

Riskienhallinnan käsikirja valtionehallinnon toimijoille

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution

Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale

Online bookstore
of the Finnish
Government

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

Klikkaa ja valitse tekijänoikeustaso

ISBN pdf: [VNK täyttää](#)

ISSN pdf: [VNK täyttää](#)

ISBN painettu: [VNK täyttää](#)

ISSN painettu: [VNK täyttää](#)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Tarkoitus	7
3	Riskienhallinnan periaatteet ja puitteet	9
3.1	Riskienhallinnan periaatteet	11
3.2	Riskienhallinnan puitteet	13
3.3	Riskienhallintaprosessi	15
3.3.1	Riskien luokittelu	16
4	Riskienhallinta valtionhallinnossa	21
4.1	Valtioneuvoston riskienhallinnan ohjaus ja organisointi	24
4.2	Riskienhallinta valtioneuvoston yhteisissä ydintoiminnoissa	26
4.2.1	Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuri	26
4.2.2	Riskienhallinta yhteiskuntapolitiikan valmistelussa	29
4.2.3	Riskienhallinta toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa	31
4.2.4	Riskienhallinta säädösvalmisteluprosessissa	34
4.2.5	Riskienhallinta EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisessa	37
4.3	Virastojen riskienhallinta	40
4.4	Riskienhallinta valtion yhteisissä palveluissa	42
4.4.1	Valtion yhteiset sisäiset tukipalvelut	42
4.4.2	Yhteisten palveluiden riskienhallinnan vastuut ja organisointi	43
5	Riskienhallinnan suunnittelu	46
5.1	Roolit, vastuut ja valtuudet	46
5.2	Yhteistyö riskienhallinnassa	49
5.3	Tietoperustainen johtaminen ja päätöksenteko	50
6	Riskienhallinnan toteuttaminen	53
6.1	Valmisteluvaihe	53
6.2	Riskien arviointiprosessi	55
6.2.1	Riskien tunnistaminen	55

6.2.2	Riskien analysointi.....	57
6.2.3	Riskien arviointi	58
6.3	Riskien käsittely.....	63
6.4	Seuranta ja raportointi.....	64
7	Arviointi ja jatkuva parantaminen	65
	Liitteet.....	67
	Lähteet.....	75

1 Johdanto

TIIVISTELMÄ

Riskienhallinta on osa organisaatioiden johtamista ja ohjaamista, jolla tuetaan tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi. Organisaatiot niiden tasosta ja muodosta riippumatta vastaavat oman riskienhallinnan liittämistä osaksi toimintaa, päätöksentekoa, johtamista ja esihenkilötyötä kaikilla tasoilla.

Tulokselliseen toimintaan liittyy väistämättä riskejä, julkishallinnonkaan toimijat eivät voi olla samaan aikaan tuloksellisia, tuottavia ja toimia riskittömästi. Korkealaatuisten palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen liittyy aina epävarmuutta. Riskit voivat liittyä organisaation omaan toimintaan tai organisaation ulkopuolisiin tekijöihin. Epävarmuus voi liittyä esimerkiksi strategiaan valintoihin ja arvioihin toimintaympäristön kehityksestä. Sitä voi myös liittyä esimerkiksi teknologiseen kehitykseen ja tehtäviin teknologiavalintoihin, hallinnon kykyyn ja mahdollisuuksiin toteuttaa hankkeita, rahoitukseen liittyviin riskeihin ja niin edelleen.

On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi. Yhtäältä valtioneuvoston kokonaisuuden johtamisessa ja toisaalta eri virastoissa voidaan tarvita toisistaan poikkeavia käytännön menetelmiä. Organisaation tasosta ja muodosta riippumatta organisaatiot vastaavat oman riskienhallinnan liittämistä osaksi toimintaa, päätöksentekoa, johtamista ja esihenkilötyötä kaikilla tasoilla.

Tässä käsikirjassa kuvataan riskienhallinnan yleinen viitekehys rinnan valtionhallinnon toimintaympäristön ja valtioneuvoston yhteisten ydintoimintojen ja palvelujen kanssa. Käsikirjan yleisenä riskienhallinnan viitekehysenä on tukeuduttu kansainväliseen SFS-ISO 31000:2018 -standardiin. Lisäksi käsikirja perustuu soveltuvin osin jat-

kuvuudenhallintaan liittyvään standardiin ISO22301 ja sisäisen valvonnan COSO viitekehykseen. Käsikirjassa esitellään tämän lisäksi myös muita soveltuvia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksiä. Käsikirjan luvussa kuusi esitetään menetelyjä riskienhallintaprosessin käytännön läpiviemiseksi. Käsikirjaan on myös koottu olemassa olevaa valtionhallinnon riskienhallinnan säädöspohjaa (Liite 1), sekä jo olemassa olevaa tarkempaa ohjeistusta (Liite 2). Käsikirjan liite 3 kokoaa riskienhallintaan liittyvien termien ja määrittelyjen tueksi laadittuja sanastoja, liite 4 sisältää aihepiiriä syventäviä lähteitä sekä lukusuosituksia.

2 Tarkoitus

TIIVISTELMÄ

Käsikirjan tarkoituksena on:

1. Kirkastaa riskienhallinnan roolia osana organisaation tietoperustaista johtamista ja päätöksentekoa
2. Tukea organisaatioiden johtoa kokonaisvaltaisen ja vaikuttavan riskienhallinnan järjestämisessä
3. Helpottaa riskienhallinnan käytäntöjen organisointia ja toimeenpanoa sekä auttaa riskienhallintaan liittyvässä viestinnässä
4. Tukea ja lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä riskienhallinnan yhteensovittamisessa

Käsikirjaa tai sen osia voivat hyödyntää työssään organisaatioiden ylin johto, riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä vastaavat tahot, sekä yhtäältä riskienhallintaa eri organisaation osissa toteuttavat asiantuntijat. Käsikirja auttaa myös kaikkia valtioneuvoston yhteisten ydintoimintojen parissa työskenteleviä jäsentämään riskienhallintaa osana näitä toimintoja. Käsikirjassa yhteisten ydintoimintojen määrittely on tehty Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin mukaisesti.

Valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämisen lähtökohtana on tähän asti ollut riskienhallinnan kehittäminen valtion virastoissa. Viime vuosina on kuitenkin noussut eri yhteyksissä esiin tarve valtionhallinnon riskienhallinnan menettelyjen yhdenmukaistamiseen.¹ Käsikirjan tarkoituksena ei kuitenkaan ole muodostaa kaikille organisaatioille sellaisenaan sopivaa riskienhallinnan menettelytapaa tai luoda valtioneuvostotasaisen keskitetyn riskienhallinnan mallia. Käsikirja tarjoaa kuitenkin hyvien käytäntöjen viitekehysten, jota vasten organisaatiot voivat verrata omia käytäntöjään ja näin arvioida oman riskienhallintansa rakenteita ja kattavuutta. Eteneminen kohti aikaisempaa yhdenmukaisempia riskienhallinnan menettelytapoja sekä poikkihallinnollinen keskustelu

¹ Muun muassa eduskunta edellytti kirjelmässään (EK 43/2018 vp-K 19/2018 vp), että hallitus ryhtyy toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi määrittelemällä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet. Valtiovarainministeriön nimittämä valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämistyöryhmä jätti loppuraporttinsa 31.5.2021 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:28).

ja yhteistyö tukevat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä valtioneuvostototalla sekä yhteisillä aihealueilla.

3 Riskienhallinnan periaatteet ja puitteet

TIIVISTELMÄ

Johdonmukainen ja selkeä viitekehys tukee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä ja kehittämistä. Käsikirjan yleisenä riskienhallinnan viitekehyksenä on tukeuduttu kansainväliseen SFS-ISO 31000:2018 -standardiin, jossa painotetaan ylimmän johdon osallistumista ja vastuuta sitouttaa muut organisaation toimijat riskienhallintaan.

Ylimmän johdon tehtävä on valita organisaatiolle sopiva riskienhallinnan toimintamalli ja -menettelyt sekä sitä koskevat laatuvaatimukset (riskienhallintapolitiikka). Ylimmän johdon tehtävänä on lisäksi arvioida jatkuvasti organisaation toimintaan vaikuttavia merkittävimpiä riskejä sekä päättää ja viestiä läpinäkyvästi organisaation riskinottohalukkuus ja -kyky suhteessa merkittävimpiin riskeihin. Johdon sitoutumisen osoittaminen kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan edellyttää viestimistä sen hyödyistä ja arvosta organisaatiolle sekä sen sidosryhmille.

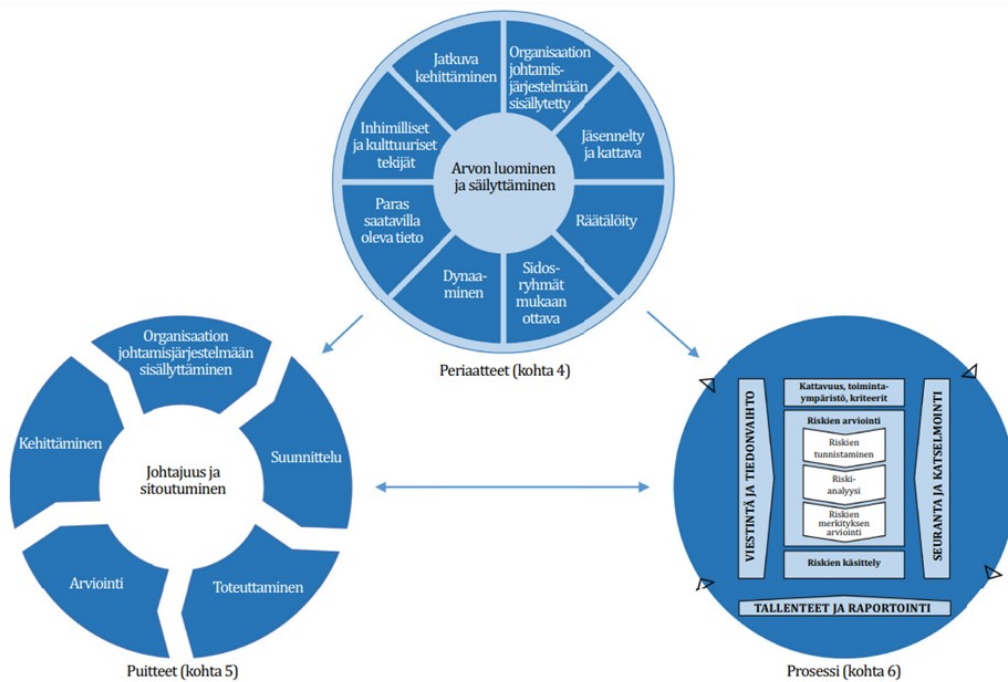
Riskienhallinnan puitteilla tarkoitetaan yhdessä sovittuja riskienhallinnan käytäntöjä ja toimintatapoja. Jokaisen organisaation riskienhallinnan puitteet tulee räätälöidä sen omia tarpeita vastaaviksi.

Riskienhallintaprosessi on systemaattinen ja jatkuvasti kehittyvä lähestymistapa, jonka tavoitteena on tuottaa laadukasta tietoa ja syötteitä epävarmuuden vaikutuksesta käytettäväksi organisaation riskitietoisien päätöksenteon tukena. Riskienhallinnassa tärkeintä on tuottaa riskejä vähentäviä toimenpiteitä.

Johdonmukainen ja selkeä viitekehys tukee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä ja kehittämistä. Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että organisaatiossa kullakin riskienhallintatasolla tunnistetaan olennaiset riskit, jotka priorisoidaan, hallitaan ja vastuutetaan. Näyttö vaikuttavista riskienhallinnan käytännöistä auttaa organisaatiota viestimään sen kyvykkyydestä hallita ympäröiviä epävarmuuksia pienentämällä mahdollisten riskien haitallisia vaikutuksia ja samalla tuottaa arvoa hyödyntämällä tehokkaasti muuttuvan toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet. Vaikuttava riskienhallinta mahdollistaa lisäksi jatkuvuudenhallinnan, mikä luo vakauttaa tuottaa tavoitellut tulokset ja palvelut häiriöttä.

SFS-ISO 31000:2018 -standardi tarjoaa viitekehyksen, jonka avulla organisaatiot voivat tunnistaa, arvioida ja käsitellä riskienhallinnan eri osa-alueita. Standardissa kuvattua laadukkaan riskienhallinnan ominaisuuksia – periaatteet, puitteet ja prosessi - toimivat hyvänä lähtökohdana organisaation riskienhallinnan järjestämiselle ja sen jatkuvalle parantamiselle.

Kuvio 1. Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi ISO 31000 –standardin mukaisesti



Lähde: ISO 31000 -standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.

