojen häiriötilanteissa. Kohteena olivat kaikki valtionhallinnon noin 180 tulosohjattua virastoa ja laitosta, mukaan lukien ministeriöt.

Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaali- että poikkeusoloissa. Normaalioloissa esiintyviä häiriötilanteita hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Normaaliolojen häiriötilanteessa viraston toiminta voi keskeytyä, mutta toimintaympäristö pysyy normaalina. Poikkeusoloissa tilanteen hallitseminen voi edellyttää lisätoimivaltuuksia tai voimavaroja. Poikkeusolojen toiminnalle luodaan perusta rakentamalla järjestelmät ja varautumistoimenpiteet normaalioloissa, ja näitä järjestelyjä voidaan hyödyntää myös normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa.²

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten valtionhallinnossa huolehditaan riskienhallinnasta ja turvataan virastojen ydintoimintojen jatkuvuus. Tavoitteena oli varmistua siitä, että valtion viranomaiset ovat varmistaneet toimintavarmuutensa ja palvelukykynsä. Lisäksi tavoitteena oli selvittää valtion riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Tarkastuksessa ei ollut mukana poikkeusolojen riskien- ja jatkuvuudenhallinta eli valmiuslain (1552/2011) määräämä varautuminen merkittäviin poikkeusoloihin ja uhkakuviin. Tarkastuksessa ei myöskään käsitelty talousarvioasetuksen (254/2004) 65. pykälän mukaista sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaa, joka perustuu viraston omaan arviointiin sen sisäiseen valvontaan sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Tätä on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa (13/2017).

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin huoltovarmuus, joka ei liity normaaliolojen häiriötilanteisiin vaan poikkeusoloihin. Lisäksi rajattiin pois kyberturvallisuus ja osin myös sähköisten palvelujen jatkuvuuden varmistaminen. Näitä aiheita on käsitelty tuloksellisuustarkastuskertomuksissa 15/2017 ja 16/2017: Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus, Kybersuojauksen järjestäminen.

Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Riski ilmaistaan sen toteutumisen todennäköisyyden ja sen vaikutuksen yhdistelmänä. Toteutumisen todennäköisyyttä arvioidaan esimerkiksi asteikolla: epätodennäköinen, mahdollinen, todennäköinen, lähes varma. Vaikutukset voidaan arvioida esimerkiksi vähäisiksi, kohtalaisiksi, merkittäviksi tai kriittisiksi.

Riskien luokitteluun ei ole yhtä ainoaa, kaikille sopivaa mallia. Yleisimmin riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin.

Riskinomistaja on henkilö tai taho, jolla on vastuu ja valtuudet hallita riskiä. Usein on lisäksi riskitoimenpiteiden vastuuhenkilö, joka seuraa tiettyä riskiä ja sen hallintaan liittyviä toimia käytännössä.³

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnalla turvataan organisaation toimintaedellytysten säilyminen.

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan vaikutus valtionhallintoon ja valtiontalouteen on välillinen. Riskienhallinnan tehtävänä on varmistaa, että organisaatio saavuttaa strategiset tavoitteensa, sekä johtaa ja ohjata riskejä niin, että niiden kielteinen vaikutus minimoidaan suunnitellulla tavalla ja että niiden mahdollinen myönteinen vaikutus saadaan hyödynnettyä. Jos negatiivinen riski realisoituu, niin toiminnan jatkuvuuden suunnittelulla ja toteutuksella yritetään varmistaa, että häiriöstä aiheutuva toiminnallinen ja taloudellinen haitta olisi mahdollisimman pieni tai se parhaimmillaan ei vaikuttaisi ollenkaan organisaation toimintaan.

Tarkastuksen kolme pääkysymystä olivat:

- Onko valtion virastojen johdon ohjauksella riittävästi varmistettu viraston olennaisen toiminnan jatkuvuus?
- Onko hallinnonalan ja sen läpileikkaavien, poikkialueiden ja muiden laajojen toiminto- ja toimitusketjujen jatkuvuudenhallinta olennaisilta osin riittävää?
- Onko valtion jatkuvuuden- ja riskienhallinta toteutettu siten, että se tuottaa riittävän kuvan valtioneuvostotason päätöksentekoon?

Tarkastuskriteerien lähteinä olivat Vahti-ohjeet jatkuvuuden- ja riskienhallinnasta, valtion riskienhallintapolitiikkamallit sekä kansainväliset standardit COSO ERM ja ISO 31000.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää valtiohallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämisessä.

Tässä raportissa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä *virasto* kaikista tarkastelluista valtionhallinnon yksiköistä, niin ministeriöistä, virastoista kuin laitoksista. Nimitystä *ministeriö* on käytetty silloin, kun on haluttu korostaa, että kysymyksessä on nimenomaisesti ministeriöitä koskeva asia. Riskillä tarkoitetaan negatiivista riskiä, uhkaa, ellei tekstissä nimenomaisesti kerrota, että kysymyksessä on positiivinen riski.



2 Ovatko virastot suunnitelmissaan varmistaneet toimintansa jatkuvuuden?

Kokonaisuutena tarkastellen valtion virastojen suunnitelmat toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole riittävän hyvällä tasolla. Osassa virastoista kehitystyö oli meneillään. Osalla virastoista oli aluksi myönteisempi käsitys omien suunnitelmiansa tasosta, kuin mitä tarkastuksessa kävi ilmi.

Normaaliolojen häiriötilanteessa voi viranomaisen mahdollisuus hoitaa tehtäviään ja tuottaa palveluja rajoittua tai estyä kokonaan. Rajoittuminen tai estyminen voi liittyä muun muassa toimitilojen ja työaineistojen tai teknisten apuvälineiden käytettävyyteen sekä henkilöstön kykyyn tai mahdollisuuteen osallistua tehtävien hoitoon.

Toimitiloihin tai työaineistojen käytettävyyteen liittyvän häiriön voi aiheuttaa esimerkiksi sähkö- tai muu tekninen häiriö, tulipalo, luonnonilmiö, vesivahinko, kemikaalivuoto, terrorismi, tahallinen haitanteko, muu rakennuksen käyttökelvottomuuteen vaikuttava seikka.

ICT-järjestelmien toimimattomuus voi itsessään olla normaaliolojen häiriötilanne, joka voi aiheuttaa muita lisähäiriöitä. Häiriötilanteen aiheuttavat ongelmat voivat liittyä esimerkiksi itse järjestelmiin tai tahalliseen haitantekoon.

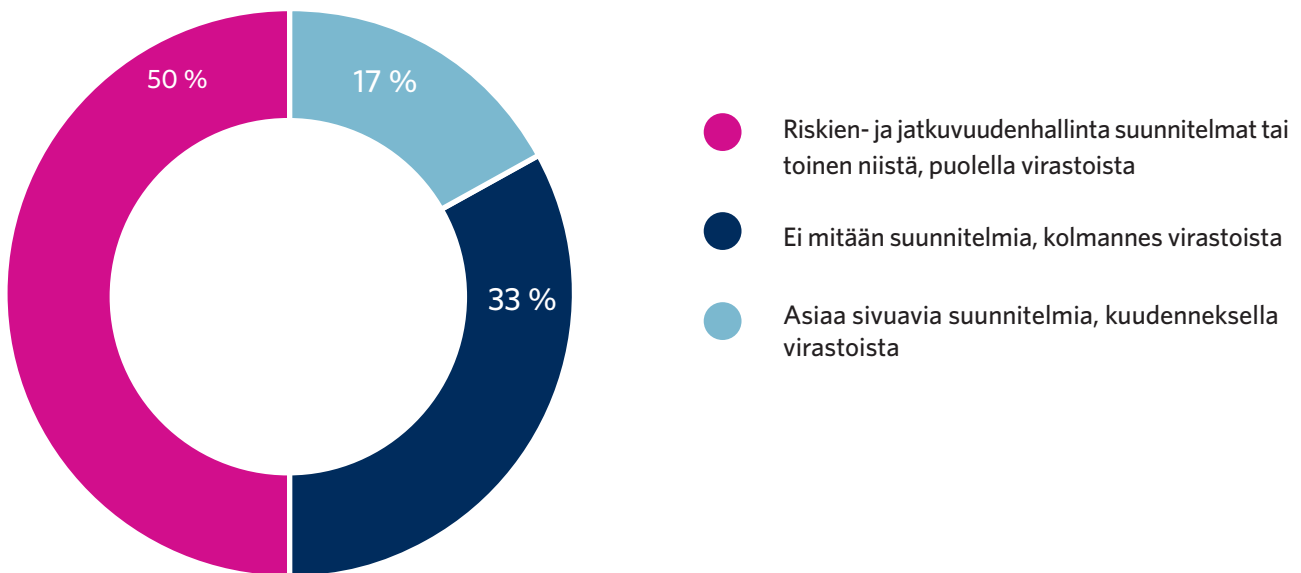
Henkilöstön mahdollisuuksia osallistua tehtävien hoitamiseen rajoittavat esimerkiksi yksittäiset sairaustapaukset tai laajemmat epidemiat, joukkoliikenteen toimimattomuus ja lakot. Avainhenkilöiden irtisanoutumisilla, muulla estyneisyydellä tai töihin osallistumisen estämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia toiminnan jatkuvuuteen.

