



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 20/2018 Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus (20/2018).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä, Valtorilta ja valtiovarain controller -toiminnolta selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä tavalla valtiovarain controller -toiminnon johdolla on kehitetty riskien- ja jatkuvuudenhallintaa, jotta se laajentuisi hallinnonala- ja valtioneuvostotasoiseksi?
2. Miten on edistetty sitä, että ministeriöt ja niiden alaiset virastot tai laitokset toteuttavat tarkastuskertomuksessa annettua suositusta laatia viipymättä riskienhallintaa koskevat ohjeet controller-toiminnon antaman suosituksen mukaisesti?
3. Millä tavalla on toteutettu tarkastuskertomuksessa annettua suositusta siitä, että riskien- ja jatkuvuudenhallinta näkyvät myös tulosohjauksessa ja konkreettisina tavoitteina tulos- ja johtamissopimuksissa?
4. Miten valtiovarainministeriö on huolehtinut siitä, että Valtorin tuottamien keskitettyjen palveluiden jatkuvuus ja varmistuminen on toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla sekä asiakkaan että Valtorin kannalta?

Jälkiseuranta toteutettiin valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle sekä Valtorille suunnatun selvityspyynnön perusteella. Jälkiseurannassa hyödynnettiin myös riskienhallinnan menetelytapoja koskevia asiakirjoja, erityisesti valtiovarainministeriön työryhmän loppuraporttia valtioneuvostotason riskienhallinnan kehittämiseksi (VM 2021:28).

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittäminen ja laajentaminen

Tarkastuksessa todettiin, että yksittäisen viraston niukka keinovalikoima ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuviin riskeihin. Monet valtionhallinnon nykyiset toimintatavat edellyttävät aiempaa kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Tarkastusvirasto suositteli, että valtiovarain controller -toiminnon johdolla käynnistetään selvitys, jossa arvioidaan tarve laajentaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa hallinnonala- tai valtioneuvostotasoiseksi. Tarkastusvirasto suositteli edelleen, että tulisi selvittää tarkoituksenmukaiset tavat tarkastella ja ohjata sekä vastuuttaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa.

Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston controller toteavat jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että riskien- ja jatkuvuuden hallintaa on kehitetty eduskunnan edellyttämällä tavalla. Eduskunta edellytti kirjelmässään (EK 43/2018 vp–K 19/2018 vp), että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat, sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet. Valtiovarainministeriö asetti 21.4.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella tarvittavat toimenpiteet ja linjaukset valtioneuvostotason riskienhallinnaksi, ja työryhmä jätti loppuraporttinsa 31.5.2021 (Valtioneuvostotason riskienhallinnan kehittäminen, valtiovarainministeriön julkaisu 2021:28). Valtiovarainministeriö ja controller toteavat selvityksessään, että loppuraportissa on esitetty riskienhallinnan keskeiset tavoitteet, toimintatavat ja rajaukset sekä hallinnonalatasoisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteet.

Työryhmän ehdotuksen mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettiin myös riskienhallinnan jaosto, jonka tehtävänä on muun muassa valmistella periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi sekä valmistella ja yhteensovittaa valtioneuvostotason riskienhallintaa. Jaoston ensimmäinen toimikausi ulottuu 31.12.2024 saakka.

Selvityksessään valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston controller toteavat myös, että valtiovarain controller -toiminnon riskienhallinnan resursseja lisättiin 1.5.2022–31.12.2023 väliselle ajalle. Selvityksen mukaan lisäys on mahdollistanut kehittämistyön, johon sisältyy riskienhallinnan käsikirjan lisäksi valtion taloudellisiin riskeihin ja vastuisiin liittyvien käsitteiden terminologisen sanastotyön valmistelu ja toteutuksen ohjaus sekä EU-rahoituksella toteutettava riskienhallinnan kansallisen viitekehyksen ja normiston kehittäminen.

2.2 Riskienhallinnan ohjeiden laatiminen

Tarkastuksessa havaittiin, että eri virastot olivat laatineet hyvin vaihtelevasti riskienhallinnan ja jatkuvuuden turvaamisen suunnitteluasiakirjoja. Tarkastuksessa suositeltiin, että kaikki ne virastot, laitokset ja ministeriöt, jotka eivät tarkastushetkellä olleet vielä laatineet valtiovarain controller -toiminnon vuoden 2017 suosituksen mukaista riskienhallintapolitiikkaa, laativat viipymättä mallin mukaiset tai asiallisesti vastaavat asiakirjat.

Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston controller toteavat selvityksessään, että valtiovarain controller -toiminnon yhtenä tehtävänä on talousarviolain mukaisesti ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan järjestämistä. Käytännössä tämä tapahtuu informaatio-ohjauksen keinoin, esimerkiksi neuvonnan, havaintojen ja toimenpide-ehdotusten esittämisen kautta. Selvityksessä todetaan, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta toteutti kesällä 2019 kyselytutkimuksen riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Kyselyn viitekehyksenä sovellettiin ISO 31000 -standardia.

Kyselyn tuloksia käsiteltiin kyseisen standardin jäsenyyksen mukaisesti jakamalla ne riskienhallinnan periaatteisiin, puitteisiin ja prosesseihin. Tulosten perusteella voitiin todeta, että riskienhallinnan periaatteiden määrittely oli melko hyvällä tasolla. Riskienhallinnan periaatteet oli määritelty pääosin dokumentoidusti ja suuri osa virastoista oli laatinut myös erilliset riskienhallintapolitiikat sekä riskienhallinnan toimintasuunnitelmat. Vastaajista suurin osa oli soveltanut riskienhallintapolitiikan laadinnassa valtiovarain controller -toiminnon suositusta riskienhallinnan järjestämisestä.

2.3 Riskienhallinnan yhteys tulosohjaukseen

Tarkastuksessa todettiin, että ministeriöt voivat tulosohjauksella kiinnittää hallinnonalansa virastojen johdon huomiota riskien- ja jatkuvuudenhallintaan sekä painotettiin, että riskien- ja jatkuvuudenhallinta

on saatava osaksi virastojen arjen johtamista ja toimintaa. Kun riskien- ja jatkuvuudenhallinnan asiat ovat osa johtamista, tarkastuksen suositusten mukaan niiden on tärkeää näkyä myös tulosohjauksessa ja konkretisoitua tavoitteina ja velvoitteina tulos- ja johtamissopimuksissa.

Valtiovarainministeriö toteaa jälkiseurantaan varten antamassaan selvityksessä, että tulosohtaus toimii nykyään pitkälti hallituskausien sykleissä, jolloin sen kehittämistarpeita myös riskienhallinnan osalta arvioidaan laajemmin lähinnä hallituksen vaihtuessa. Valtiovarainministeriö on alkuvuonna 2023 kehittänyt tulosohtajusta laatimalla tulossopimuksille yhteisen mallipohjan sekä ministeriöille tulosohtajuksen tarkistuslistan. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan tässä kehittämistyössä on ollut tarkoitus ottaa ohjeellisesti kantaa myös siihen, miten riskienhallinnan tulisi näkyä osana tulosohtausprosessia.

Valtiovarainministeriö antoi ohjekirjeen tulosohtajuksen hyvistä käytännöistä toukokuussa 2023, ja ohjekirjeessä riskienhallinta on huomioitu. Tulosohtajuksen tarkistuslistassa esitetään, että tulosohtausprosessin puitteissa käsitellään hallinnonalan ja viraston keskeisimpiä riskejä, ja että käsittelyä tuetaan yhteisesti tuotettavaksi sovitulla riskien arvioinnin materiaalilla. Tulossopimuksen mallipohjassa puolestaan esitetään, että sopimuksen liitteisiin voidaan sisällyttää ohjauksen näkökulmasta olennaista, varsinaista sopimusta täydentävää materiaalia, kuten keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät riskit taulukkona tai yhteinen riskienhallintamallin kuvaus. Lisäksi sanallisessa tulosohtauksessa tulisi keskittyä tulostavoitteiden poikkeama- ja riskiraportointiin.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään myös, että ministeriön antamaa ohjeistusta johtamissopimuksista ollaan päivittämässä syksyllä 2023. Ministeriön mukaan ohjeistukseen on mahdollista sisällyttää myös riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamiseen liittyviä tavoitteita.

Valtorin palveluiden jatkuvuuden varmistaminen

Tarkastuksen mukaan valtionhallinnon nykyiset toimintatavat edellyttävät aiempaa kokonaisvaltaisempaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Useissa jatkuvuuden kannalta tärkeissä toiminnoissa on viraston oman työn sijaan siirrytty ostamaan palvelut valtakunnallisilta palveluntuottajilta, ja ICT-palvelut, taloushallinto- ja tilapalvelut on keskitetty. Monet riskit ovat sellaisia, että yksittäisen viraston ei ole mahdollista eikä taloudellisesti tarkoituksenmukaistakaan hallita niitä. Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriö huolehtii ohjauksellaan siitä, että Valtorin tuottamien keskitettyjen palveluiden jatkuvuus ja jatkuvuudesta varmistuminen saadaan toteutumaan tarkoituksenmukaisella tavalla sekä asiakkaan että Valtorin kannalta.