SFS-ISO 31000:2018 -standardin soveltamisen tueksi on laadittu lisäksi ISO/TR 31004 –opas standardin soveltamisesta sekä ISO 31010 -standardi, jossa annetaan ohjeita systemaattisen menetelmän valinnalle ja soveltamiselle riskin arvioinnissa. Tässä standardissa esitetään lisäksi joukko riskien arviointiin soveltuvia tekniikoita. SFS opas 73 (Riskienhallintasanasto) sisältää riskienhallintaan liittyvän keskeisen terminologian ja käsitteiden määritelmät. Riskienhallintaan liittyviä käsitteitä ja niiden määritelmiä on koottu myös VAHTI-riskienhallinnan sanastoon.²

Muita riskienhallintaan soveltuvia viitekehyksiä ja standardeja ovat muun muassa COSO –sisäisen valvonnan malli sekä COSO-ERM (Enterprise Risk Management –

² VAHTI-riskienhallintasanasto

Integrating with Strategy and Performance) –viitekehys, joka on strategista riskienhallinta-ajattelua tukeva malli. COSO-ERM -mallissa organisaation strategiatyössä arvioidaan eri vaihtoehtoihin sisältyviä riskejä, eikä riskejä arvioida vain suhteessa jo valittuun strategiaan. COSO-ERM:n mukaan riskejä tulisi arvioida jokaisen strategiavaihtoehdon osalta erikseen, sekä suhteessa organisaation riskinottohalukkuuteen. Strategiavaihtoehdon valinnan jälkeen riskienhallintaa jatketaan tunnistamalla asioita, jotka voivat tulla strategian toteuttamisen esteeksi.

3.1 Riskienhallinnan periaatteet

Riskienhallinnan tarkoitus on organisaation tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän epävarmuuden hallinta. Tämä edellyttää, että riskienhallinta on olennainen osa organisaation toimintaa sen kaikilla tasoilla ja että jokaisella organisaatiossa työskentelevällä on vastuu riskienhallinnasta. ISO 31000 –standardissa esitetyt riskienhallinnan periaatteet kuvaavat vaikuttavan ja tehokkaan riskienhallinnan ominaisuuksia.

ISO 22301 –standardissa riskienhallintaa lähestytään organisaation toiminnan jatkuvuuden ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta. Standardissa keskitytään toiminnan uhkien ja riskien tunnistamiseen, niiden toteutumisen todennäköisyyden pienentämiseen sekä häiriöihin varautumiseen ja niistä palautumiseen. Standardin soveltamista tukee ISO 22313:2020 ohje standardin käyttöön Näiden kahden standardin sisältöä ja soveltamista yleisellä tasolla käsitellään käsikirjassa Riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuus SFS 18/2021.

Riskienhallinnan keskeiset periaatteet ISO 31000 -standardin mukaan ovat:

1. Riskienhallinta on sisällytetty organisaation johtamisjärjestelmään ja on olennainen osa kaikkia organisaation toimintoja.
2. Toimintamalli on jäsenelty ja kattava.
3. Riskienhallinnan puitteet ja prosessi on räätälöity organisaation ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön sopiviksi.
4. Sidosryhmät otetaan mukaan riskienhallintaan, jotta niiden tietämys, näkemykset ja havainnot tulevat huomioituiksi.
5. Riskienhallinta on dynaamista. Riskejä voi tulla yllätyksellisesti, ne voivat muuttua tai hävitä sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muuttuessa.
6. Riskienhallinnan lähtötiedot on koottu historiatiedoista, nykytiedoista sekä tulevaisuuden odotuksista, ottaen huomioon tiedoissa olevat rajoitteet ja epävarmuudet. Paras saatavilla oleva tieto on ajan tasalla, selkeää ja sidosryhmien saatavilla.

7. Inhimilliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat riskienhallinnan näkökohtiin kaikilla tasoilla, ja ne tulisi aktiivisesti tiedostaa.
8. Riskienhallintaa on kehitettävä jatkuvasti.

Kuvio 2. Riskienhallinnan periaatteet ISO 31000 –standardin mukaisesti



Lähde: ISO 31000 -standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.

Riskienhallinnan sisällyttäminen organisaation johtamisjärjestelmään vaatii ymmärrystä organisaatorakenteista ja toimintaympäristöstä. Kunkin organisaation tapa hallita riskejä on näin ollen organisaation tarpeiden ja tavoitteiden myötä sopeutuva ja dynaaminen. Ylimmän johdon tehtävä on valita organisaatiolle sopiva riskienhallinnan toimintamalli ja -menettelyt sekä sitä koskevat laatuvaatimukset (riskienhallintapolitiikka). Ylimmän johdon tehtävänä on lisäksi tunnistaa ja arvioida jatkuvasti organisaation toimintaan vaikuttavia merkittävimpiä riskejä sekä päättää ja viestiä läpinäkyvästi organisaation riskinottohalukkuus ja –kyky suhteessa merkittävimpiin riskeihin.

Riskienhallinnan sisällyttäminen organisaation toimintoihin vaatii riskienhallinnan roolien ja vastuiden täsmentämisen, niistä viestimisen sekä toimivat riskienhallinnan yhteydet organisaation keskeisiin toimintoihin ja tehtäviin. Tarvittavien resurssien varaaaminen on olennaista, huomioiden jokaisen työntekijän vastuu riskienhallinnasta osana omaa tehtäväkenttää ja päivittäistä työskentelyä.

Riskitietoisien kulttuurin kehittyminen vaatii yhdessä hyväksytyjä arvoja ja käyttäytymismalleja, joiden viestiminen läpi organisaation kuuluu paitsi johdolle, myös jokaiselle työntekijälle. Yksilöiden arvojen mukainen käyttäytyminen, organisaatiokulttuuri, johtamistyyli sekä mahdollisuus avoimeen vuorovaikutukseen vaikuttavat vähitellen riskienhallinnan kulttuurin kehittymiseen ja vakiintumiseen osaksi organisaation tapaa toimia.

Johdon sitoutumisen osoittaminen kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan edellyttää viestimistä sen hyödyistä ja arvosta organisaatiolle sekä sen sidosryhmille. Riskienhallinnan sisällyttäminen säännölliseksi osaksi johdon työskentelytapoja ja eri johtamisfoorumien toimintaa auttaa viestimään sitoutumisesta ja edistää näin riskitietoisien kulttuurin jatkuvaa kehittymistä.

3.2 Riskienhallinnan puitteet

Riskienhallinnan puitteilla tarkoitetaan yhdessä sovittuja riskienhallinnan käytäntöjä ja toimintatapoja. Riskienhallinnan puitteet kuvaavat sen toteuttamiseen määritellyjä hallinnollisia resursseja ja asemaa osana organisaation toiminnan ohjausta ja varmistamista. Puitteiden kuvaukseen sisältyvät riskienhallinnan organisointi, vastuunjako ja tarkennettu toimintamalli, jotka osana johtamisjärjestelmää mahdollistavat riskienhallintaperiaatteiden toteuttamisen organisaation prosesseissa.³ Puitteiden suunnitteluun sisältyy myös valinta mahdollisista riskienhallinnan tukijärjestelmistä ja työkaluista.

ISO 31000:2018 -standardin mukaisesti riskienhallinnan puitteet sisältävät paitsi riskienhallinnan sisällyttämisen johtamisjärjestelmän osaksi, myös riskienhallinnan suunnittelun, toteutustavan valinnan, menettelyjen vaikuttavuuden arvioinnin sekä tämän jatkumona puitteiden jatkuvan kehittämisen.

Nykyisten riskienhallinnan käytäntöjen ja prosessien vertailu ja arviointi suhteessa standardissa kuvattuihin puitteisiin auttaa kiinnittämään huomion merkittävimpiin kehitystarpeisiin. Jokaisen organisaation riskienhallinnan puitteet tulee räätälöidä sen omia tarpeita vastaaviksi

³ VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdusta riskiviestintään. VAHTI Hyvät Käytännöt –tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

Kuvio 3. Riskienhallinnan puitteet ISO 31000 –standardin mukaisesti



Lähde: ISO 31000 -standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.

Riskienhallinnan puitteiden suunnittelussa lähtökohtana on organisaation ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön tila ja sen mahdolliset, organisaation tavoitteisiin vaikuttavat tulevaisuuden kehityssuunnat. Tätä tarkastelua tukee ennakoinnin ja tulevaisuustyön kautta syntyvä tietämys.

Ulkoisen toimintaympäristön ymmärtämiseen sisältyvät yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, teknologiaan, talouteen ja ympäristöön liittyvien tekijöiden lisäksi muun muassa organisaation tavoitteiden kannalta merkitykselliset sidosryhmäsuhteet, sidosryhmien odotukset, tarpeet ja arvot, verkostojen merkitys sekä muun muassa erilaiset sopimussuhteet ja muut riippuvuudet. Sisäiseen toimintaympäristöön kuuluvia mahdollisia muutostekijöitä ja tarkastelun kohteita ovat usein muun muassa organisaatorakenne- ja kulttuuri, toiminta- ja johtamisjärjestelmä sekä kriittiset resurssit ja kyvykkyydet. Organisaation strategia ja siitä johdetut tavoitteet sekä organisaation visio, missio ja arvot ovat riskienhallinnan puitteiden suunnittelun kannalta keskeisiä turvattavia kohteita.

Riskienhallinnan sisällyttäminen tavoitteiden kannalta keskeisiin organisaation toimiin tarkoittaa riskienhallinnan menettelyjen yhdistämistä muun muassa:

- organisaation suunnitteluun ja ohjaukseen kaikilla aikajän-teillä (esimerkiksi missio, visio, organisaatioidentiteetti ja strateginen suunnittelu sekä vuotuinen toiminnan ja talouden suunnittelu)
- eri toimintavaihtoehtojen valintoihin, ohjelmien ja/tai projektien suuntaamiseen, politiikkatoimien valmisteluun
- resurssien kohdentamiseen
- suorituskyvyn johtamiseen
- omaisuudenhallintaan
- viestintään, sekä
- toiminnan jatkuvaan parantamiseen.

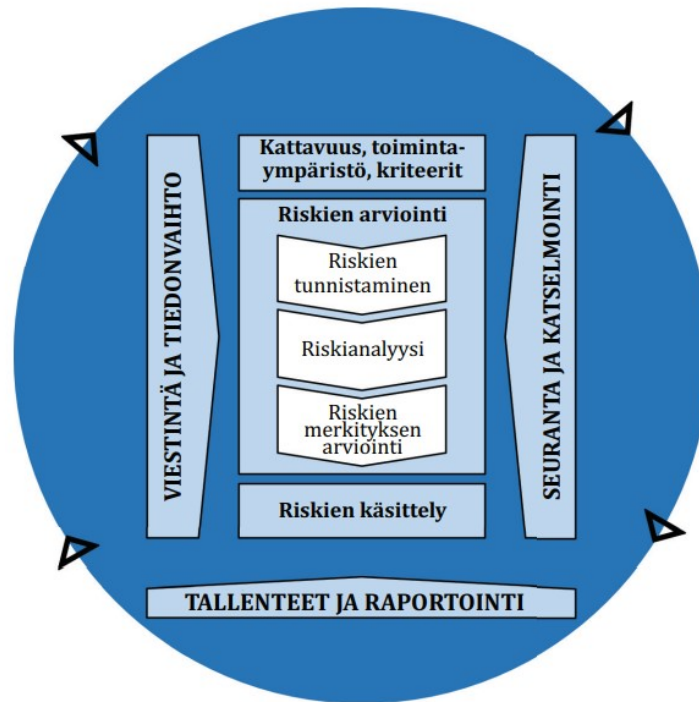
Kokonaisuutena vasta määriteltyjen puitteiden käytännön toteutus varmistaa, että organisaation tavoitteisiin vaikuttavat epävarmuudet tulevat huomioiduiksi päätöksentekotilanteissa kaikissa organisaation toiminnoissa. Riskienhallinnan puitteiden olemassaolo ja toteuttaminen vaativat niistä viestimistä ja tiedonvaihtoa sidosryhmien kesken. Toimivan viestinnän ja tiedonvaihdon kautta tieto mahdollisista muutoksista toimintaympäristössä välittyy ja ne voidaan analysoida ja huomioida ajoissa. Myös sidosryhmien antama palaute riskienhallinnan puitteista antaa tietoa niiden kehittämistarpeista ja kasvattaa sidosryhmien luottamusta organisaation toimintaan. Riskienhallinnan toteutukseen liittyviä rooleja ja vastuita sekä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa käsitellään laajemmin tämän käsikirjan luvussa 5.