2.1 Kolmannekselta virastoja suunnitelmat puuttuivat kokonaan

Eri virastot olivat laatineet vaihtelevasti riskienhallinnan ja jatkuvuuden turvaamisen suunnitteluasiakirjoja. Puolella virastoista oli sekä riskienhallinta- että jatkuvuussuunnitelma tai ainakin toinen niistä. Riskienhallinta-suunnitelmia oli laadittu useammin kuin jatkuvuussuunnitelmia.

Lisäksi joillain virastoilla oli erinimisiä asiakirjoja, joissa oli jossain määrin käsitelty viraston riskienhallinnan tai jatkuvuudenhallinnan suunnittelua. Kolmanneksella virastoista ei ollut mitään riskienhallinta- tai jatkuvuussuunnitelmia.

Kolmanneksella virastoista ei ollut mitään suunnitelmia



Kuvio 1: Virastoissa tehdyt riskien- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat.

Lähde: Webropol-kysely kaikille valtion tulosohjatuille virastoille marraskuussa 2017

Suunnitelmien aikaansaamiseen on usein vaikuttanut oleellisesti yksittäisen virastossa työskentelevän henkilön kiinnostus asiaan. Henkilö on voinut kuulua viraston johtoon, mutta yhtä lailla viraston muuhun henkilöstöön. Myös niissä virastoissa, joissa aloitteellisena oli toiminut joku muu kuin johtoon kuuluva henkilö, oli johto yleensä suhtautunut myönteisesti suunnitelmien kehittämiseen.

Yleinen tietoisuus riskienhallinnasta ja toimintojen jatkuvuudesta vaihteli virastoittain. Joissakin virastoissa oltiin asian suhteen hyvin valveutuneita ja joissakin asiaa ei ollut juuri ajateltu. Tarkastuksen aikana useat virastot ryhtyivät pohtimaan ja kehittämään omaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaansa.

Organisaatiouudistukset vaikuttivat eri virastoissa eri tavoilla. Joissain virastoissa oli tietoisesti jätetty joksikin aikaa panostamatta riskien- ja jatkuvuuden hallinnan kehittämiseen, koska tiedossa olleen organisaatiouudistuksen muoto ja toteutus olivat auki. Toisissa taas tiedostettiin, että myös organisaatiouudistuksiin liittyy riskejä, ja niitä sisällytettiin riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmiin.

Joillakin virastoilla oli liian positiivinen käsitys oman riskien- ja jatkuvuudenhallintansa ja suunnitelmiansa tasosta verrattuna tarkastushavaintoihin asiasta. Liian positiivinen käsitys voi johtua siitä, ettei riskien tunnistamiseen ja hallintaa ole panostettu. Kun organisaatio alkaa tarkemmin analysoida toimintaansa ja sen riskejä, käsitys voi muuttua pessimistisemmäksi. Riskien tunnistaminen on kuitenkin ensi askel, jonka on tarkoitus johtaa aina riskianalyyysiin ja organisaation riskienhallintajärjestelmän luomiseen.

Tarkastushavaintoja tarkasteltaessa on huomioitava, että kolmanneksella virastoista ei ollut mitään suunnitelmia, eikä mitään tarkastushavaintoja näistä asiakirjoista voitu siten tehdä.

Tulosohjauksessa voitaisiin tarvittaessa antaa heräte viraston riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen

Tulosohjaus ja tulosopimukset ovat valtionhallinnossa sovellettava ohjauksen ja johtamisen muoto, jossa käsitellään jonkin verran myös riskejä. Tulosohjauksessa riskien- ja jatkuvuudenhallinta ovat kuitenkin usein takalalla. Tulosohjausmenettelyyn ei kuulu varsinaista riskien analysoinnin ja arvottamisen ohjaamista eikä valintojen tekemistä riskeihin varautumisessa. Tulosohjauksella voidaan kuitenkin kiinnittää viraston johdon huomio riskien- ja jatkuvuudenhallintaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä koskeneissa tarkastuksissa⁴ todettiin yleisenä havaintona, että ministeriöiden ohjausote on salliva, mikä ei tue ministeriön aktiivista hallinnonaloitusta riskien- ja jatkuvuudenhallinnan ohjausta.

2.2 Suunnitelmien sisällössä ja kattavuudessa oli huomattavia puutteita

Osa virastoista ei analysoinut oman toimintansa keskeytymisestä aiheutuvia riskejä

Suunnitteluasiakirjat olivat useimmiten sisällöltään joltain osin puutteellisia. Riskienhallintasuunnitelmat noudattivat paremmin valtiovarain controllerin antamaa riskienhallintapolitiikkamallia kuin jatkuvuudenhallintasuunnitelmat Vahti-ohjetta.

Suunnitelmissa oli useammin tarkasteltu viraston tehtävien kohteena olevan toiminnan riskejä kuin viraston oman toiminnan riskejä. Haastattelujen perusteella virastojen tietoisuus tarpeesta varautua sen omaa toimintaa uhkaaviin riskeihin vaihtelee. Joissakin virastoissa asia tiedostettiin, vaikka toimiin ei ollut ryhdytty, kun taas toisissa ei ollut tultu edes ajatelleeksi, että omakin toiminta voi keskeytyä. Monet virastot tunnistivat, että riskien realisoituessa myös viraston maine on vaarassa.

Haastattelujen perusteella virastojen puutteellista varautumista voi seilittää se, että virasto ei ole koskaan kohdannut sellaista tapahtumaa, joka lamauttaisi viraston toiminnan. Ennalta varautumista ei ollut tultu ajatelleeksi. Virasto on myös voinut keskittyä riskianalyysiinsä ja varautumisessaan arvioimaan vain sen tehtävien kohteena olevaa toimintaa koskevia riskejä.

Vain noin puolella virastoista oli varsinainen riskienhallinta- tai jatkuvuudenhallintasuunnitelma tai molemmat. Näiden virastojen suunnitelmat koskivat useimmiten koko virastoa eli ne kattoivat viraston koko toiminnan. Joillakin virastolla oli lisäksi toiminto- tai osastokohtaisia suunnitelmia, jotka kohdistuivat viraston itsensä olennaiseksi määrittämään osaan sen toimintaa. Joillakin virastoissa oli vain toiminto- tai osastokohtaisia suunnitelmia. Haastattelutietojen perusteella tilannetta parantaa jonkin verran se, että riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tarve oli toisinaan tiedostettu mutta sitä ei ollut dokumentoitu.

Virasto pitivät usein uhkana maineen menetystä

Sellaiseen, mitä ei ole koskaan aikaisemmin tapahtunut, ei varauduta

Dokumentointi oli usein tekemättä

Jatkuvuussuunnittelu ei nivoudu virastokokonaisuuden toimintaan ja tavoitteisiin

Kokonaisuutena tarkastellen virastojen jatkuvuussuunnitelmista ei riittävästi ilmene loogista ja koordinoitua yhteyttä riskianalyysiin, strategiaan tavoitteisiin tai kriittisiin toimintoihin. Joidenkin virastojen suunnitelmista yhteys kävi ilmi kaikkiin kolmeen, joidenkin vain osaan, mutta suurimmasta osasta ei käynyt ilmi mitään yhteyttä. Jotkut virastot olivat kuitenkin laatineet erikseen suunnitelmia kriittisille ydintoiminnoille.

Sikäli kuin suunnitelmia oli, niissä ei ollut varauduttu riittävästi toimitiloja, henkilöstöä tai palvelutoimittajan käytettävyyttä tai muuta sellaista uhkaaviin riskeihin. Osa virastoista ei ollut varautunut niihin lainkaan ja osa oli vain osittain. ICT-riskejä oli tiedostettu paremmin ja laajemmin kuin muita toimintaa uhkaavia riskejä.

Kokonaisuutena tarkastellen virastojen jatkuvuudenhallinnassa ja riskienhallinnassa ei ole otettu riittävästi huomioon organisaation omaa toimintaa, asiakasnäkökulmaa eikä oman toimialan muutosta ja kehitystä. Vain muutama virasto oli ottanut huomioon kaikki edellä mainitut. Useimmiten oli huomiotta jäänyt toimialan muutos ja kehitys.

2.3 Jatkuvuussuunnitelmien testaaminen ja häiriötilanteiden harjoittelu ei ole ollut riittävää

Suunnitelmien mukaisia toimia ei ole juuri harjoitettu

Kokonaisuutena tarkastellen jatkuvuussuunnitelmien toteutuksen testaus ja harjoittelu oli hyvin vähäistä. Virastojen jatkuvuussuunnitelmissa ei juuri ollut mainintoja siitä, että olisi testattu ja harjoitettu suunnitelman toteutuksen johtamista, vastuunjakoa ja toimenpiteitä, joiden mukaan toimintoja on suunniteltu jatkettavan erilaisissa häiriötilanteissa.

Vain muutamissa asiakirjoissa ja haastatteluissa tuli esiin viraston oma harjoittelu ja testaus tai osallistuminen valtakunnalliseen tai muuhun laajempaan harjoitukseen.