Valtori toteaa selvityksessään, että sillä on palveluntuottajana lakisääteinen velvollisuus varmistua organisaation toimintojen sekä palvelutuotannon jatkuvuudesta. Omien toimintansa osalta Valtori toteaa, että sen toimintakertomuksissa on sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman mukaan havaittu seurantakaudella kehittämistarpeita riskienhallinnassa, erityisesti riskien tunnistamisessa sekä dokumentoinnissa. Näihin haasteisiin on Valtorin mukaan pyritty vastaamaan muun muassa kehittämällä käytössä olevia tietojärjestelmiä.

Valtiovarainministeriön ohjauksen osalta Valtori toteaa, että Valtorin ja valtiovarainministeriön tulossopimuksissa toiminnan pysyviksi periaatteiksi on määritelty muun muassa turvallisuusvaatimusten täyttyminen ja toiminnan jatkuvuus. Vuoden 2020 tulossopimuksessa Valtorin tavoitteeksi asetettiin lisäksi sen varmistaminen, että valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämä viestintä toimii häiriöttömästi, ja että päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus turvataan.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että valtiovarainministeriön ja Valtorin vuoden 2019 tulossopimuksesta lähtien on otettu huomioon myös jatkuvuuden hallintaan, varautumiseen ja riskienhallintaan liittyviä tavoitteita. Valtiovarainministeriön ja Valtorin välisessä vuoden 2023 tulossopimuksessa on selvityksen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota Valtorin tuottamiin palveluihin ja asiakkaiden

toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen turvallisuustilanteen johdosta. Valtorin riskienhallintaa, erityisesti riskien tunnistamista sekä dokumentointia on kehitetty.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli valtionhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin, eli valtionhallinnon riskienhallinta ja virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen normaaliolojen häiriötilanteissa. Tarkastuksessa todettiin, että valtion virastojen suunnitelmat oman toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole riittävän hyvällä tasolla ja suositeltiin, että virastojen johdon tulee ottaa vastuun toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa. Valtionhallinnon sisäisten palvelujen keskittäminen ja uudet verkostomaiset toimintamallit edellyttivät tarkastuksen mukaan jatkuvuusriskien hallintaa virastotasoa laajemmin.

Jälkiseurannassa havaittiin, että valtionhallinnon riskienhallintaa ja jatkuvuuden turvaamista on kehitetty tarkastuksen jälkeen. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2020 eduskunnan edellyttämällä tavalla riskienhallinnan ja varautumista selvittävän ja kehittävän työryhmän, joka laati riskienhallinnan keskeiset tavoitteet ja menettelytavat valtioneuvostotasolla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että kehittämistyön tuloksena on aikaansaatu luonnos riskienhallinnan käsikirjaksi valtionhallinnon toimijoille sekä sitä tukeva terminologinen sanasto. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä että käsikirja saadaan viimeisteltyä ottaen tarkoituksenmukaisesti huomioon lausuntokierroksella saadut kommentit. Lisäksi tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvostotason riskienhallinnan eteenpäin viemiseksi on myös tärkeää saada valmisteltua periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi.

Myös riskienhallinnan ohjeistus on kehittynyt virastoissa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta toteutti kesällä 2019 kyselytutkimuksen riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Kyselyn tulosten perusteella voitiin todeta, että riskienhallinnan periaatteiden määrittely oli melko hyvällä tasolla.

Valtiovarainministeriö on kehittänyt tulosohjausta laatimalla tulossopimuksille yhteisen mallipohjan sekä tulosohjauksen tarkistuslistan ministeriöille. Kehittämistyössä on huomioitu riskienhallinta osana tulosohjausprosessia.

Valtiovarainministeriö ja Valtori ovat ottaneet tulossopimuksissaan huomioon jatkuvuuden hallintaan, varautumiseen ja riskienhallintaan liittyviä tavoitteita. Erityistä huomiota on kiinnitetty Valtorin tuottamien palveluiden jatkuvuuden varmistamiseen turvallisuustilanteen johdosta. Lisäksi Valtorin riskienhallintaa, erityisesti riskien tunnistamista sekä dokumentointia, on kehitetty.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö, valtiovarain controller -toiminto ja Valtori ovat toteuttaneet tarkastuksen suosituksia riittävässä määrin. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Lassi Perkinen
tarkastuspäällikkö

Vesa Koivunen
tuloksellisuustarkastusneuvos

JAKELU Valtiovarainministeriö
Valtioneuvoston controller
Valtori