3.3 Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaprosessi on systemaattista ja jatkuvasti kehittyvää toimintaa, jonka tavoitteena on tuottaa laadukasta tietoa ja syötteitä epävarmuuden vaikutuksesta käytettäväksi riskitietoisien päätöksenteon tukena. Riskienhallintaprosessiin kuuluu toimintaperiaatteiden sekä menettelyjen ja käytäntöjen (riskienhallinnan puitteet) järjestelmällinen soveltaminen toimintaympäristön määrittelemiseen, riskien tunnistamiseen, arviointiin, analysointiin, käsittelyyn ja seurantaan. Tähän prosessiin kuuluu oleellisena osana viestintä ja tiedonvaihto sekä ulkoisten että sisäisten sidosryhmien kanssa, prosessin eri osien ja tuotosten seuranta laadunvalvonnan varmistamiseksi sekä kaikki näitä prosessin toimia tukeva tiedonkäsittely ja raportointi.

Riskienhallinnassa tärkeintä on tuottaa riskejä vähentäviä toimenpiteitä.

Kuvio 4. Riskienhallintaprosessi ISO 31000 –standardin mukaisesti



Lähde: ISO 31000 –standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.

3.3.1 Riskien luokittelu

Riskien luokittelu auttaa riskien kokonaisuuden hahmottamisessa. Se tukee myös toiminnan ja riskienhallinnan osa-alueiden yhdistämistä. Riskien luokittelu on useita erilaisia malleja, jotka vaihtelevat näkökulmiltaan ja logiikaltaan. Luokittelut tukeekin sopeuttaa organisaation omiin tarpeisiin soveltuviksi. Samaan aikaan käytössä voi olla myös erilaisia luokitteluja. Joidenkin luokitteluiden on perusteltua kuitenkin olla standardeihin tai muihin toimintaa ohjaaviin rakenteisiin perustuvia, jotta niillä olisi selkeä yhteys toiminnan ja riskienhallinnan osa-alueisiin. Näiden lisäksi luokitteluna voidaan tarkastella erityisiä kiinnostuksen kohteita tai asia-aiheita, kuten esimerkiksi ilmastoon, tiettyyn teknologiaan tai yksittäiseen hankkeeseen liittyviä riskejä. Valtiovarain controller –toiminnon riskienhallintapolitiikkamallin liiteaineistoissa esitellään jako neljään ryhmään: strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit.

Strategisilla riskeillä tarkoitetaan tapahtumia, jotka vaikuttavat organisaation pitkän ja keskipitkän aikavälin (strategisiin) tavoitteisiin. Strategiset riskit voivat olla ulkoisia riskejä, sellaisia, joihin toimija ei voi omilla toimillaan vaikuttaa tai voi vaikuttaa vain vähän. Näiden riskien hallinnassa oleellista on ei toivottujen vaikutusten minimointi. Tällaisia riskejä voivat olla esimerkiksi globaalit taloushäiriöt, ympäristöön, geopolitiikkaan tai vaikkapa laajasti teknologiaan, ihmisten terveyteen tai hyvinvointiin liittyvät yhteiskunnalliset riskit. Monet strategisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät riskit ovat sisäisiä riskejä, joiden todennäköisyyteen ja vaikutuksiin organisaatio voi omilla päätöksillään vaikuttaa.

Operatiiviset riskit liittyvät organisaation päivittäisiin toimintoihin ja voivat olla seurausta esimerkiksi riittämättömistä tai epäonnistuneista sisäisistä prosesseista, huonosta johtamisesta, henkilöstöstä tai ulkoisista tapahtumista. Operatiiviset riskit voivat lisäksi liittyä tietojärjestelmiin, tuotantoprosesseihin tai vaikkapa kehitysprojekteihin.

Taloudellisiin riskeihin lasketaan kuuluvaksi yhtäältä rahaprosesseihin liittyvät riskit, kuten rahoitukseen liittyvät riskit, korkoriskit ja pääomarakenteeseen liittyvät riskit.

Riskityypeistä yleensä helpoiten tunnistettavia ovat vahinkoriskit. Näitä riskejä ovat esimerkiksi henkilöstön työkyvyttömyyteen liittyvät riskit, erilaiset ympäristö- ja luonnonkatastrofiriskit sekä toimitilaturvallisuuteen liittyvät riskit.

Taulukko 1. Esimerkki riskien luokittelusta

Organisaation tavoitteet		
Riskiluokka	Liittyvät esimerkiksi	Huom
Strategiset riskit	Toimintaympäristö	Esimerkiksi: - Kv-toimintaympäristö ja demokratia - Ilmastonmuutos ja luontokato - Väestökehitys, työvoima, tuottavuus - Julkinen talous
	Organisaatio ja johtaminen	Esimerkiksi: - Arvot - Organisaatorakenne - Johtamisjärjestelmä - Toimintajärjestelmä - Prosessit

	Teknologia ja tarpeet	Esimerkiksi: - Digitalisaatio - Teknologiaavalinnat - Uudet mahdollisuudet ja innovaatiot - Palveluiden kysyntä ja tarve - Legitimiteetti
Operatiiviset riskit	Toiminta	Esimerkiksi: - Johtaminen - Tietosuoja ja -turva - Projektihallinta - Tilat ja laitteet
	Henkilöstö	Esimerkiksi: - Henkilöstörakenne - Rekrytoinnit - Henkilöstön osaaminen ja saatavuus
	Säädöstenmukaisuus	Esimerkiksi: - Väärinkäytökset - Sopimukset - Hankinnat - Lainsäädännön noudattaminen
Vahinkoriskit	Henkilöturvallisuus	Esimerkiksi: - Työsuojelu - Työhyvinvointi - Liikkuminen/matkustus
	Toimitilat ja laitteet	Esimerkiksi: - Toimitilaturvallisuus - Toimitilojen vahingoittuminen/tuhoutuminen - Laitteiden toimintahäiriöt - Energia
	Ympäristö	Esimerkiksi: - Ilman/maaperän/veden saastuminen tai pilaantuminen
Taloudelliset riskit	Talouden hallinta	Esimerkiksi: - Budjetointi - Investointien ja muiden pitkävaikutteisten menojen hallinta - Toimintamenojen hallinta

	Rahoitus	Esimerkiksi: - Markkinariski - Korkoriski - Vastapuoliriski - Takaukset ja vakuudet
	Raportointi ja ennakointi	Esimerkiksi: - Yleinen taloudellinen kehitys - Raportoinnin oikeellisuus - Raportoinnin oikea-aikaisuus

Vaihtoehtoja riskien luokitteluksi on useita. Olennaista on, että riskien luokittelu tehdään ja sitä muokataan kunkin organisaation sisäistä ja ulkoista toimintaympäristöä vastaavaksi.

Tarkemmin riskienhallinnan prosessin eri vaiheita ja niiden toteutusta kuvataan tämän käsikirjan luvussa 6.

LISÄÄ AIHEESTA

Riskien luokitteluja

Iso-Britannian valtionhallinnon kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kuvaus - [The Orange Book - Management of Risk – Principles and Concepts](#) – listaa liitteessään⁴ myös muita esimerkkejä riskien luokitteluksi. Näitä ovat:

1. strategiset riskit
2. johtoon ja hallintoon liittyvät riskit (governance)
3. operatiiviseen toimintaan liittyvät riskit
4. oikeudelliset riskit
5. omaisuusriskit
6. taloudelliset riskit
7. kaupalliset riskit
8. henkilöriskit

⁴ The Orange Book. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF

9. teknologiaan, tietoon ja turvallisuuteen liittyvät riskit
10. projekti/ohjelmariskit sekä
11. maineriskit.

VAHTI –ohje riskienhallintaan, liite 5⁵ sisältää myös esimerkkejä riskien luokittelusta.

Korruptioriski

Eräs julkiselle sektorille ominainen, vaikkakaan ei yksinomaan julkista sektoria koskeva operatiivinen riski on korruptioriski. Korruptio on monitahoinen ilmiö. Korruptiota voi olla yhtä hyvin lahjonta, virka-aseman väärinkäyttö kuin petoskin. Eturistiriidasta on kyse, jos päätöksentekijä tai hänen lähipiirinsä hyötyy henkilökohtaisesti jostain päätöksestä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raporteissa ”Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille”⁶ ja ”Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan”⁷ on tunnistettu ja analysoitu rakenteellisen korruption riskialueita.

Valtiovarainministeriön julkaisemassa valtiohallinnon toimijoille tarkoitetussa ohjeistuksessa selvitetään tarkemmin korruptioriskien tunnistamiseen ja niihin liittyvien hallintatoimien suunnitteluun liittyviä kysymyksiä⁸.

⁵ VAHTI ohje riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2017.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-862-0>

⁶ Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1>

⁷ Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-910-3>

⁸ Korruptiontorjuntaan liittyviä ohjeita valtion virastoille ja laitoksille.

4 Riskienhallinta valtionhallinnossa

TIIVISTELMÄ

Valtionhallinnon riskienhallinnan järjestämisen lähtökohtana on ollut, että toiminnasta ja tuloksista vastaavat organisaatiot ja niiden osat vastaavat itsenäisesti tavoitteisiin liittyvien riskien tunnistamisesta ja niiden hallintakeinojen määrittelystä. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää riskienhallinnan kehittämistä virastotasolla samalla kehittäen hallinnonala- ja valtioneuvostotasolla riskienhallinnan rakenteita, menettelytapoja ja vastuita.

Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin nykytilakuvauksessa kaikkien ministeriöiden yhteiseksi ydintoiminnoiksi tunnistettiin yhteiskuntapolitiikan valmistelu, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta, säädösvalmistelu, EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen, ulkoinen viestintä, häiriötilanteisiin varautuminen sekä valtioneuvoston yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot. Riskienhallinnan näkökulmasta voidaan tarkastella paitsi yhteisten toimintojen tavoitteita ja tuloksia vaarantavia tai niiden saavuttamista mahdollistavia seikkoja, myös itse prosessien sujuvuutta.

Viraston on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto vastaa. Talousarviolain mukaan viraston sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämistä johtaa ja riittävydestä vastaa viraston ylin johto.

Valtionhallinnon muutoksen myötä kehittyä ja realisoitua uudenlaisia riskejä. Keskitäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintokejuja. Esimerkiksi valtion yhteisiin palveluihin liittyvät riskit ovat niin hajautuneita ja monisyisiä, ettei yksittäisellä virastolla ole mahdollisuuksia hallita niitä yksinään. Pitkissä toimintokejuissa korostuu sidosryhmien välinen yhteistyö, prosessien ja vastuiden selkeys sekä tietosuojaan ja tietoturvaan sekä erilaisiin sopimuksiin liittyvät riskit.

Korkealaatuisten palvelujen tuottaminen ja kehittäminen sisältävät aina sekä mahdollisuuksia että uhkia. Valtionhallinnon rooliin kuuluu olennaisena osana suojella ja turvata toiminnan jatkuvuus ja julkisten palvelujen tuottaminen ja saatavuus kaikissa olosuhteissa. Tähän tavoitteeseen kokonaisvaltainen riskienhallinta tuo tasapainoisen ja luotettavan lähestymistavan.

Valtionhallinnon riskienhallinta muodostuu kolmesta tasosta: valtioneuvostotasosta, hallinnonalatasosta ja virastotasosta. Hallinnonalatasoisen riskienhallinnan menettelyille ei ole selvää rajaa, sillä valtioneuvosto muodostuu ministeriöistä. Toisaalta ministeriöt muodostavat hallinnonalansa virastojen kanssa hallinnonalakokonaisuuden ministeriön ollessa yksi virasto hallinnonalallaan. Ministeriöiden hallinnonalalle kuuluvat myös valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt.