Sekä haastatteluissa että virastoille tehdyssä kyselyssä ilmeni, että harjoitus-, koulutus- ja testaustarpeet oli virastoissa usein tunnistettu, mutta konkreettisiin toimenpiteisiin ei ollut ryhdytty. Konkreettinen harjoittelu voi kuitenkin tuoda esiin asioita, joita ei pelkistä asiakirjoista tule ajatelleeksi. Esimerkiksi ministeriön toimitiloja koskevassa harjoituksessa lähtökohtana oli, että toimitilat eivät olleet käytettävissä. Ratkaisuna oli koko henkilöstön etätyöhön siirtyminen, mutta järjestelmä ei kestänytään sitä, että kaikki olivat odottamatta etätöissä. Järjestelmää tai sen kriittisiä osia ei ollut kahdennettu, vaan koko järjestelmä kaatui.

Harjoittelu ja testaus eivät ole vakiintuneet osaksi virastojen toimintaa ja johtamista

Suunnitelmat ovat jääneet päivittämättä

Yleiskuva virastojen jatkuvuussuunnitelmien päivityksestä tarkastuksen perusteella on, että se on vähäistä ja epäsystemaattista. Virastojen jatkuvuus-

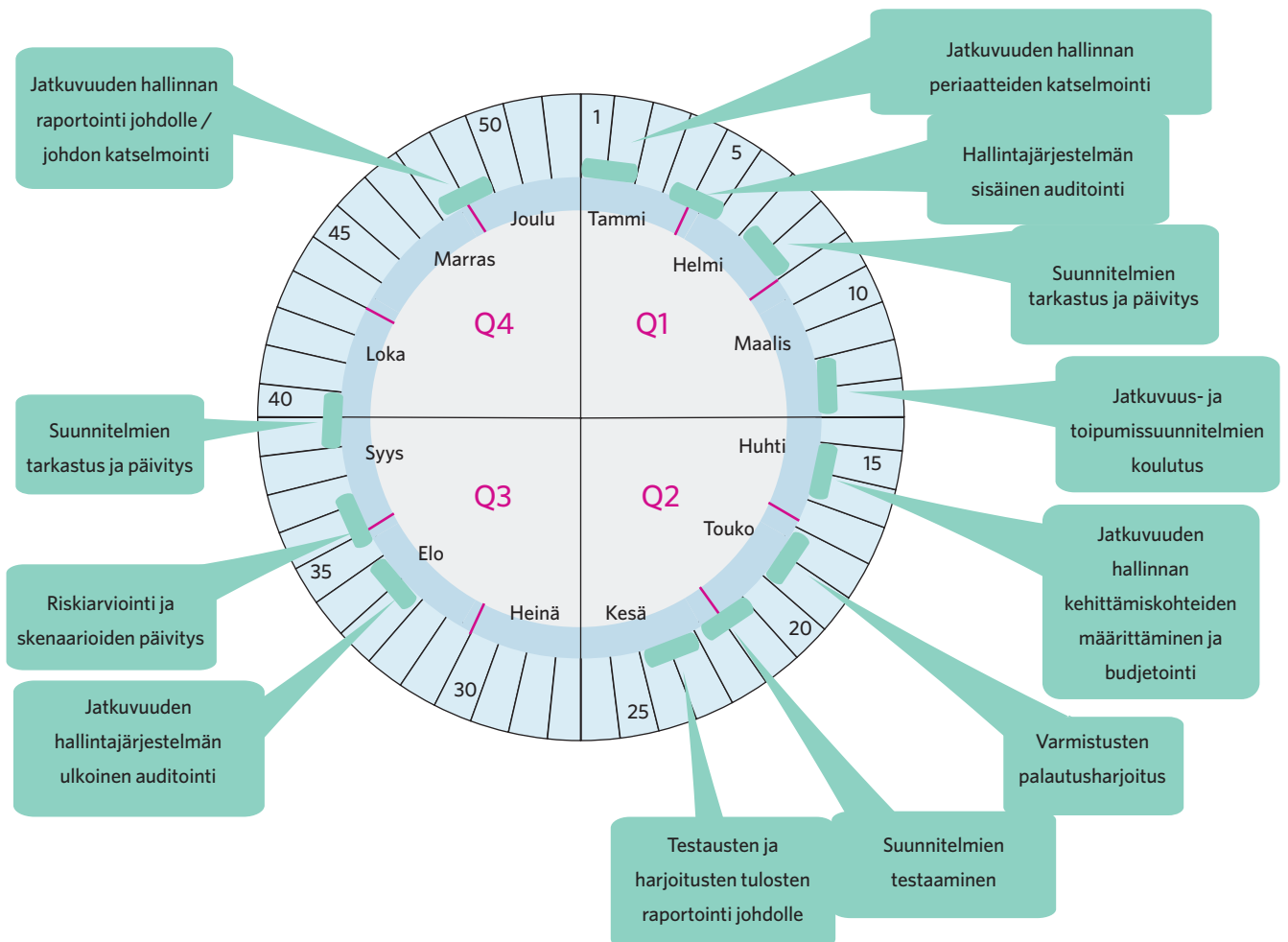
suunnitelmia oli päivitetty ja pidetty ajan tasalla hyvin vaihtelevasti ja niukasti. Jotkut virastot olivat päivittäneet suunnitelmansa vuosittain, mutta ne olivat selvä vähemmistö. Joissakin virastoissa oli päivitetty vain yhteystiedot. Joissakin virastoissa oli kaavailtu vuosittaista päivitystä, mutta päivitys oli jäänyt toteuttamatta. Enemmistöllä ei kuitenkaan ollut suunnitelmissa mitään mainintaa päivityssuunnitelmasta tai -tarpeesta.

Suunnitelmiin ei ollut sisällytetty niiden arviointitapaa

Virastojen jatkuvuussuunnitelmissa ei ollut juuri kuvattu niiden arviointia. Muutamassa oli maininta seurannasta, mittaamisesta, arvioinnista, auditoinnista tai johdon katselmoinnista. Jotkin virastot totesivat, ettei arviointi ollut vielä ajankohtaista toiminnan ollessa niin alkuvaiheessa. Kyselyvastausten perusteella menetelmistä eniten oli käytetty itsearviointia ja johdon katselmoimista. Arviointia koskevia asioita ei kuitenkaan ollut juuri dokumentoitu jatkuvuussuunnitelmiin.

Tarkastuksessa ei käynyt ilmi sellaista yhdistävää tekijää, kuten viraston koko tai toimiala, joka ennakoisi tai takaisi sen, että jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat ovat virastossa asianmukaiset. Myös jokaisen hallinnonalan sisällä ilmeni vaihtelua virastojen varautumisessa normaaliolojen merkittäviin tai vakaviin riskeihin, jotka voivat keskeyttää toiminnan tai alentaa sitä merkittävästi.

Millään hallinnonalalla tilanne ei ollut niin hyvä, että sen kaikkien virastojen jatkuvuudenhallinnan suunnittelu olisi ollut riittävällä tasolla.



Kuvio 2: Esimerkki jatkuvuuden hallinnan vuosikellosta. Lähde: Toiminnan jatkuvuuden hallinta. Vahti-ohje 2/2016, liite 1



3 Onko laajojen ketjujen ja keskitettyjen toimintojen jatkuvuus varmistettu?

Valtionhallinnon muutoksen myötä kehittyä ja realisoitua myös uudenlaisia riskejä. Keskittäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintoketjuja. Ketjut ylittävät viirastorajat, ja niissä voi olla myös valtionhallinnon ulkopuolisia toimijoita. Toiminnan monimutkaistuminen lisää uhkia kahdella tavalla. Yhtäältä viiraston johdon voi pitkässä toimintoketjussa olla vaikeampi tunnistaa vastuutaan riskitoimenpiteistä; riskinomistajan rooli hämärtyy. Toisaalta riskit ovat niin monisyisiä, ettei yksittäisellä virastolla ole yksinään riittävää keinovalikoimaa hallita riskiä ja varmistaa toiminnan jatkuvuutta.

Haastatellut pitivät hallinnonalan läpileikkaavia ja poikkihallinnollisia toimintoja ja hankkeita koskevia jatkuvuusriskejä tärkeänä jatkuvuudenhallinnan osa-alueena, mutta niiden hallinnasta oli tarkastuksessa nähtävissä vain vähän systemaattista ja yhtenäiseksi vakiintunutta käytäntöä. Kokonaisuutena tarkastellen ministeriöillä ei ole systemaattista ohjausotetta hallinnonalaansa yksittäisten virastojen eikä hallinnonalan läpileikkaavien tai poikkihallinnollisten toimintojen riskien- ja jatkuvuudenhallintaan.

Pitkät toimintoketjut hämärtävät vastuuta

Normaaliolojen häiriötilanteiden vaikutuksesta viranomaisten toiminta ja asiakaspalvelu voi hidastua tai lakata kokonaan. Viranomais-toiminnan suoritteet, kuten luvat ja päätökset voivat viivästyä ja esimerkiksi eri liikennemuotojen toiminta voi hidastua tai keskeytyä. Normaaliolojen häiriötilanne voi pitkittyä ja laajentua seurannaisvaikutuksineen niin, että lähestytään poikkeusoloja ja esimerkiksi elintarvikkeiden tai polttoaineiden säännöstelyä.

Häiriötilanteet ja niiden negatiiviset vaikutukset pyritään estämään varmistamalla toiminnan jatkuvuus suunnitelmin ja harjoituksin: ICT-järjestelmien kahdentaminen ja varmistaminen, etäyhteydet, sähkön varavoimanlähteet, varatoimitilat, avainhenkilöiden varahenkilöiden nimeäminen ja kouluttaminen. Suunnitelmien testaaminen harjoittelemalla on tärkeää. Esimerkiksi eräässä virastossa järjestettiin harjoitus, jossa oletettiin toimitilojen olevan poissa käytöstä. Suunnitelmien mukaisesti henkilöstö siirtyi etätöihin, mutta ICT-järjestelmä ei pystynytkään vastaamaan äkisti lisääntyneeseen etätöikäyttäjien ja tietoliikenteen määrään, vaan kahdentamaton järjestelmä kaatui.

3.1 Hallinnonaloittaista tai poikkihallinnollista tarkastelua ja yhtenäistä menettelyä ei ole

Velvoittavia säännöksiä ohjauksen laajentamiseen hallinnonaloittaiseksi ei ole

Säädöksissä ei suoraan mainita mitään ministeriön vastuusta ohjata hallinnonalansa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Perustuslain (731/1999) 68. pykälän mukaan ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11. pykälän mukaan ministeriö käsittelee kaikki asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Valtioneuvoston ohjesääntö jättää tilaa harkinnalle siitä, mitä asioita ministeriön tulee käsitellä ja miten. Ministeriö voi katsoa, että sen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin hallinnonaloittaisen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi. Toisaalta säädökset eivät velvoita ministeriöitä näin toiminaan.

Haastatteluissa ilmeni, että osa virastoista haluaisi ministeriöltä nykyistä selvempää ja voimakkaampaa ohjausotetta. Ohjauksen hyvinä vahvistamistapoina virastoissa nähtiin muun muassa ohjeet, suositukset ja konsultointirooli. Osa virastoista koki ministeriön ohjauksen lisäämisen negatiivisena asiana ja viraston itsenäistä toimivaltaa kaventavana. Toisaalta myös osa ministeriöistä vierasti ajatusta toimia virastojen ohjaajana.

Ministeriöiden harjoittama ohjaus on vähäistä

Kokonaisuutena tarkastellen tarkastushavainnot kertovat, etteivät ministeriöt juuri ohjaa hallinnonalansa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa.

Vuoden 2018 alkupuolella ministeriöistä alle puolet oli laatinut itselleen valtiovaraministeriön (VVC) suosituksen mukaisen riskienhallintapolitiikan. Suosituksessa ministeriön tehtäviin ei kuulu riskienhallinnan järjestäminen hallinnonalallaan, eikä ministeriöiden laatimissa riskienhallintapolitiikoissa juuri ole hallinnonalan virastoja koskevia määräyksiä tai vaatimuksia yhtenäisistä menettelyistä. Ministeriöiden harjoittama niukka ohjaus tapahtuu pääosin kirjallisilla ohjeilla.

Yleisellä tasolla kirjalliseen ohjaukseen voidaan lisäksi lukea jatkuvuudenhallintaa ja riskienhallintaa koskevat Valtiovaraministeriön julkaisemat Vahti-ohjeet sekä valtiovaraministeriön -toiminnon julkaisema riskienhallintapolitiikkamalli.

Eri virastojen jatkuvuussuunnitelmien sisällöt eivät ole yhtenäiset ja monelta virastolta suunnitelmat puuttuvat kokonaan. Kattavan yhtenäisen hallinnonalatasoisen tarkastelun muodostaminen yksittäisten virastojen asiakirjojen sisällön perusteella ei nykyisellään ole mahdollista.

Mikään ministeriö ei ole tarkastellut jatkuvuudenhallinnan kokonaisuutta ja tilaa dokumentoidusti koko hallinnonalansa tasolla. Myöskään yksittäisten virastojen jatkuvuussuunnittelun sisältö ja taso eivät ole kovin hyvin ministeriöiden tiedossa.

Ministeriöllä ei ole veloitetta hallinnonalatasoiseen tai poikkihallinnolliseen riskien- ja jatkuvuudenhallintaan

Monessa ministeriössä sen oma riskienhallintapolitiikka oli valmisteilla

Virastojen suunnitelmien taso ei riitä hallinnonaloittaisen kokonaiskuvan muodostamiseen

Jatkuvuuden varmistaminen keskittyy valmiussuunnitteluun

Valmiussuunnittelua ja varautumista lukuun ottamatta jatkuvuudenhallinnan kokonaisuutta ei ohjata hallinnonala- tai valtioneuvostotasoisesti. Yhteys valmiustoiminnan, riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan välillä on heikko, vaikka niissä kaikissa keskeistä on riskien huomioiminen.

Monet sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen organisaatiot ovat perusluonteeltaan riskienhallintaorganisaatioita, kuten palo- ja pelastustoimi sekä puolustusvoimat. Niiden riskienhallintakulttuurin merkitys tulee kuitenkin esille lähinnä valmiuslain (1552/2011) määräämässä varautumisessa merkittäviin poikkeusoloihin ja uhkakuviin, ei normaaliolojen häiriötilanteiden riskienhallinnassa ja jatkuvuuden varmistamisessa.

Poikkeusolot on määritelty valmiuslain kolmannessa pykälässä:

1. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
3. väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
4. erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
5. vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Ministeriöiden ja hallinnonalojen toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa on pääosin varauduttu yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2017) esitettyihin turvallisuuteen kohdistuviin kansallisiin uhkakuviin. Lähes kaikki ministeriöt tunnistivat toiminnastaan paremmin poikkeusolojen valmiussuunnitteluun ja varautumiseen liittyviä elementtejä kuin jatkuvuudenhallinnan Vahti-ohjeita ja siihen liittyviä käsitteitä.

Valmiuslain mukaista poikkeusoloihin varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6. pykälässä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen. Valmiuslain mukainen velvollisuus varautua poikkeusoloihin koskee kaikkia viranomaisia.

Normaaliolojen toimintavarmuuteen liittyvästä kokonaisuudesta ja toimialojen yhteensovittamisesta ei vastaa varsinaisesti kukaan. Tämä heikentää kykyä toimia tehokkaasti, jos häiriötilanne laajenee nopeasti koskemaan useita toimialoja. Usein kullakin virastolla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa riskin aiheuttajaan ja päättää riskienhallintatoimenpiteistä, silloin kun toinen viranomainen ja edelleen ulkopuolinen palveluntoimittaja on vastuussa toimenpiteistä.

Vaikka valmiussuunnittelu nähdään osana jatkuvuudenhallinnan kokonaisuutta, ei kytköstä viraston oman toiminnan riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamiseen normaaliolojen häiriötilanteessa juuri ole. Suoranaisesti velvoittavia säännöksiä, jotka koskisivat valtionhallinnon organisaatioiden oman toiminnan jatkuvuuden varmistamista, ei ole.

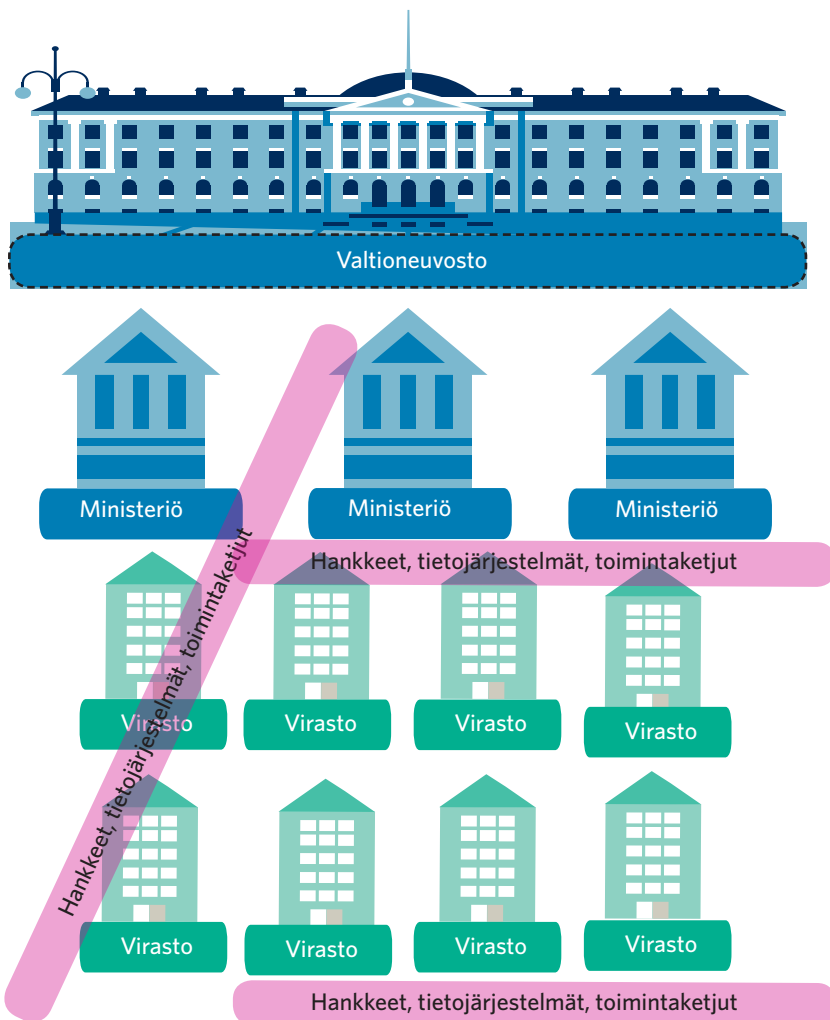
Valtionhallinnon nykyiset toimintamallit edellyttävät kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostuu yksittäisten virastojen vastuu. Tämä ei ole johdonmukaista sen kanssa, että yhteiskunnan ongelmat ja ilmiöt ovat monialaistuneet.