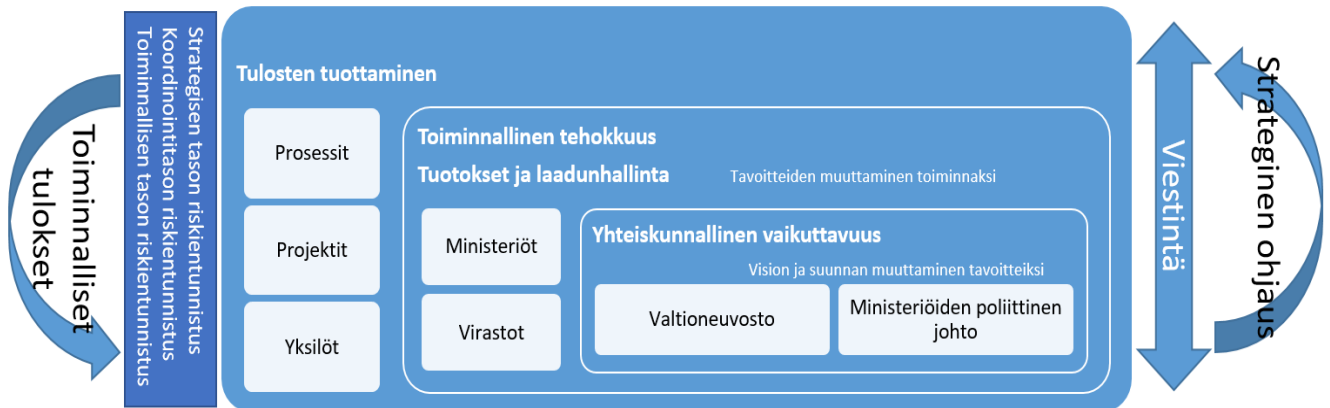
Valtionhallinnon yhteiset sisäiset tukipalvelut, jotka on keskitetty yhden toimijan, esimerkiksi palvelukeskuksen tai liikelaitoksen vastuulle, tuovat riskienhallintaan hallinnonalat ja toimijat läpileikkaavan elementin. Vastaavia toimijat läpileikkaavia tehtäviä on valtionhallinnossa toisaalta järjestetty myös siten, että niistä ei yksin vastaa mikään toimija. Tällöin riskienhallintaa tulee toteuttaa hajautetussa julkisen hallinnon rakenteessa. Tällaisia horisontaalisia toimintoja ovat esimerkiksi valmius ja varautuminen sekä digitaalisen toiminnan riskienhallinta.

Valtionhallinnon riskienhallinnan järjestämisen lähtökohtana on ollut, että toiminnasta ja tuloksista vastaavat organisaatiot ja niiden osat vastaavat itsenäisesti tavoitteisiin liittyvien riskien tunnistamisesta ja niiden hallintakeinojen määrittelystä. Valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ovat kuitenkin usein poikkihallinnollisia ja vaikutuksiltaan laaja-alaisia, kompleksisen ja joskus nopeastikin muuttuvan toimintaympäristön aiheuttamia. Toisaalta äkillisesti toteutuvat riskit voivat viedä huomion hitaasti kehittyviltä ja hyvin merkittäviltä riskeiltä. Riskien luonne ja toimintaympäristön piirteet korostavat laaja-alaisen tilannetiedon ja -kuvan tuottamista ja analysointia, kykyä arvioida toimintatapoja sekä toimeenpanna riskienhallintaa tehokkaasti. Tämä koskee sekä pitkäjänteistä riskienhallintatyötä että dynaamista välittömien riskien hallintaa. Poikkihallinnollisten riskien tarkastelu edellyttää laajaa yhteistyötä valtionhallinnossa. Tulevaisuudessa onkin tarpeen aikaisempaa systemaattisemmin arvioida ja kehittää rakenteita ja johtamisjärjestelmiä siten, että ne tarjoaisivat riittävän hyvän ja oikea-aikaisen mahdollisuuden poikkihallinnolliselle riskienhallintaan liittyvälle vuoropuhelulle.

Valtioneuvostotasolle on ominaista poliittishallinnollinen ohjaus, jossa asioita viedään eteenpäin parlamentaarisesti. Riskienhallintatyö on ensisijaisesti työtä valtioneuvoston laillisen ja tuloksellisen toiminnan mahdollistamiseksi sekä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää riskienhallinnan kehittämistä virastotasolla samalla kehittäen hallinnonala- ja valtioneuvostotasolla riskienhallinnan rakenteita, menettelytapoja ja vastuita varmistamaan riittävä riskienhallinnan koordinaatio, tilannekuva ja hallintakeinojen tarkoituksenmukainen suunnittelu ja valinta.

Riskienhallinta on osa johtamis- ja ohjausjärjestelmää. Ohjaus on johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuus. Valtionhallinnon kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että kukin organisaatio kullakin organisaatiotasolla tunnistaa olennaiset riskit, jotka priorisoidaan, hallitaan ja vastuutetaan. Näihin kuuluvat myös omat toimintarajat ja resurssit ylittävät riskit, jotka laajuudessaan koskettavat myös muita.

Kuvio 5. Valtioneuvostotasoisien riskienhallinnan tasot



LISÄÄ AIHEESTA

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta teki kesällä 2019 kyselyn riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa⁹. Tulosten perusteella suurimmassa osassa virastoja riskienhallinta näkyy organisaation johtamisjärjestelmässä ja johdon toiminnassa tyydyttävästi. Suurimmissa virastoissa riskienhallinta vaikuttaisi näkyvän selkeämmin johtamisjärjestelmässä ja johdon toiminnassa. Suurimmassa osassa virastoja on määritelty riskien käsittelyprosessin koordinoinnin ja raportoinnin vastuut. Tehdyn kyselyn tulosten perusteella kehittämisen tarvetta tunnustettiin hallinnonalatasoisissa, poikkihallinnollisissa tai koko valtionhallintoa koskeissa riskienhallinnan menettelyissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti laillisuustarkastuksessaan vuonna 2017 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa.¹⁰ Tarkastusraportin perusteella tehokkaan ja valtiokonsernille lisäarvoa tuottavan riskienhallinnan edut voisivat perustua kokonaisvaltaiseen ylimmän tason (valtioneuvoston) ohjaamaan riskianalyyysiin. Näin siksi, että valtiokokonaisuuden strategiset tavoitteet ja niihin liittyvät riskit otetaan suurelta osin valtioneuvosto- ja eduskuntatasolla. Tällöin myös jokaiselle riskille voitaisiin määritellä omistajat siltä valtiokonsernin tasolta, jossa riskienhallinta tapahtuu

⁹ Riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Yhteenveto riskienhallinta-kyselyn tuloksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:64. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4>.

¹⁰ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13:2017. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-387-6>.

tehokkaimmin ja jossa se voitaisiin integroida osaksi tavanomaisen johtamisen ja toiminnan prosesseja.

4.1 Valtioneuvoston riskienhallinnan ohjaus ja organisointi

Valtion konserniohjauksella tarkoitetaan valtioneuvostotasoisia tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattavia ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita, joilla haetaan parempaa kokonaisuuksien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta. Valtion konserniohjauksen määrittelyssä ja toimeenpanossa keskeisiä toimijoita ovat valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kokonaisarkkitehtuurin sekä muiden johtamisen toimintamallien kehittäminen ja yhteensovittaminen.

Valtiovarainministeriö vastaa valtionhallinnon talouden ohjauksesta ja sen kehittämisestä. Valtiovarainministeriö ja sen hallinnonala vastaavat lisäksi suuresta osasta koko valtion konserniohjausta. Ministeriö ohjaa hallinnonalallaan merkittäviä konsernipalvelujen tuottajia, jotka tuottavat palveluja koko valtionhallinnolle.¹¹

Valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminto huolehtii sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä.

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa, menetelmiä ja yleistä kehitystä sekä sisäisen valvonnan toimivuutta ja menettelyitä talouden ja toiminnan ohjauksessa sekä tehdä aloitteita näiden kehittämiseksi. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina kaikki ministeriöt sekä tarpeen mukaan edustajia neuvottelukunnan toimialan keskeisistä yhteistyötahoista

¹¹ Valtiovarainministeriön hallinnonalalla keskeisiä konsernipalveluiden tuottajia ovat valtiokonttori, Palkeet, Valtori, Hansel, HAUS, Senaatti-kiinteistöt sekä Digi- ja väestötietovirasto.

samoin kuin finanss hallinnon, julkisen talouden ja johtamisen sekä talouden valvonnan ja tarkastustoiminnan asiantuntijoita.

Valtionhallinnon riskienhallintaa koordinoi ja sen tilaa kokonaisuutena arvioi sekä yhteistyötä kehittää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan yhteydessä toimiva riskienhallinnan jaosto. Jaostoon nimetään jäsen kaikista ministeriöistä kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Riskien- ja jatkuvuudenhallinnalla pyritään varmistamaan organisaation ydintoimintojen jatkuvuus normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimiminen perustuu normaalioloissa tunnistettuihin riskeihin ja riskienhallintamenettelyihin. 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.

LISÄÄ AIHEESTA

Valtionhallinnossa tuotetaan useita poikkihallinnollisia riskiarvioita. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa esitettävä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä sekä kolmen vuoden välein laadittava Suomen kansallinen riskiarvio. Kansallisessa riskiarviossa kartoitetaan ihmisiä, ympäristöä, omaisuutta sekä kriittisiä järjestelmiä ja palveluja uhkaavat riskit, joihin viranomaisten on toiminnassaan varauduttava. Valtion taloudellisia riskejä tarkastellaan kattavasti esimerkiksi vuosittain laadittavassa katsauksessa valtion taloudellisiin riskeihin ja vastuisiin. Lisäksi kvartaaleittain julkaistaan taloudellinen katsaus, tilikausittain valtion velanhallinnan vuosikatsaus sekä päivittyvä julkisen talouden suunnitelma. Myös kerran vaalikaudessa laadittava tulevaisuus katsaus sisältää kattavan, merkittävimpien toimintaympäristöön kohdistuvien riskien kuvauksen.

4.2 Riskienhallinta valtioneuvoston yhteisissä ydintoiminnoissa

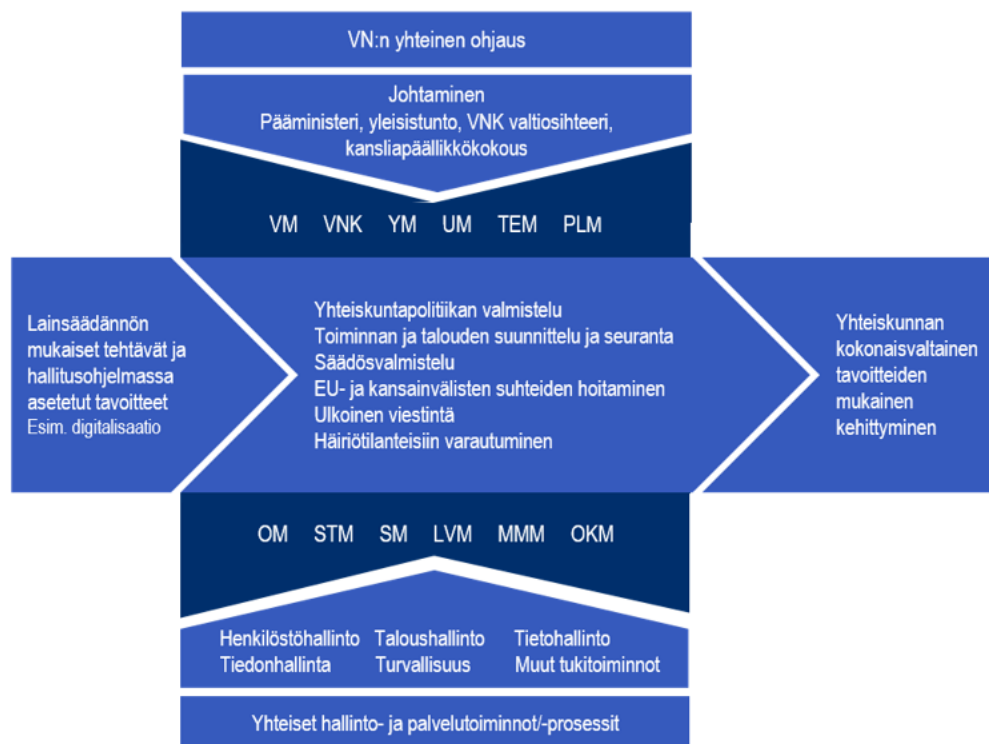
4.2.1 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuri

Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin vuonna 2022 valmistuneessa nykytilakuvauksessa¹² kaikkien ministeriöiden yhteisiksi ydintoiminnoiksi tunnistettiin yhteiskuntapolitiikan valmistelu, toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta, säädösvalmistelu, EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen, ulkoinen viestintä, häiriötilanteisiin varautuminen sekä Valtioneuvoston yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot.

Riskienhallinnan näkökulmasta voidaan tarkastella paitsi yhteisten toimintojen tavoitteita ja tuloksia vaarantavia tai niiden saavuttamista mahdollistavia seikkoja, myös itse prosessien sujuvuutta. Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurissa esitetään yhteisten toimintojen prosessikuvaus, päävastuullinen taho, sekä tunnistetut kehittämiskohteet ja sidokset muihin prosesseihin. Etenkin kehittämiskohteiden kautta voidaan tunnistaa toimintoihin liittyviä riskitekijöitä.