Niiden hallinta edellyttää hallinnonaloittaisia ja hallinnonalarajat ylittäviä ratkaisuja. Useat ulkoiset uhat koskettavat monta viranomaista hallinnonalasta riippumatta.

Yhtenäiset ja järjestelmälliset menettelytavat eivät ole vielä vakiintuneet poikkihallinnollisten ja hallinnonaloittaisten jatkuvuusriskien hallinnassa. Toiminnan kokonaisuuden jatkuvuuden varmistaminen on jäänyt ministeriöissä vähälle huomiolle, ja suunnitelmallinen jatkuvuudenhallinta rajautuu yksittäisiin prosesseihin tai tietojärjestelmiin. Teknologiariippuvuus, valtionhallinnon sisäisten palvelujen keskittäminen ja verkostomaiset toimintamallit edellyttävät kuitenkin jatkuvuusriskien tarkasteluja yli virasto- ja hallinnonalarajojen.

Muun muassa ICT-, taloushallinto- ja tilapalvelujen tuottaminen virastoille on keskitetty valtakunnallisiin palveluntuottajaorganisaatioihin. Keskittäminen on tuonut tavoitellun tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäksi ja sijaan myös ongelmia mukanaan. Ongelmat siitä, kuka mistäkin vastaa ja millaisia tietoja on kenenkin saatavissa, ovat kasvaneet.



Riskien- ja jatkuvuudenhallinnassa toimivalta, ohjaus ja eri roolit hajautuvat useille hallinnonaloille ja virastoille

Kuvio 3: Jatkuvuusriskejä on tarkasteltava ja hallittava yli virasto- ja hallinnonalarajojen

3.2 Akuuteimmat ongelmat liittyvät keskitettyihin ICT-palveluihin

Virastot katsoivat olevansa haavoittuvimpia ICT-riskeille

Toiminnan keskeytymisen aiheuttavista riskeistä nousivat haastatteluissa aina esiin ICT-riskit, jotka voivat realisoitua erittäin nopeasti ja laajasti. Tällaisiin riskeihin on pelkällä virastolähtöisellä lähestymistavalla ja riskienhallinnalla vaikea tai peräti mahdotonta vastata.

Tavoitteena valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien keskittämisessä on valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan yhtenäistäminen. ICT-palvelun keskittämisen potentiaalisia hyötyjä ovat myös tietojärjestelmien toimivuuden, tietoturvallisuuden sekä jatkuvuuden varmistamisen paraneminen sekä kustannustehokkuus.

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta keskittämisen odotettuja hyötyjä ei ole pystytty lunastamaan. Useissa haastatteluissa nousi esiin tyytymättömyys Valtorin tai Valtioneuvoston hallintoyksikön palveluihin ja asiakaslähtöisyyden puuttumiseen.

Kaikkien yksinkertaisimpien vararutiineiden käytölle ei Valtorin palvelualikoima ole esteenä. Kun ICT-järjestelmä ei (häiriön vuoksi) ole käytettävissä, on ministeriöiden toiminnan jatkuvuus normaalioloissa tarkoitus toteuttaa suurelta osin manuaalisina vararutiineina (paperi, kynä) ja perustason toimistosovelluksilla (Word, sähköposti).

Keskittämisen odotettuja hyötyjä ei ole pystytty lunastamaan

Asiakkaat ovat havahtuneet ja kyllästyneet keskittämisen mukanaan tuomiin jatkuvuuden varmistamisen ongelmiin

Ministeriöiden haastatteluissa esiin tulleita hankaluuksia, jotka johtuivat keskittämisestä, olivat muun muassa ministeriön heikentynyt näkyvyys järjestelmien, yhteyksien ja infrastruktuurin tilaan sekä kyky reagoida poikkeamiin tarvittaessa.

Keskitettyjen ICT-palvelujen vastuita pidettiin epäselvinä ja ministeriön keinoja vaikuttaa siihen, että palvelujen jatkuvuuden varmistamista kehitetään, olemattomina. Tämä on uhka, kun jatkuvuudenhallinnan merkitys korostuu entisestään tulevaisuudessa digitalisaation ja kyberriskien vuoksi.

Ongelmaksi nähtiin myös se, että keskitetyt palvelut on rakennettu ja mitoitettu keskimääräisen viraston tarpeiden mukaisiksi. Siksi palvelualikoima ja sen laatu eivät monissa tilanteissa riitä turvaamaan toiminnan jatkuvuutta.

Valtorin tarjoaminen palveluiden ja asiakaspalvelun taso on saatava riittävän korkealle tasolle, jotta asiakkaina olevat valtion virastot voivat saada tarvittavat tiedot tietojärjestelmien toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta. On selvästi määriteltävä, missä määrin vastuu riskeistä ja toiminnan jatkuvuudesta on palveluntuottajalla ottaen samalla huomioon millainen vastuunjako ja menettely on katsottava koko valtion tasolla tarkoituksenmukaisimmaksi.



4 Millaisia kehittämistarpeita ja kehittämismahdollisuuksia on?

Tarkastushavaintojen perusteella valtionhallinto ei ole kokonaisuus, jonka riskeistä ja riskienhallinnan tilasta muodostettaisiin normaalioloissa kokonaiskuva.

Normaaliolojen häiriötilanteet ovat hyvin monenlaisia, mutta niihin ei yleensä lueta pienivaikutteisia ongelmia ja vianselvityksiä. Normaaliolojen häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, kuten myrskytuhot ja tulvat, suurpetojen ilmaantuminen asutuksen lähelle, junien ohjausjärjestelmäviat, kyberhyökkäykset, aseellinen uhkailu julkisella paikalla ja niin edelleen.

Esimerkiksi myrskyn takia juomaveden jakelu voi keskeytyä normaaliolojen häiriötilanteessa, mutta keskeytymiseen varaudutaan jatkuvuussuunnittelulla. Häiriö hoidetaan jatkuvuussuunnitelman toimeenpanolla, esimerkiksi tuodaan vettä säiliöautoilla kotitalouksiin, joiden vedensaanti on keskeytynyt. Vastaavasti energiansaannissa, sähkölinjojen vikaantuessa, turvaudutaan suunnitelmien mukaisesti varavoimaan. Tietojärjestelmät saattavat kaatua sähkökatkoksen yhteydessä, jolloin tietojärjestelmät joudutaan niin sanotusti ajamaan ylös. Tällöin toimeenpannaan yksi tai useampia toipumissuunnitelmia.

4.1 Valtiokokonaisuuden kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole

Ohjeistus on valtionlaajuinen mutta virastotasoinen

Riskienhallintaa on ohjeistettu (VVC) valtionlaajuisesti mutta ei valtioneuvostotasoisesti. Suositusluonteinen ohjeistus on suunnattu suoraan virastoille, siis hallinnonalojen kirjanpitoyksiköille. Suosituksella on ollut virastotasolla positiivinen ja aktivoiva merkitys. Uusinkaan suositus ei kuitenkaan sisällä mitään elementtiä, joka toisi esiin tarpeen ja tavoitteen tuottaa valtiokokonaisuuden kattavaa tarkastelua.

Virastotasoinen riskien- ja jatkuvuudenhallinta ei yksinään riitä

Yksittäisen viraston niukka keinovalikoima⁵ ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuvissa riskeissä. Yhä useammat riskit ovat sellaisia, että yksittäisen viraston ei ole mahdollista eikä taloudellisesti tarkoituksenmukaista niitä hallita.

Useissa jatkuvuuden kannalta tärkeissä toiminnoissa on viraston teke-

Vastaajista 90 % katsoi valtioneuvostotasoinen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan hyödyttävän virastoja

män oman työn sijaan siirrytty ostamaan palvelut valtakunnantasoisilta palveluntuottajilta. Lisäksi monet riskien- ja jatkuvuudenhallinnan ongelmat koskevat yhä enemmän pitkiä toiminta- ja vuorovaikutusketjuja, koko hallinnon alaa tai poikkihallinnollisia kysymyksiä. Näissä riskinomistajan rooli ja vastuu riskienhallinnasta tahtovat hämärtyä. Hallinnon toimintaympäristö on muuttunut, mutta toimintatavat eivät riittävän hyvin tue tarvittavaa kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa ja toimintojen jatkuvuutta.