12 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

Kuvio 6. Valtioneuvoston yhteiset toiminnot prosessikarttana

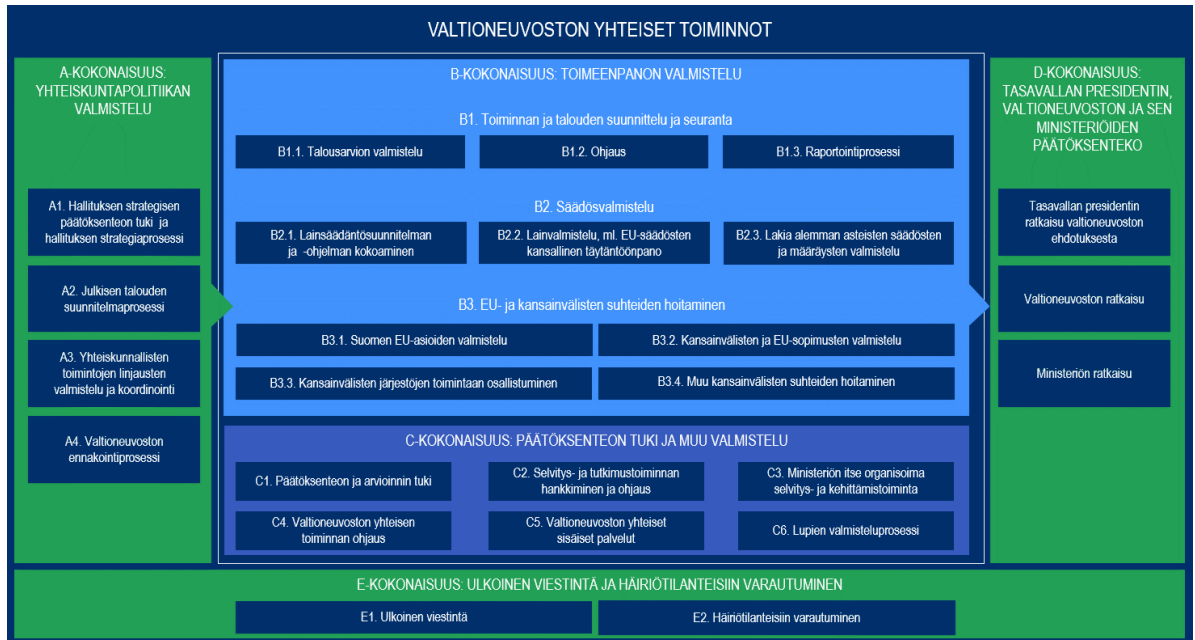


Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.

Kuviossa 8 valtioneuvoston yhteiset toiminnot esitetään nykytilanteen karttana. Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin ytimessä olevan päätöksenteon (D-kokonaisuus) ajurina toimii yhteiskuntapolitiikan valmistelu (A-kokonaisuus). Muut kokonaisuudet ovat toimeenpanon valmistelu (B-kokonaisuus), ulkoinen viestintä ja häiriötilanteisiin varautuminen (E-kokonaisuus) sekä päätöksenteon tuki ja muu valmistelu (C-kokonaisuus). Valmistelu ja päätöksenteon tuki tähtäävät valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoon. Lisäksi on olemassa takaisinkytkentä, jossa kerätään arvioita, miten tehdyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet (esimerkkinä selvitys- ja tutkimustoiminta).¹³

¹³ Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

Kuvio 7. Valtioneuvoston nykytilanteen yhteisten toimintojen kartta



Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.

Yhteiskuntapolitiikan valmistelua ohjaa poliittinen tahtotila. Ennakoinnin, ajantasaisen riskitilannekuva ja tutkimustiedon avulla voidaan valtioneuvostotasolla tukea linjausten valmistelua. Ohjauksen keskeisimpien välineiden (informaatio-, budjetti- ja tulosohjaus) kautta riskinäkökulma voidaan kytkeä osaksi yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden asettamista ja niitä kohti ohjaamista toiminnan taloudellisen ja tehokkaan organisoinnin lisäksi.

Säädosvalmistelu, joka sisältää sekä lainvalmistelun että lakia alempiasteisten säädösten valmistelun, on valtioneuvoston keskeinen ydintehtävä. Säädosvalmistelussa riskienhallinnan menettelyjen avulla voidaan varmistaa lakien sisällöllinen laatu ja säädosvalmisteluprosessin sujuvuus. Lainsäädäntö omalta osaltaan varmistaa tulosohjauksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Valtioneuvostolla on vastuu EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä päättämisestä. Päätöksentekoa tukee ajantasainen, yhtenäisellä tavalla laadittu ja yhteen sovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä. Tätä tilannekuvaa tukee ja täydentää ennakoinnin kautta saatava tieto.

4.2.2 Riskienhallinta yhteiskuntapolitiikan valmistelussa

Yhteiskuntapolitiikalla tarkoitetaan toimia, joiden tarkoituksena on järjestää yhteiskunnan olot tarkoituksenmukaisella ja oikealla tavalla ottaen huomioon tehokkuuden sekä oikeudenmukaisuuden asettamat vaatimukset. Yhteiskuntapolitiikan valmistelu on näiden toimien valmistelun tukemista. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden linjaaminen on valtioneuvostossa poliittisen johdon tehtävä. Linjaukset vaativat kuitenkin usein laajaa taustoitus-, selvitys- ja muuta valmistelutyötä ministeriöissä virkamiestyönä. Yhteiskuntapolitiittisten linjausten taustatekijät, sidokset ja vaikutukset nähdään yhteiskunnan kompleksisuuden kasvaessa kytkeytyvän yhä laajemmin eri toimialoille. Tämä edellyttää myös valmistelutyössä laajaa ja avointa sidosryhmäyhteistyötä sekä ministeriöiden välistä yhteistyötä valtioneuvostossa.¹⁴

Riskienhallinnan näkökulman huomioiminen ja riskienhallinnan prosessin integrointi osaksi strategisten linjausten valmistelua ja niistä sopimista turvaa ja ohjaa niiden myöhempää toimeenpanoa. Jatkuvana prosessina riskienhallinnalla voidaan merkittävästi parantaa tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämistä selvittänyt työryhmä on antamissaan suosituksissa korostanut ennakointi- ja tutkimustiedon sekä jatkuvan tilannekuvan ylläpidon tärkeyttä.¹⁵ Tämä tieto on avainasemassa myös tavoitteisiin vaikuttavien riskien jatkuvassa tunnistamisessa, analysoimisessa ja arvioinnissa. Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen (KOVA) -raportti¹⁶ korostaa niin ikään yhteisen tilannekuvan ja tulkintojen merkitystä linjausten valmistelussa. Raportissa käsitellään hallitusneuvotteluiden ja hallitusohjelman toimeenpanon prosessia, siihen liittyviä riskejä sekä esitetään suosituksia riskien hallitsemiseksi.

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Hallitusohjelman kirjausten yksityiskohtaisuudesta riippuen voidaan tavoitteiden toteuttamiseksi laatia erillinen, toimeenpanoa tukeva suunnitelma. Toimeenpanosuunnitelmassa voidaan täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, hankkeet ja valmisteluvastuut poikkihallinnollisiksi politiikkakokonaisuuksiksi. Toimeenpanosuunnitelmassa voidaan myös kuvata merkittävimmät riskit sekä niihin liittyvät hallintakeinot,

14 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

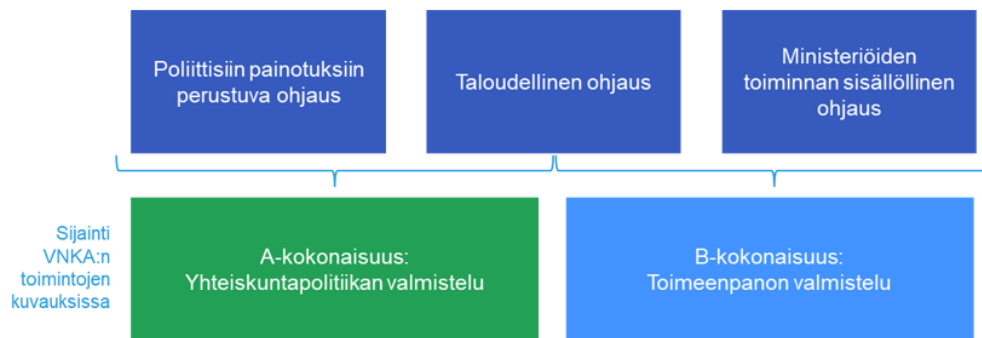
15 Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4>.

16 Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>.

vastuut ja seuranta. Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma täydentävät kokonaisuutta.

Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitushjelman toimeenpanon seurannasta. Valtiovarainministeriön tehtävänä ovat finanssipolitiikan tavoitteet, keinot ja arviointi sekä valtion talousarvio ja valtiontalouden kehukset. Ministeriötasolla strategisen ohjauksen kokonaisuudesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Kuvio 8. VNKA toiminta-arkkitehtuurin jaottelu ohjauksen elementtien osalta



Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.

LISÄÄ AIHEESTA

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa on esitetty joukko suosituksia strategisen yhteiskuntapolitiikan valmistelun vahvistamiseksi.

Hankkeessa keskeisiksi kehittämiskohteiksi tunnistettiin politiikka- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistaminen.¹⁷ Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen (KOVA) -raportti¹⁸ korostaa hallitusohjelman linjaustenvalmisteluprosessissa ennakoivaa ja suunnitelmallista otetta sekä yhdessä

¹⁷ Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. Valtioneuvoston julkaisu 2019:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4>.

¹⁸ Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen. Valtioneuvoston julkaisu 2023:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>.

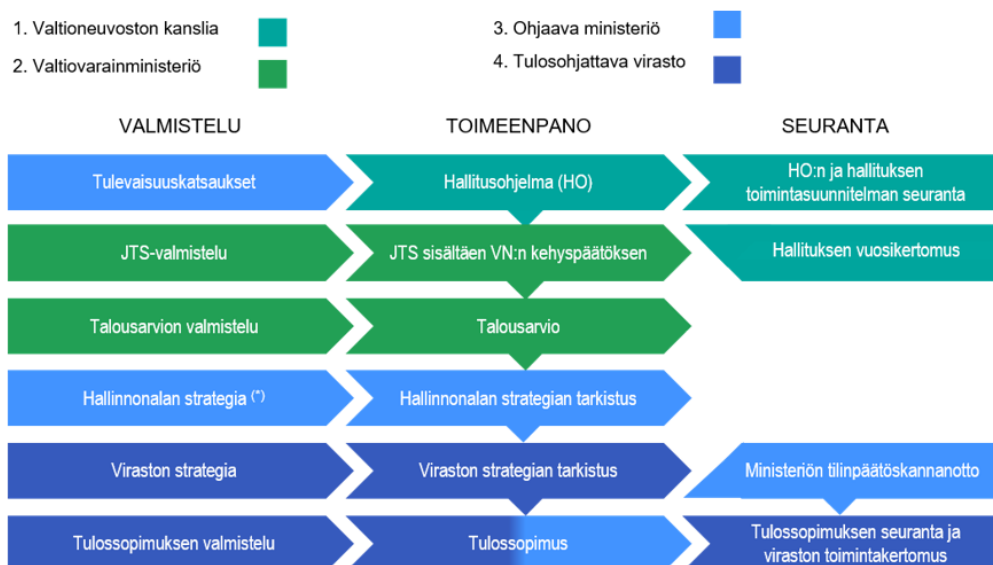
sovittuja käytäntöjä ja menettelytapoja prosessin aikaisten riskien hallitsemiseksi.

4.2.3 Riskienhallinta toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa

Valtioneuvoston yhteiset ohjausprosessit muodostuvat virastojen tulosohjausprosessista (mukaan lukien liikelaitosten ohjaus), valtioyhtiöiden omistajaohjausprosessista sekä valtionavustustoiminnasta. Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi ohjausprosessia tukee ohjauksessa asetettavien tavoitteiden saavuttamista, varmistaa toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä ja turvallisuutta sekä toimintaedellytysten säilymistä. Riskienhallinnan periaatteiden soveltaminen varmistaa myös osaltaan talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta sekä hyvää hallintotapaa.

Hallinnon ohjauksella tarkoitetaan johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta. Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurissa toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan prosessit on jaoteltu valmistelu-, toimeenpano- ja seurantavaiheisiin.

Kuvio 9. Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tehtäviä ja prosesseja. Vaiheen värikoodaus tarkoittaa tehtävän kokonaisvastuullista toimijaa.



(*) Prosessi voi puuttua osalla ministeriöistä

Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.

Tulosohjaus on yksi valtionhallinnon keskeisistä ohjausjärjestelmistä, ja sillä on erityinen linkki hallitusohjelman toimeenpanoprosessiin sekä talousarvio- eli budjettiprosessiin. Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille

Tulosohjauksen keskeisimmät ohjausvälineet ovat valtion talousarvio ja ministeriön ja viraston välille laadittava tulossopimus. Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion talousarviovuodelle. Ministeriön ja sen hallinnonalalla toimivan viraston välisissä tuloneuvotteluissa ja niiden perusteella laadittavissa tulossopimuksissa kuvataan viraston tavoitteiden asettamista ja toimintaa ohjaavat keskeiset strategisen tason linjaukset, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet, joiden toteutumiseen virasto osaltaan vaikuttaa sekä asetetaan viraston varsinaiset tulostavoitteet. Lisäksi tulossopimusneuvotteluissa sovitaan alustava arvio käytettävissä olevista resursseista.