Kyselyn perusteella virastot näkivät selvän tarpeen hallinnonala- tai valtioneuvostotasaisen jatkuvuuden- ja riskienhallinnan kehittämiseksi ja siitä mahdollisesti saataville hyödyille. Noin 90 prosenttia kyselyn vastaajista katsoi, että valtioneuvostotasaisesta riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta hyötyisivät myös yksittäiset virastot.

Samalla kyselyn avovastauksissa ja haastatteluissa tuotiin kuitenkin esille se, että riskien- ja jatkuvuudenhallinnan laajentamisesta valtioneuvostotasolla ei saisi tulla pysyvää lisätyötä hallinnolle.

Virastot mainitsivat seuraavia hyötyjä, joita valtioneuvosto- tai hallinnonalatasoisella riskien- ja jatkuvuudenhallinnalla olisi:

- Riskien- ja jatkuvuudenhallintaa voidaan kehittää systemaattisemmaksi, koko valtionhallintoa palvelevaksi järjestelmäksi.
- Koko valtionhallinnolla on kattavampi ja nopeampi mahdollisuus reagoida realisoituneihin riskeihin.
- Kokonaisuuden ohjaajalle muodostuu perusta priorisoida keinoja, joilla riskeihin vastataan.
- Ylempi ohjaustaso voi varmistaa kaikkien toimialan toimijoiden riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tilan.
- Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan resurssienkäyttöä on mahdollisuus priorisoida.
- Kokonaisuuden ohjaaja pystyy määrittämään suunnitelmien toivottua sisältöä ja yhdenmukaista käsittelyä.
- Parhaat käytännöt, ohjeet ja yhteiset toimintamallit saavat paremman mahdollisuuden levitä valtionhallinnossa.
- Erilaiset riskityypit tulevat laajemmin esiin riskianalyseissa.
- Useiden virastojen ei tarvitse aloittaa valmistelua ja hakea ratkaisua samoihin asioihin.

Kokonaisvaltaisemmasta riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta ei saisi aiheutua pysyvää lisätyötä hallinnolle

4.2 Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tarkastelunäkökulma on kapea

Virastotasoisesta tarkastelusta tulisi siirtyä hallinnonala- tai valtioneuvostotasoiseen tarkasteluun ja hallintaan

Valtionhallinnon nykyisten toimintatapojen (keskittämisen, poikkihallinnollisen toiminnan, pitkien toimijaketjujen) tuomia haasteita riskien- ja jatkuvuudenhallinnalle ei pystytä ratkaisemaan pelkästään virastotasolla. Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tarkoituksenmukainen ohjaaminen edellyttää yksittäistä virastoa kattavamman kokonaisuuden tarkastelua ja dokumentointia.

Tarkastukseen liittyvässä kyselyssä⁶ yhdeksän kymmenestä vastaajasta katsoi, että valtiotasoisesta riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta olisi hyötyä,

ja kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että organisoituminen tulisi tehdä hallinnonalalähtöisesti.

Tiedolla johtaminen on puutteellista ilman riskienhallintaa ja riskienhallinta on puutteellista ilman riittävää tietoa

Valtionhallinnon toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että resurssipäätökset tehdään tasolla, jolla on mahdollista muodostaa riittävä tietoperusta. Ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa lisää riskienhallinnan resursseja yksittäiselle virastolle, jos virastolla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta omin voimin hallita moniulotteisia tai toimintaympäristön nopeasta muutoksesta kumpuavia riskejä.

Ilman hallinnonalatasoisia tai valtioneuvostotasoista kokonaiskuvaa ei ole mahdollista asianmukaisesti priorisoida resursseja virastoille valtionhallinnon riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamiseen.

Hallinnonaloittainen ohjaus ja organisoituminen

Ministeriö tulosohjaa hallinnonaloittaista kokonaisuutta, jossa ohjauksen kohteena ovat virastot. Tulosohjauksessa voidaan ottaa ja usein otetaan yhtenä asiana esiin riskien- ja jatkuvuudenhallinta, mutta ministeriöt eivät erikseen ohjaa hallinnonalansa organisaatioiden riskien- ja jatkuvuudenhallintaa.

Ministeriöillä on ainakin epäsuora intressi olla kiinnostunut ohjauksessaan olevien virastojen riskienhallinnan tasosta, sillä ohjeiden⁷ mukaan ministeriöiden oman riskienhallinnan tulee kattaa myös sen ohjauksessa olevista virastoista, valtion liikelaitoksista, valtionyhtiöistä ja talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista ministeriölle mahdollisesti aiheutuvat riskit.

Moniulotteisten, poikkihallinnollisten riskien vuoksi tarvitaan myös poikkihallinnollista yhteistyötä jatkuvuuden varmistamisessa. Ohjauskokonaisuutta ajatellen ministeriö ei välttämättä aina olisi tarkoituksenmukaisin ohjaaja eikä hallinnonala tarkoituksenmukaisin ohjattava kokonaisuus. Ohjauskokonaisuus voisi määräytyä myös esimerkiksi palvelusektoreittain (esimerkiksi ICT, toimitilat), tehtävittäin (esimerkiksi sisäinen turvallisuus, liikenne) tai ilmiöittäin (esimerkiksi terrorismi, luonnonilmiöt). Kyselyssä useat vastaajat esittivät myös keskitettyä, valtioneuvoston koordinoimaa organisoitumista ja sen perustaksi poikkihallinnollisuutta, palvelukokonaisuutta sekä valvontaviranomaislähtöisyyttä.

Lainvalmistelu riskienhallintana ja riskienhallinta lainvalmistelussa

Hyvinvointivaltioissa valtionhallinto on yleensä käyttänyt lainsäädäntöä kansalaistensa suojaamisessa sosiaalisilta riskeiltä, ympäristöriskeiltä ja taloudellisilta riskeiltä. Yhteiskunnallisten olojen parantaminen ja yhteiskunnallisten riskien lieventäminen ovat olleet hallinnon toiminnassa ”itsestään selvää” toimintaa.⁸

Lainvalmistelu on useimpien ministeriöiden keskeinen toiminto. Riskienhallintaa tarvitaan lainvalmistelussa kahdella tasolla: varmistamaan lakien sisällön laatu ja lainsäädäntöprosessin jatkuvuus (sujuvuus).

Lain valmistelussa sekä sisällön laadun, että prosessin sujuvuuden ris-

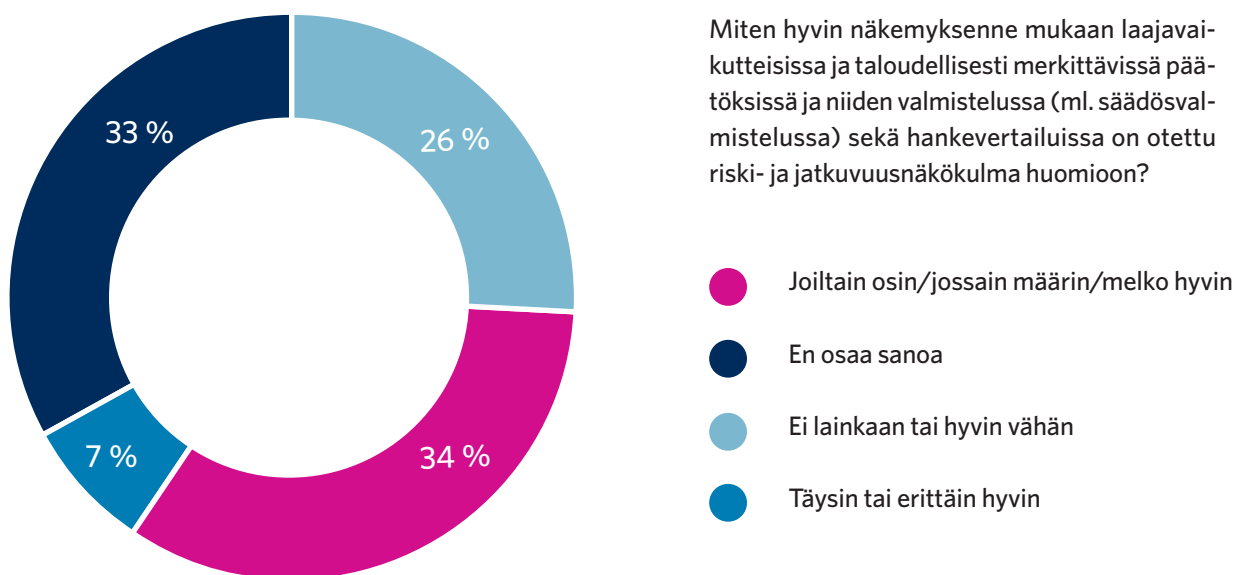
Jo nykyisin ministeriön riskienhallinnan tulee kattaa ministeriölle sen ohjauksessa olevista virastoista mahdollisesti aiheutuvat riskit

Toisaalta lainvalmistelu on valtioneuvostotason riskienhallintaa ja toisaalta riskienhallintaa tarvitaan lainvalmistelussa

kien voidaan katsoa kasvavan sitä mukaan, mitä isompi lakiuudistus on tai mitä nopeammin se on tehtävä. Tämä ei tarkoita, etteikö suuria tai nopeita uudistuksia voitaisi tehdä. Riskienhallinnan näkökulmasta on kuitenkin tärkeää tunnistaa tällaisiin hankkeisiin liittyvät lisääntyneet riskit. Tunnistettuja riskejä voidaan vähentää tarkoituksenmukaisilla riskien hallintakeinoilla, tai vähintään päätöksentekijällä on mahdollisuus ottaa tiedostettu riski hankkeessa.

Lainvalmistelun riskejä voidaan vähentää esimerkiksi lainvalmistelun avoimuudella ja altistamalla lakiehdotukset kansalaisyhteiskunnan ”tutkittavaksi” sekä muiden ministeriöiden kantojen tunnustelu riskikohtien ymmärtämiseksi.⁹

Tarkastushavaintojen mukaan tulevaisuuden uhaksi tai jo osin realisoituneeksi riskiksi nähtiin säädösten lisääntymisen, monimutkaistumisen ja valmisteluajan lyhentymisen epäsuhta valmisteluresursseihin. Ei-toivottuna tuloksena voi olla monimutkaista ja monitulkintaista, siis huonoa, lain-säädäntöä, joka lisäksi on myöhässä.



Kuvio 4: Riski- ja jatkuvuusnäkökulmien huomioonottaminen yleisesti valtionhallinnossa laaja-alaisissa projekteissa. Lähde: Webropol-kysely kaikille valtion tulohajatuille virastoille marraskuussa 2017

4.3 Kehittyminen edellyttää koulutusta ja motivointia

Ohjeita on mutta ohjausta ja opastusta tarvitaan

Organisaatioiden riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen on saatavilla hyvät kirjalliset ohjeet. Valtionvarainministeriö on julkaissut vuosina

2016 ja 2017 kaksi niin sanottua Vahti-ohjetta¹⁰ toiminnan jatkuvuuden- ja riskienhallintaan. Nämä ohjeet on nimenomaisesti kohdennettu valtion- ja julkishallinnon organisaatioille. Lisäksi valtiovarain controller -toiminto julkaisi vuonna 2017 uuden suosituksen valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista.

Virastot voivat myös soveltaa varsinkin yrityksissä laajasti käytössä olevia riskienhallinnan kansainvälisiä standardeja ja suosituksia, kuten COSO-ERM-riskienhallinnan malli ja SFS-ISO 31000 -riskienhallinta, johon edellä mainittu vuoden 2017 Vahti-ohje perustuu.

Opastavan ohjauksen tilanne on heikko. Valtiokonttorin rooli kehittäjänä ja ohjeistajana on vähentynyt¹¹, valtiovarain controller -toiminnon rooli opastavana kehittäjänä on niukkaa, ja ministeriöiden harjoittamassa tulosohjauksessa riskienhallinta on usein taka-alalla.

Resursseja on ollut lähinnä neuvottelukuntatyypiseen toimintaan. Suurin hyöty tässä lienee ollut tietojen ja kokemusten jaosta sekä vertailusta, ei niinkään uusien konkreettisten ja yhteisten mallien ja käytäntöjen luomisesta.

Lainsäädännön asettamat velvoitteet kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan voisivat lisätä asian kiinnostavuutta ja vakavuutta, mutta merkittävä vaikutus syntynee motivoinnilla ja osaamisen lisäämisellä.

Riskienhallinnan edistäminen edellyttää koulutusta

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tasossa on virastojen välillä huomattavaa vaihtelua, ja koulutusta eittämättä tarvitaan tilanteen parantamiseksi. Koska viraston riskien- ja jatkuvuudenhallinnan toteuttaminen on johdon käsissä, on johdon asenne ja motivaatio riskienhallintaa kohtaan ratkaiseva. Siksi johdon koulutuksessa pitäisi esimerkiksi suunnittelun, ohjauksen tai valvonnan teemoissa olla mukana myös riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tärkeys ja toteuttaminen osana johtamista.

Nykyistä järjestelmää kehitettäessä keskeistä olisi johdon motivointi

Mikäli tyydytään vain nykyisenkaltaisen virastolähtöisen järjestelmän hioamiseen, keskeisinä keinoina tullevat kyseeseen yhtäläinen ohjeistus, viraston johdon motivoiminen ohjeen mukaiseen toimintaan sekä benchmarking, konsulttityyppinen neuvonta ja yhteiset työpajat ynnä muut sellaiset. Olemassa olevankin järjestelmän kehittäminen edellyttää vastuullisten toimijoiden ja toimintakeinojen määrittämistä ja resursoimista: kuka vastaa neuvonnasta, kuka virastojen johdon motivoinnista ja miten.

Johdon toiminta ratkaisee sen, miten korkeatasoisesti organisaation riskien- ja jatkuvuudenhallinta järjestetään. Viraston johdon motivoiminen ja motivoituminen virastonsa riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen ja ylläpitoon on saatava kuntoon, toisaalta muusta kehittämisestä riippumatta ja toisaalta muun kehittämisen mahdollistamiseksi.

Hallinnonalatasoisen tai valtioneuvostotasaisen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan luominen

Virastot näkivät selvän tarpeen kehittää valtiotasoinen riskien- ja jatkuvuudenhallinta ja katsoivat sen hyödyttävän myös virastoja. Kyselyssä useim-

mat vastaajat olivat sitä mieltä, että riskienhallinta ja jatkuvuudenhallinta tulisi organisoida hallinnonalalähtöisesti, jolloin ministeriö ohjaisi luonteeltaan hallinnollista kokonaisuutta.

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan vastuullinen ohjaaminen edellyttää koko hallinnon alueen ja virastojen muodostaman kokonaisuuden kattavaa analyysia. Tällöin ministeriöllä olisi ohjaajana mahdollisuus varmistaa kaikkien toimijoiden riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tila.

Hallinnonala- ja valtioneuvostotasoisella menettelyllä ei välttämättä ole selvää rajaa, kun valtioneuvosto koostuu ministeriöistä. Valtioneuvostotason menettely edellyttäisi kuitenkin, että vastuu riskien- ja jatkuvuudenhallintajärjestelmän toteutuksesta ja ohjeistamisesta annetaan selvästi yhdelle toimijalle. Luontevimmat vaihtoehdot olisivat valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö tai niiden alainen organisaatio.

Järjestelmästä vastuussa oleva organisaatio joutuu ratkaisemaan, mitä menettelyjä käytetään, kun muodostetaan tilannekuva ylimmille poliittisille ja muille vastuussa oleville valtionhallinnon päättäjille.

Poikkihallinnollisten jatkuvuusriskien hallitseminen edellyttää laajaa ja järjestelmällistä yhteistyötä valtionhallinnossa. Käytännössä välineenä voisi olla toiminto, jolla olisi ajantasainen ote ja kuva valtiokokonaisuuden riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta. Asian puolesta tämä soveltuisi valtiovarain controller -toiminnolle. Nykyisistä toimitelmistä myös valtiovarainministeriön yhteydessä oleva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta voisi toiminnallaan tukea kehittämistyötä. Neuvottelukunnassa on edustaja jokaisesta ministeriöstä.

Hallinnonaloittaista tai valtioneuvostotason riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää omana, irrallisena järjestelmänä, vaan se olisi saatava kytkettyä osaksi valtionhallinnon nykyisiä suunnittelu- ja ohjausjärjestelmiä. Mikäli valtioneuvostotason riskien- ja jatkuvuudenhallinta toteutuu, sen perustana on oletettavasti ja toivottavasti ainakin dokumentaation yhtenäisyyden varmistava digitaalinen järjestelmä.

Mahdollisessa riskien- ja jatkuvuudenhallinnan tulevassa selvitys- ja kehitystyössä olisi hyvä selvittää valtioneuvostotason, hallinnonalatasoisen ja nykyisen virastotason riskienhallinnan kytkentää ja yhteensopivuutta suhteessa toisiinsa. Eritasoisien riskien- ja jatkuvuudenhallinnan menettelyjen tulisi muodostaa yhtenäinen kokonaisuus, jossa vastuut, tehtävät ja tarkastelunäkökulmat sekä suhteet eri tasojen välillä olisi selvästi ja yhteensopivasti määritelty.

4.4 Ulkomaisista käytännöistä on mahdollista oppia

Tarkastusaineiston hankintaan kuului myös tarkastusviraston kahdeksalle ulkomaiselle sisarvirastolle lähetetty tietopyyntö niiden valtionhallinnon riskienhallinnan ja jatkuvuuden varmistamisen tavoista. Tietopyyntö lähetettiin Australian, Hollannin, Norjan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Uuden-Seelannin ja Viron tarkastusvirastoille.

Sitovat määräykset voivat parantaa riskienhallinnan suunnitelmallisuutta ja tasoa

Maissa, joissa on annettu sitovia määräyksiä ja linjauksia tai joissa lainsäädäntö sisältää tarkkoja kriteereitä riskienhallinnan toteuttamisesta, on voitu asettaa myös velvoite tarkasti kuvata riskienhallinnan toimenpiteitä toimintasuunnitelmissa tai muissa asiakirjoissa. Tärkeänä on pidetty myös sitä, että tieto menetelmistä ja mittareista, joilla riskienhallintatoimenpiteiden toteutumista seurataan, sisällytetään jo toimintasuunnitelmiin.