Valtiovarainministeriön ohjeen¹⁹ mukaisesti tulosohjauksen yhteydessä on suositeltavaa käsitellä hallinnonalan ja viraston keskeisimpiä riskejä. Käsittelyä tuetaan yhteisesti tuotettavaksi sovitulla riskien arvioinnin materiaalilla. Myös tilikauden aikaisessa raportoinnissa sekä vuosittaisen toimintakertomuksen yhteydessä on suosituksen mukaisesti tärkeää keskittyä tulossopimuksen tulostavoitteiden poikkeama- ja riskiraportointiin. Erityisesti tavoitteista jäämisestä ja sen syistä tulee raportoida. Varsinaisen tulossopimuksen liitteeksi suositellaan sisällytettävän esimerkiksi riskienhallintaan liittyvää tarkempaa materiaalia, kuten keskeisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät riskit taulukkona tai yhteinen riskienhallintamallin kuvaus.

Tavoitteiden asettamisen lisäksi tavoitteiden toteutumisen seuranta on osa tulosohjausta. Keskeinen virastojen raportoinnin väline on tilinpäätös ja sen osana annettava toimintakertomus. Toimintakertomukseen sisältyy johdon sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma talousarvioasetuksen 69 pykälässä määritellyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tulosohjaukseen kuuluu myös ohjaavan ministeriön velvoite antaa vuosittain tilinpäätöskannanotto. Tilinpäätöskannanotto on ministeriön perusteltu näkemys niistä toimenpiteistä, joihin viraston tulee ryhtyä tilinpäätöksensä, Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen sekä muiden tilinpäätöstä koskevien selvitysten ja lausuntojen pohjalta.

¹⁹ Viittaus ohjeeseen - Valtiovarainministeriön suositus valtion virastojen tulosohjauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024-2027 - kun se julkaistaan (arvio 5/2023)

Tilinpäätösraportoinnin lisäksi hallinnonaloilla on vaihtelevia ohjauskäytänteitä varainhoitovuoden aikaisesta raportoinnista. Viraston tilinpäätösraportoinnin lisäksi ministeriöt raportoivat koko hallinnonalansa tuloksellisuudesta sekä esittävät arvion toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä, niiden vakavuudesta sekä hallinnasta osana hallituksen vuosikertomusta. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on valtion talousarviosta annetun lain mukaan varmistaa, että hallituksen vuosikertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta.

Valtioyhtiöiden omistajaohjaus on kokonaisuus, jossa valtioneuvoston kanslialla (VNK) on keskeinen rooli, mutta valtioyhtiöiden omistajaohjausta tehdään myös muissa ministeriöissä. Omistajaohjauksen kehittämis- ja koordinaatiovastuu koko valtionhallinnon tasolla on valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston kansliassa laaditaan myös kunkin hallituskauden osalta omistajapoliittinen periaatepäätös, joka päätetään valtioneuvostossa. Periaatepäätös sisältää omistamisen keskeiset periaatteet, toimintatavat ja tavoitteet, ja siinä kuvataan omistamisen rakenne ja päätöksenteko. Periaatepäätös sisältää myös merkittävimpiä omistajan tahtotiloja muun muassa palkitsemisen ja yhteiskuntavastuun osalta.

Periaatepäätöksen mukaisesti valtio-omistaja edellyttää, että riskienhallinta on järjestetty yhtiöissä näiden tarpeita vastaavalla tavalla osakeyhtiölain mukaisesti. Järjestämisestä vastaa yhtiön hallitus, joka tarvittaessa raportoi asiasta yhtiökokouksessa. Lisäksi periaatepäätöksessä todetaan, että yhtiöiden tulee huolehtia osana riskienhallintaa, että tietoturva on varautunut reagoimaan nopeasti mahdollisiin kyberuhkiin, sekä tunnistettava liiketoiminnan yritysvastuuriskit sekä omassa toiminnassaan että arvoketjussaan ja liitettävä yritysvastuuriskit osaksi riskienhallintajärjestelmää.²⁰

VNK ja muut ministeriöt ovat vastuussa omistajapoliittisen periaatepäätöksen toimeenpanosta valtio-omisteisissa yhtiöissä. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan.

Valtion omistamat yhtiöt huolehtivat riittävän riskienhallinnan järjestämisestä omassa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Omistaja varmistuu siitä, että omistukseen liittyvät riskit ovat riittävästi tunnistettuja ja niiden hallintakeinot taroituksenmukaisella tavalla suunniteltuja.

20 Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020

LISÄÄ AIHEESTA

Tulosohjauksen periaatteista ja käytännön toteutumisesta eri hallinnonaloilla on julkaistu vuonna 2021 kattava arviointi osana valtioneuvoston tutkimustoimintaa.²¹ Myös Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin nykytilakuvauksen laadinnan yhteydessä vuonna 2022 tunnistettiin tulosohjausprosessin kehittämistarpeita²².

Toimintaympäristön analyysi ja ennakointi ovat viime vuosina kehittyneet vahvemmin osaksi tulosohjausprosessia. Riskienhallinnan näkökulma on joillakin hallinnonaloilla ja ministeriöissä jo vakiintumassa osaksi tulosohjausprosessia ja merkittävimpien riskien tunnistaminen ja kirjaaminen osaksi tulossopimusasiakirjaa. Myös seurantamenettelyt ovat kehittyneet viimeisten vuosien aikana. Ennakoinnin tuottama tieto kytkeytyy tulostavoitteiden määrittelyyn, riskienhallinnan menettelyt taas tukevat laadukkaasti tulosohjausprosessin toteuttamista, tavoitteiden asettamista sekä niiden toteutumisen varmistamista ja seuranta.

4.2.4 Riskienhallinta säädösvalmisteluprosessissa

Lainsäädäntö on keskeinen yhteiskunnallinen ohjauskeino ja säädösvalmistelu osaltaan valtioneuvostotason riskienhallinnan väline. Säädösvalmistelu sisältää sekä lakien että lakia alemmanasteisten säädösten valmistelun. Myös lainsäädäntö-suunnitelman ja -ohjelman kokoaminen sisältyvät säädösvalmistelun kokonaisuuteen. Riskienhallinnan menettelyjä voidaan hyödyntää säädösvalmistelussa varmistamaan sekä lakien sisällöllinen laatu, että säädösvalmisteluprosessin sujuvuus.

Säädösvalmistelutyön tueksi on olemassa runsaasti ohjeistusta. Ohjeistuksen tavoitteena on helpottaa lainvalmistelijan työtä ja parantaa lainvalmistelun laatua. Valmistelun perusprosessi alaprosesseineen ja lopputuloksineen on kuvattu lainvalmistelun prosessioppaassa. Säädösvalmistelun prosessin toimivuuden päävastuulliset tahot, tunnistetut kehittämiskohteet sekä keskeisimmät sidosprosessit on kuvattu lisäksi muun muassa valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurikuvauksessa.

21 Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5>.

22 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

Kuvio 10. Lainvalmistelun perusprosessi



Lähde: Lainvalmistelun perusprosessi: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

Säädösvalmisteluun liittyy monenlaisia epävarmuuksia ja riskejä ja toiminnan jatkuva kehittäminen on välttämätöntä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että valmistelussa joudutaan sovittamaan yhteen risteäviä tavoitteita sekä ottamaan huomioon niin taloudellisia kuin poliittisiakin reunaehtoja välillä nopeastikin muuttuvassa toimintaympäristössä. Valmisteltavan lainsäädännön tulee perustua oikeaan ja oikea-aikaiseen tietoon. Lainvalmistelu vaatii myös kansainvälistä osaamista etenkin EU- ja kansainvälisoikeudellisen sääntelyn osalta.

Riskienhallinnan näkökulman huomioimisesta on hyötyä koko lainvalmisteluprosessissa aina esivalmistelusta lain toimeenpanoon ja jälkiseurantaan saakka. Valmistelun epävarmuuksien tunnistaminen ja arviointi parantavat lainvalmistelun laatua. Riskienhallinta on keskeinen osa lainvalmistelutyön suunnittelua ja toteutusta, joissa haasteina ovat usein kiire, puutteet lain tavoitteiden, vaikutusten, hyötyjen ja kustannusten esittämisessä sekä vaihtoehtoisten toteutustapojen kuvaamisessa ja niiden arvioinnissa.

Valmisteltavan lainsäädännön sisällölliseen laatuun liittyviä riskejä voivat olla esimerkiksi ongelmat lain tulkinnassa, toistuvat muutostarpeet sekä epätarkoituksenmukainen sääntely- tai ohjausvaihtoehdon valinta. Esimerkiksi virheellinen vaikutusarviointi voi johtaa siihen, että vaikka tavoitteisiin päästäisiin, se tapahtuu kohtuuttoman suurin kustannuksin tai aiheuttaa negatiivisia sivuvaikutuksia muualle yhteiskuntaan. Prosessin aikana järjestettävän, kattavan lausuntokierroksen ja lausuntopalautteen analysoinnin avulla voidaan pienentää laadullista riskiä.

Säädösvalmisteluprosessiin voi liittyä esimerkiksi tiedonhallintaan, johtamiseen, resursseihin, aikatauluun tai osaamiseen kohdistuvia riskitekijöitä. Tiedonhallintaan kohdistuvia riskejä voidaan hallita mm. oikein kohdistetulla poliittisten päätöksentekijöiden ja sidosryhmien osallistamisella ja vuorovaikutuksella, oikeanlaisen valmisteltavan

valinnalla (työryhmä- tai komiteatyö), ministeriöiden välisellä yhteistyöllä sekä riittävän osaamisen ja henkilöresursoinnin varmistamisella. Myös ulkopuolisten resurssien käytöllä voidaan vaikuttaa oikean ja oikea-aikaisen tiedon saamiseen tunnistamalla, missä tilanteessa ulkopuoliset toimijat pystyvät parhaiten tuottamaan tietoa ja missä vaiheessa tietoa pitää tuottaa. Valtioneuvostotasolla yhtenäinen tilannekuva aktiivisista lainsäädäntöhankkeista (lainsäädäntösuunnitelma) ja niiden etenemisestä (hankkeikkuna) on osa säädösvalmistelun johtamisen ja sen riskienhallinnan tietopohjaa.

Säädösjohtaminen on keskeisessä roolissa valmistelun onnistumisen kannalta. Lainsäädäntöhankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen johtamiseen sisältyy muun muassa riittävien valmisteluun kohdennettavien resurssien ja osaamisen varmistaminen, valmistelutavasta päättäminen, valmisteluprosessin aikataulutusta ja sidosryhmien osallistamisen huomioiminen. Johtamiseen kuuluu myös tiedonkulun varmistaminen koko prosessin ajan.

Lainsäädännön seurannalla ja jälkiarvioinneilla pyritään varmistamaan lainsäädännön toimivuutta ja ajantasaisuutta. Lisäksi vahvistetaan säädösvalmistelun osaamista ja kerrytetään uusien hankkeiden tietopohjaa. Valmistelijoiden osaamisen kehittämisen lisäksi myös ylimpien virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden riittävästä säädösvalmisteluprosessin osaamisesta huolehtiminen vähentää prosessiin liittyviä riskejä.

Vaikutusarviointi²³ on keskeinen osa lainvalmistelua. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnilla pyritään tuottamaan tietoon perustuvia arvioita siitä, miten lainsäädäntö saavuttaa tavoitteensa ja mitä muita positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia sillä on. Kattava vaikutusarviointi kuvaa myös tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Jälkiarvioinnin avulla voidaan puolestaan tarkastella jälkikäteen, miten esityksen tavoitteet on saavutettu ja miten hyvin vaikutusarviointi on pitänyt paikkansa sekä tunnistaa mahdollisia ei-toivottuja tai ennakoimattomia vaikutuksia. Vaikutusarviointeja tulee laatia tiiviissä vuoropuhelussa keskeisten sidosryhmien ja sääntelyn kohteiden kanssa, millä vahvistetaan myös riskien arvioinnin tietopohjaa.

Lainsäädännön arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista.