Esimerkiksi Australiassa säädökset antavat valtionvarainministeriölle valtuudet antaa sitovia, lainsäädäntöä toimeenpanevia määräyksiä; siksi Australian Risk Management Policy on sitova. Australiassa myös virastojen riskienhallinnan toimivuutta mittaavan itsearviointityökalun käyttö on pakollista, ja se toimii valtiovarainministeriön yhtenä seurannan välineenä.

Riippumaton ja ennalta määrätty aktiivinen seuranta ja arviointi voi edistää riskienhallinnan toteuttamista

Siinä missä Suomessa jokainen virasto laatii ja hyväksyy itse vahvistuslausumansa, Iso-Britanniassa sisäisen tarkastuksen virasto (Government Internal Audit Agency) antaa kirjallisen näkemyksensä hyvän hallinnon, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta kaikilla hallinnonaloilla.

Australiassa valtiovarainministeriö on vuonna 2014 julkaissut riskienhallintapolitiikan. Siinä on kuvattu yhdeksän pääperiaatetta, jotka sisältävät 22 kriteeriä riskienhallinnalle. Australian tarkastusvirasto arvioi valtion virastojen riskienhallintaa näiden kriteerien perusteella. Lisäksi valtiovarainministeriön alaisella virastolla, Comcover'illa, on riskienhallintaohjelma, jonka mukaisesti se tekee vuosittain virastojen arviointeja mutta järjestää myös koulutusta edistääkseen riskienhallinnan toteuttamista.

Sisäisen tarkastuksen vahvistaminen voi edistää riskienhallinnan kehittymistä

Sisäinen tarkastus on asetettu laissa pakolliseksi Iso-Britanniassa ja Ranskassa kaikissa ministeriöissä. Lisäksi ministeriöiden sisäisillä tarkastajilla on tarkastusoikeudet koko hallinnonalaan. Kanadassa sisäinen tarkastus on pakollinen kaikissa virastoissa, joiden vuosittainen budjetti ylittää 125 miljoonaa euroa sekä lisäksi muissa virastoissa ylemmän viranomaisen erillismääräyksellä. Ruotsissa sisäinen tarkastus on määrätty pakolliseksi valtioneuvoston erillispäätöksellä tietyissä virastoissa, yleensä määrärahoiltaan suurimmissa virastoissa.

Vaikka Suomessa kaikissa ministeriöissä on sisäiset tarkastajat, niin sisäisen tarkastajan palkkaaminen ei kuitenkaan ole pakollista. Suomessa ministeriöiden sisäisillä tarkastajilla ei ole yhtä yksiselitteistä suoraa tarkastusoikeutta ministeriön alaisiin virastoihin kuin Iso-Britanniassa ja Ranskassa.

Monien riskien- ja jatkuvuudenhallinnan ongelmien ratkaisu edellyttäisi vähintään hallinnonaloittaista tarkastelua ja yhtenäisiä toimia. Koko hallinnonalan kattava sisäinen tarkastus voisi osaltaan auttaa ongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten valtionhallinnossa huolehditaan riskienhallinnasta ja turvataan virastojen ydintoimintojen jatkuvuus. Tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, kuinka valtion viranomaiset ovat varmistaneet toimintavarmuutensa ja palvelukykyensä. Lisäksi tavoitteena oli selvittää valtion riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää valtiohallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämisessä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli valtionhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin eli valtionhallinnon riskienhallinta ja virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen häiriötilanteissa. Kohteena olivat kaikki valtionhallinnon noin 180 tulosohjattua virastoa ja laitosta, mukaan lukien ministeriöt.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä ja valtiovarain controller -toiminnolta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Aineistona oli tarkastusaiheesta pidetyn työpajan tulokset, Webropol-kyseily kaikille tulosohjatuille virastoille (noin 180 kpl) ja noin 40 kpl haastatteluja sekä satojen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan asiakirjojen analysointi. Kirjallisena aineistona olivat lisäksi muun muassa Vahti-ohjeet, valtioneuvoston controller -toiminnon riskienhallintapolitiikkamalli, riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kansainväliset suositukset ja standardit.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtion virastojen johdon ohjauksella riittävästi varmistettu viraston olennaisen toiminnan jatkuvuus?
 - Ovatko virastot huolehtineet riittävästi toimintansa jatkuvuudenhallinnasta?
 - Kohdistuuko jatkuvuuden varmistamiseen liittyvä valmistelu merkittävimpien jatkuvuusriskien kannalta olennaisiin asioihin?
 - Ovatko virastot riittävästi ylläpitäneet ja päivittäneet jatkuvuudenhallintaa ja siihen liittyviä asiakirjoja sekä testanneet ja harjoitelleet suunnitelmien mukaista toimintaa?
 - Onko riskienhallinnassa ja jatkuvuuden varmistamisessa huomioitu taloudellinen näkökulma?
 - Onko viraston toiminnan jatkuvuuden ja palvelukyvyn varmistamisen suunnittelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa huomioitu asiakasnäkökulma?

2. Onko hallinnonalan ja hallinnon läpileikkaavien, poikkihallinnollisten ja muiden laajojen toimintotai toimitusketjujen jatkuvuudenhallinta olennaisilta osin riittävä?
 - Onko ministeriö toiminut hallinnonalan jatkuvuudenhallinnan ohjaajana?
 - Onko jatkuvuudenhallinnan perustana hallinnonalakokonaisuuden kattava tarkastelu, jossa on huomioitu myös hallinnonalan läpileikkaavat toiminnot?
 - Onko jatkuvuuden varmistamisessa huomioitu riittävästi poikkihallinnolliset toiminnot ja hankkeet?
 - Onko kysymyksessä kaksi mainituissa tapauksissa jatkuvuudenhallinnan vastuut selkeät, onko esim. määritelty riskinomistaja ja onko riskinomistaja huolehtinut siitä, että jatkuvuuden varmistaminen on tarvittaessa vastuutettu edelleen?
 - Onko jatkuvuuden varmistamisesta huolehdittu riittävästi laajoissa usean osapuolen (ml. valtionhallinnon ulkopuoliset toimijat) hankkeissa ja toimintoketjuissa?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerien lähteet: Vahti-ohjeet jatkuvuuden varmistamisesta ja riskienhallinnasta, valtiovarain controller-toiminnon suositus riskienhallintapolitiikkamallista, riskienhallintaa koskevat suositukset ja standardit (CO-SO-ERM, ISO 31000).

Aineistot: Webropol-kysely virastoille ja sen jälkeen asiakirjapyyntö riskien- ja jatkuvuudenhallinnan periaatteista ja listaus yksityiskohtaisemmista suunnitelmista. Virastojen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitteluasiakirjat. Haastattelut, joiden yhteydessä keskustellaan myös asiakirjoista.

Analyysimenetelmät: Asiakirjojen, haastattelujen ja työpaja-aineistojen analyysit.

Kriteerien lähteet, aineistot ja analyysimenetelmät kuten kysymyksessä 1.

3. Onko valtion jatkuvuuden- ja riskienhallinta toteutettu siten, että se tuottaa riittävän kuvan valtioneuvostotason päätöksentekoon?
 - Antaako nykyinen valtion jatkuvuuden- ja riskienhallinta riittävän ja asianmukaisen tietoperustan valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksille?
 - Onko valtiotasosta jatkuvuuden hallintaa mahdollisuutta järjestää nykyistä paremmin?

Kriteerien lähteet, aineistot ja analyysimenetelmät kutsun kysymyksessä 1.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin aikavälillä 3.10.2017–16.11.2018.

Tarkastuksen aineistohankinta toteutettiin aikavälillä 1.11.2017–31.5.2018 ja haastattelut 19.1–15.3.2018.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät tarkastussihteeri Pauliina Hakkarainen, ylitarkastaja Mika Häkkinen, tuloksellisuustarkastusneuvos Matti Mattila, johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä, johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen ja ylitarkastaja Niina Sipiläinen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko.

- 1 Riskienhallintapolitiikkamalli: asiakirjapohja viraston riskienhallintapolitiikan valmisteluun sekä liitteet, 2017.
- 2 VM 22/2017 Ohje riskienhallintaan - Liitteet 1 - 6 (ns. Vahti-ohje).
- 3 VM 22/2017 Ohje riskienhallintaan - Liitteet 1 - 6 (ns. Vahti-ohje).
- 4 Ministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevat tarkastukset 2011-2014.
- 5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2017.
- 6 Tarkastukseen liittynyt kaikille tulosohjatuille virastoille lähetetty Webropol-kysely.
- 7 Valtiovarainministeriön nettisivut 7.9.2018: Sisäinen valvonta - Riskienhallinta - Riskienhallinnan järjestäminen - Lähtökohdat.
- 8 OECD Reviews of Regulatory Reform. Risk and regulatory policy improving the governance of risk, 2010.
- 9 Tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2014.
- 10 VM 22/2017 Ohje riskienhallintaan ja Vahti 2/2016 Toiminnan jatkuvuuden hallinta.
- 11 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2017.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-443-9 (PDF)