23 Uudistettu lainvalmistelun vaikutusarviointiohje auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa.

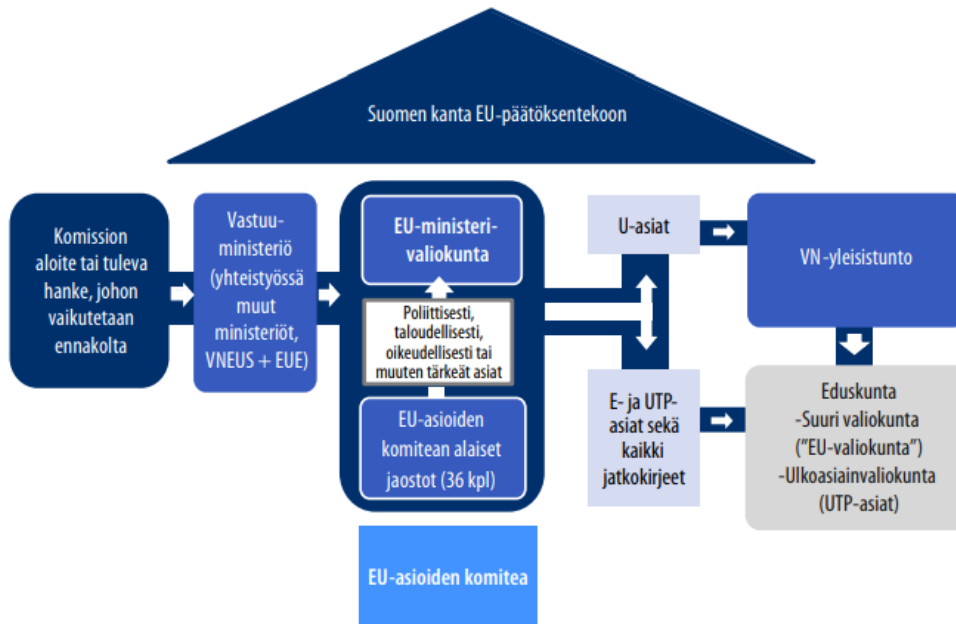
4.2.5 Riskienhallinta EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisessa

Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän²⁴ tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on koordinoitu ja Suomen yleisiä EU-politiittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsitteilyvaiheissa. EU- ja kansainvälistä toimintaa, siihen liittyviä valtioneuvoston rooleja ja vastuita kuvataan tarkemmin muun muassa Ministerin käsikirjan²⁵ luvussa 10. Valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (393/2007) on säädetty valtioneuvoston kanslian vastuulle osoitetut EU-asiat.

24 EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea sekä sen asettamat jaostot. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Myös Suomen EU-edustusto Brysselissä osallistuu EU-asioiden valmisteluun.

25 Lankinen, Timo - Helopuro, Sanna 2019: Ministerin käsikirja 2019: Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-744-4>.

Kuvio 11. EU-asioiden yhteensovittamisen toimijat valtioneuvostossa



VNEUS = Valtioneuvoston EU-asioiden osasto eli valtioneuvoston EU-sihteeristö
 EUE = Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa
 U-asia = Unioni-asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä (U-kirjelmä)
 E-asia = Eurooppa-asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston selvityksellä (E-kirjelmä)
 UTP-asia = Ulko- ja turvallisuuspolitiikka -asia, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston selvityksellä

Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022

EU-politiikassa on keskeistä ennakoiva ja monitasoinen vaikuttaminen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman Eurooppa-politiikkaa koskevan kirjauksen mukaisesti tiivistyvä EU:n päätöksenteko perustuu ennen kaikkea yhteisömenetelmään. Viime vuosina suuret horisontaaliset EU-aloitteet sekä erilaiset laajat kriisit ovat yleistyneet ja lisänneet poikkisektoraalisuutta ja luoneet lisähaasteita sekä EU-vaikuttamiseen että EU-asioiden koordinaatioon.²⁶ Kattava valmistelu ja yhteensovittamisjärjestelmä mahdollistavat koordinoitun kannanmuodostuksen ja varhaisen vaikuttamisen.

Ulkoisten muutostekijöiden jäsentäminen (ennakointiprosessi) ja niiden aiheuttaman epävarmuuden vaikutusten ymmärtäminen (riskienhallintaprosessi) kytkeytyvät tii-

²⁶ Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>.

viisti EU-tason ja kansainvälisen toiminnan ennakkolliseen valmisteluun ja vaikuttamiseen. Pitkän aikavälin ennakointityö sekä siihen liitetty riskienhallinnan näkökulma antavat hyvän lähtökohdan varhaiselle vaikuttamiselle ja koalitioiden rakentamiselle osana jatkuvaa toimintaa. Tietoon perustuva kannanmuodostus edellyttää lisäksi, että kunkin EU-aloitteen osalta arvioidaan, millaisia vaikutuksia sillä olisi toteutuessaan Suomessa. Jos EU-lainsäädännössä ei ole huomioitu Suomen erityistarpeita ja -olosuhteita, ennakoimattomien vaikutusten riski on huomattava. EU-tason toiminnassa tunnistettavia riskejä voivat olla esimerkiksi:

- ministeriön, osaston, yksikön ja/tai virkamiehen ennakoivaan vaikuttamiseen käytettävissä olevien henkilöstöressurssien riittämättömyys
- ennakkovaikuttamiskantojen muodostamisen ja edistämisen systemaattisuuden puute
- puutteelliset kontaktit toimielimiin ja muihin jäsenvaltioihin
- virkamiesten EU-osaamisen riittämättömyys
- puutteet eduskunnan kanssa tehtävän yhteistyön toimivuudessa ja tiedonvaihdoissa.

Valtioneuvoston muuhun kansainväliseen toimintaan kuuluu muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ulkosuhteita, kokonaismaanpuolustusta, kansainvälisten järjestöjen toimintaa, kansainvälisiä sopimuksia, korkean tason vierailuja, kansainvälisiä konferensseja sekä viennin edistämistä koskevia asioita.

Hallituskauden alussa laadittava ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sisältää tilannekuvan ja toimintaympäristön analyysin sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärät. Selonteossa arvioidaan maailmanlaajuisia kehityssuuntia ja esitetään ulko- ja turvallisuuspoliittiset painopisteet ja tavoitteet. Selonteossa on nostettu esiin jatkuvan ennakoinnin ja riskienhallinnan tärkeys.²⁷

Joka kolmas vuosi laadittava Suomen kansallinen riskiarvio koostuu eri hallinnonalojen muodostamista, yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kansallisesti vaikuttavista uhkamalleista ja häiriötilanteiden kuvauksista. Monet kuvatut uhkamallit linkittyvät myös kansainväliseen toimintaan, kuten esimerkiksi poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus. Eri uhkamallien arvioissa kuvataan taustalla oleva uhka tai uhat, uhkan kohde, toteutumistapa ja vikojen ja häiriöiden ketjuuntuminen ja kertautuminen. Uhkamallien ja häiriötilanteiden osalta arvioidaan lisäksi niiden todennäköisyyden muutostrendi.

27 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7:2016.

Kansallinen riskiarvio kuvaa laajasti turvallisuusympäristön muutoksia sekä globaalin toimintaympäristön murrosta. Toimintaympäristön muutosten seuranta ja analysointi sekä ennakkointivalmiuksien ylläpitäminen on kaikkien yhteiskunnan varautumisesta ja häiriötilanteiden hallinnasta vastuussa olevien tahojen jatkuvaa ja aktiivista toimintaa.²⁸

4.3 Virastojen riskienhallinta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja asetuksen (1243/1992) säännöksillä luodaan valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan viitekehys. Sisäisen valvonnan lähtökohtana on talousarviolain (423/1988) 24 b pykälä, jonka mukaan viraston on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto vastaa. Virastoissa ja eri tehtäväalueilla on kuitenkin riskienhallintaa ohjaavaa ja tarkentavaa lainsäädäntöä, määräyksiä, ohjeita ja toimintamalleja, jotka tulee ottaa huomioon viraston riskienhallinnan kokonaisuudessa.²⁹

Riskienhallinta on osa viraston johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä suunnittelua ja seurantaa. Viraston päätöksentekoa varten tarvitaan ajantasainen, oikea ja riittävän kattava käsitys viraston tavoitteiden saavuttamiseen liittyvästä epävarmuudesta ja sen hallintakeinoista. Yksi luonnollinen ohjausprosessi, johon merkittävimpien tavoitteisiin liittyvien riskien ja niiden hallintakeinojen katselmointi sopii, on tulosohtaus. Osana tulosohtausta myös ohjattavan viraston riskinottohalu ja -kyky voidaan vahvistaa ja päätös kirjata. Valtiovarainministeriön ohjeessa valtion virastojen tulosohtauksen hyvistä käytännöistä³⁰ suositellaan, että tulosohtausprosessin puitteissa käsitellään ja dokumentoidaan hallinnonalan ja viraston keskeisimpiä riskejä ja mahdollisuuksia. Suosituksen mukaan käsittelyä tulee tukea yhteisesti tuotettavaksi sovittavalla riskien arvioinnin materiaalilla.

Riskienhallinta korostuu muutostilanteissa, kun luodaan uusia toimintamalleja ja luovutaan vanhoista. Johdon näkemys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkityk-

28 Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisu 2019:5.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>.

29 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säädöspohjaa on kuvattu yksityiskohtaisemmin tämän käsikirjan liitteessä 1.

30 Viittaus tähän lisätään, kun ohje on annettu (arvio 5/2023)

sestä ja toimiminen esimerkkinä luo perustan hyvän hallinnon toimivuudelle koko organisaatiossa. Viraston riskienhallinnan tueksi on tuotettu muun muassa malli viraston riskienhallintapolitiikaksi.³¹

Talousarviolain mukaan viraston sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämistä johtaa ja riittävydestä vastaa viraston ylin johto. Sisäinen valvonta tarkoittaa menettelyjä, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus ja tulokellisuus, varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

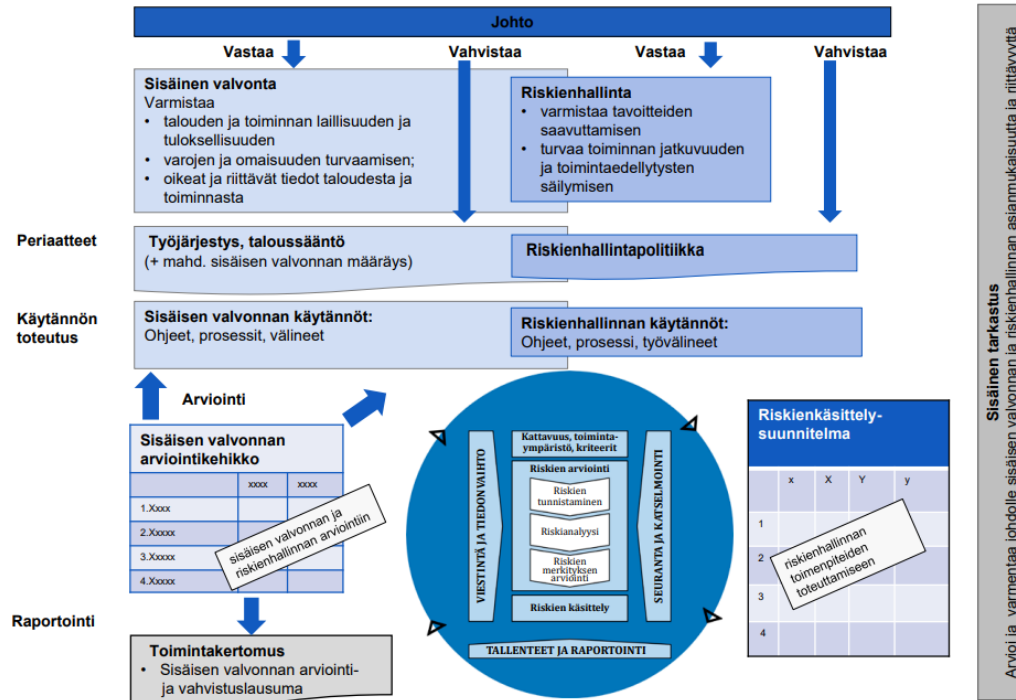
Riskienhallinta on osa valtion organisaatioiden johtamista ja ohjaamista, jolla tuetaan organisaatioiden tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. Riskienhallinta liittyy oleellisesti sisäiseen valvontaan silloin kun kyse on sisäisen valvonnan alaan kuuvien riskien tunnistamisesta. Modernissa riskienhallinnassa painopiste on kuitenkin yhä enemmän ennakoivassa riskienhallinnassa. Riskien tarkastelun keskiössä ovat organisaation tavoitteet ja se, tehdäänkö oikeita valintoja.

Sisäisen tarkastuksen tehtävä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus ja riittävyys ja arvioida näiden toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukea asiantuntijana organisaation kaikkia tasoja riskienhallinnan kehittämisessä.

Alla oleva kuvio esittää sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen välistä suhdetta.

³¹ <https://vm.fi/riskienhallinta>

Kuvio 12. Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus



Lähde: Kuvio perustuu pääosin kuvaan sivulla <https://vm.fi/riskienhallinta/sisainen-valvonta-riskienhallinta-ja-sisainen-tarkastus>, mutta riskienhallinnan prosessia käsittelevä osa kuviosta pohjautuu ISO 31000 -standardiin (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla)

4.4 Riskienhallinta valtion yhteisissä palveluissa

4.4.1 Valtion yhteiset sisäiset tukipalvelut

Valtion yhteiset palvelut koostuvat valtion sisäisistä tukipalveluista, joiden tuottaminen on keskitetty yhdelle valtion toimijalle, esimerkiksi palvelukeskukselle, erityistehäväyhtiölle, liikelaitokselle tai yksittäiselle virastolle. Valtiolla yhteisiksi palveluiksi luetaan henkilöstö- ja taloushallinto, hankinnat, työympäristöihin liittyvät palvelut, koulutus ja osaamisen kehittäminen sekä ICT-palvelut. Yhteisiksi palveluiksi voidaan ajatella myös esimerkiksi tiedolla johtamisen, digitalisoinnin edistämisen sekä rahoituksen palvelut.

Valtion yhteisiä palveluja tuottavat:

- Digi- ja väestötietovirasto – valtakunnalliset, yhtenäiset ja digitaaliset toiminta-tavat ja käytännöt
- Erillisverkot - turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelut
- Hansel – yhteishankinnat ja hankintojen asiantuntijapalvelut
- HAUS – koulutus, kehittäminen ja oppiminen
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet – talous- ja henkilöstöhallinto
- Senaatti-kiinteistöt – kiinteistö- ja toimitilapalvelut
- Valtiokonttori – rahoitus- ja vakuutustoimi, taloushallinto ja tiedolla johtamisen palvelut
- Valtori – toimialariippumaton ICT

Valtiovarainministeriö vastaa valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnosta, hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä sekä valtiolle yhteisiä konsernipalveluja tuotavien organisaatioiden ohjaamisesta ja toiminnan kehittämisestä. Valtiovarainministeriö ohjaa valtion taloushallintoa, valtion henkilöstöhallintoa ja –politiikkaa sekä valtionhallinnon ICT:tä säädöksiin, ohjeiden ja strategioiden muodossa sekä yhteistyössä konsernitoimijoiden kanssa tapahtuvalla palveluiden ja tietojärjestelmien kehittämisellä. Valtiontalouden kiinteistö- ja toimitilahallinnan, hankintatoimen ja talousohjauksen tavoitteet on määritelty erillisissä strategioissa.³²

4.4.2 Yhteisten palveluiden riskienhallinnan vastuut ja organisointi

Valtionhallinnon muutoksen myötä kehittyä ja realisoitua uudenlaisia riskejä. Keskitäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintoketjuja. Ketjut ylittävät virastorajat, ja niissä voi olla mukana myös valtionhallinnon ulkopuolisia toimijoita. Toiminnan monimutkaistuminen lisää uhkia kahdella tavalla. Yhtäältä viraston 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.³³ Pitkissä toimintoketjuissa korostuvat erityisesti tiedon jakamiseen ja laatuun, tietosuojaan ja tietoturvaan sekä erilaisiin sopimuksiin liittyvät riskit.

³² Valtion yhteiset palvelut - Valtiovarainministeriö (vm.fi)

³³ Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 20/2018. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-443-9>

Yhteisten palveluiden riskienhallintaa voidaan lähestyä ja tarkastella useasta eri näkökulmasta. Lähtökohtaisesti yhteisiä palveluita tuottavat virastot ovat omassa ja vastuullaan olevassa toiminnassa talousarviolain ja –asetuksen luoman riskienhallinnan viitekehyksen sisällä samoin kuin muutkin virastot. Palvelukeskuksista annetuissa laeissa ja asetuksissa otetaan kantaa sisäisen valvonnan vastuisiin (esimerkiksi toimitusjohtajan vastuu, varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet), liikelaitoksia koskevan lainsäädännön mukaan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta päättää liikelaitoksen hallitus. Erillisyhtiöitä koskevat paitsi niistä erikseen asetetut lait ja asetukset sekä osakeyhtiölaki, myös valtion omistajapolitiikka ja ohjaus, sekä siinä noudatettava hyvä hallintotapa joka pohjautuu OECD:n Principles of Corporate Governance –ohjeeseen. Ohje korostaa hallituksen vastuuta riskienhallinnan järjestämisessä ja riskinottohalun määrittelemisessä. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös ohjaa valtion toimintaa osakkeenomistajana ja koskettaa kaikkia niitä osakeyhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistaja. Omistajapoliittinen periaatepäätös sitoo ministeriöitä niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksiaan.

Palveluprosessien tuotannossa ja niiden käytössä riskienhallinnan roolit ja vastuut hajautuvat palveluntuottajien, alihankkijoiden sekä palvelun käyttäjien välille. Organisaatioille on riskienhallinnan kannalta tärkeää tuntea palveluntuottajien riskienhallintaa sekä yhteistyössä tunnistaa riskejä ja uhkia, jotka voivat ketjuuntuessaan siirtyä organisaatiosta toiseen. Keskeistä riskienhallinnan näkökulmasta on prosessien suunnittelu, kuvaaminen, seuranta sekä jatkuva kehittäminen toimijoiden välisenä yhteistyönä. Hyvin laaditut ja dokumentoidut prosessikuvaukset ja vastuunjakotaulukot auttavat toimijoiden roolien ja riskipisteiden tunnistamisessa, merkittävimpien prosessiin liittyvien riskien priorisoinnissa ja tarkoituksenmukaisten kontrollien rakentamisessa. Prosessikuvauksia tarkemman tason työohjeiden laatiminen, prosessiin osallistuvien tahojen säännölliset tapaamiset ja koulutus, vaarallisten työyhdistelmien tunnistaminen ja purkaminen sekä varahenkilöjärjestelyt ovat tyypillisiä esimerkkejä prosessiriskien hallinnasta.

LISÄÄ AIHEESTA

Kriittiset toiminnot ja alihankkijat

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan vuonna 2019 toteuttamassa kyselyssä selvitettiin riskienhallinnan järjestämisen nykytilaa valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Kyselyssä selvitettiin mm. ovatko virastot arvioineet, mitkä toiminnot, prosessit ja alihankkijat ovat kriittisiä tai vaikeasti korvattavia. Kriittisiksi toiminnoiksi arvioissa tunnistettiin mm. valtionhallinnon yhteiset palvelut, kuten Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin sekä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden palvelut.

Kyselyn tuloksista ilmeni myös, että kriittisten alihankkijoiden seuranta saattaa keskittyä usein vain tiettyihin toimittajiin tai palveluihin, jolloin seuranta ei ole välttämättä kattavaa.³⁴

Palvelukeskusten ulkoinen toiminnan arviointi

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtorin) toimintaan kohdistui vuonna 2021 ulkoinen arviointi. Tehty arvio sisältää mm. riskienhallinnan kypsyyden arvioinnin.³⁵

VTV:n tarkastushavainnot

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus –tuloksellisuustarkastusraportissa³⁶ vuodelta 2018 käsitellään mm. valtionhallinnon toimintojen keskittämisen, poikkihallinnollisten hankkeiden sekä laajojen toimintoketjujen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämistä.

34 Riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Yhteenveto riskienhallintakyselyn tuloksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:64. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4>

35 Palkeiden ja Valtorin arvioinnin loppuraportti. Valtiovarainministeriö 1.3.2021. [Palkeet+ja+Valtori+arviointi+loppuraportti+20210301.pdf](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4) (vm.fi)

36 Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 20/2018, <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-443-9>

5 Riskienhallinnan suunnittelu

TIIVISTELMÄ

Riskienhallinnan vastuista päättäminen tarkoittaa usein käytännössä riskienhallintapolitiikan tai vastaavan asiakirjan hyväksymistä. Riskienhallintapolitiikassa määritellään yltäosalla viraston riskienhallinnan tavoitteet, periaatteet, vastuut ja keskeiset menettelyt.

Ylimmän johdon tehtävänä on tukea vastuullisen riskienhallintakulttuurin muodostumista ja edelleen kehittymistä sekä varmistaa riskienhallinnan huomioiminen mm. strategiaprosessissa ja tulosohejauksessa. Tätä tehtävää voidaan parhaiten tukea sisällyttämällä riskienhallinta johtoryhmätyöskentelyyn osana vuosikellon mukaista suunnittelua ja seuranta

Vaikka niin sanotut riskien omistajat yksilöitäisiin, on tarpeen samalla viestiä, että riskienhallinta on tilanteiden arviointia, suunnittelua ja käytännön tekoja, johon osallistuu kukin henkilöstön jäsen omassa roolissaan. Riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisesti sidosryhmät otetaan mukaan riskienhallintaan, jotta niiden tietämys, näkemykset ja havainnot tulevat huomioituiksi.

Tiedon kerääminen, analysointi ja raportointi yhtenäisellä tavalla tukee riskienhallinnan järjestämistä ja tuotetun tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta sekä tilannekuvan muodostamista. Tavoitetilassa päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu, yhteensovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä.

5.1 Roolit, vastuut ja valtuudet

Valtionhallinnon riskienhallinnan yleistä organisointia on kuvattu tämän käsikirjan kappaleessa 4.3. Kunkin organisaation ja sen eri tasojen sisäinen riskienhallinnan organisointi on kuitenkin yksilöllinen ja riippuu organisaation toiminnasta ja toimintaympäristöstä sekä organisaatorakenteesta. Valtiovarain controller –toiminnon virastoille tarkoitetun riskienhallintapolitiikkamallin (ks liite 2) kappaleessa 6 on tunnistettu riskienhallinnan vastuurooleja. Mallin mukaan näitä ovat riskienhallinnan vastuista päättävä taho (esimerkiksi, johtokunta, hallitus tai muu vastaava työjärjestyksen mukaisesti), organisaation ylin johto, johtoryhmä, johtajat, päälliköt ja esimiehet, hankkeiden, projektien ja työryhmien vetäjät, henkilöstö, riskienhallinnan vastuuhenkilö(t) sekä sisäinen tarkastus.

Riskienhallinnan vastuista päättäminen tarkoittaa usein käytännössä riskienhallintapolitiikan tai vastaavan asiakirjan hyväksymistä. Riskienhallintapolitiikassa määritellään ylätasolla viraston riskienhallinnan tavoitteet, periaatteet, vastuut ja keskeiset menettelyt. Sen avulla varmistetaan ja tuetaan sitä, että riskienhallinta otetaan osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, se kattaa koko toiminnan ja toimintamalli on yhtenäinen läpi koko organisaation.

Riskienhallintaan liittyvien olennaisten roolien, vastuiden ja valtuuksien määrittely on ylimmän johdon tehtävä. Määrittelyn on tärkeää olla siinä määrin yksilöity, että henkilöt joilla on vastuu riskien hallinnasta ja valtuudet siihen, voidaan viestiä organisaation kaikilla tasoilla. Ylimmän johdon tehtävänä on myös tukea vastuullisen riskienhallintakulttuurin muodostumista ja edelleen kehittymistä sekä varmistaa riskienhallinnan huomioiminen muun muassa strategiaprosessissa ja tulosohjauksessa. Tätä tehtävää voidaan parhaiten tukea sisällyttämällä riskienhallinta johtoryhmätyöskentelyyn osana vuosikellon mukaista suunnittelua ja seurantaa kaikissa sen keskeisissä vaiheissa. Säännöllisenä osana johtoryhmätyöskentelyä johtoryhmä käsittelee virastotasoiset riskit ja riskienhallintatoimenpiteet.

Johtajat, päälliköt ja esimiehet vastaavat oman organisaatioyksikkönsä riskienhallinnasta. Vastaavasti hankkeen, projektin tai työryhmän vastuuhenkilö huolehtii riskienhallinnasta osana hanke-/projekti/työryhmähallintoa.

Riskienhallinnan vastuuhenkilön vastuulla on seurata riskienhallinnan tilaa, koordinoida riskienhallintaa ja menettelyiden yhdenmukaisuutta, tukea riskienhallinnan prosessissa sekä kehittää riskienhallinnan menettelyitä. Riskienhallinnan vastuuhenkilön rooli korostuu etenkin suurissa organisaatioissa, joissa riskienhallinnan prosessin eteneminen sovitulla tavalla toimijoiden kesken sekä tarvittavan tiedon liikkumisen varmistaminen kuuluu vastuuhenkilön tehtävään. Viestiminen riskeistä, riskitiedosta ja riskienhallinnan prosessin tuloksista voi myös sisältyä riskienhallinnan vastuuhenkilön rooliin.

Riippumaton sisäinen tarkastus selvittää johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä. Sisäinen tarkastus ei ole vastuussa riskienhallinnan järjestämisestä ja toteuttamisesta.

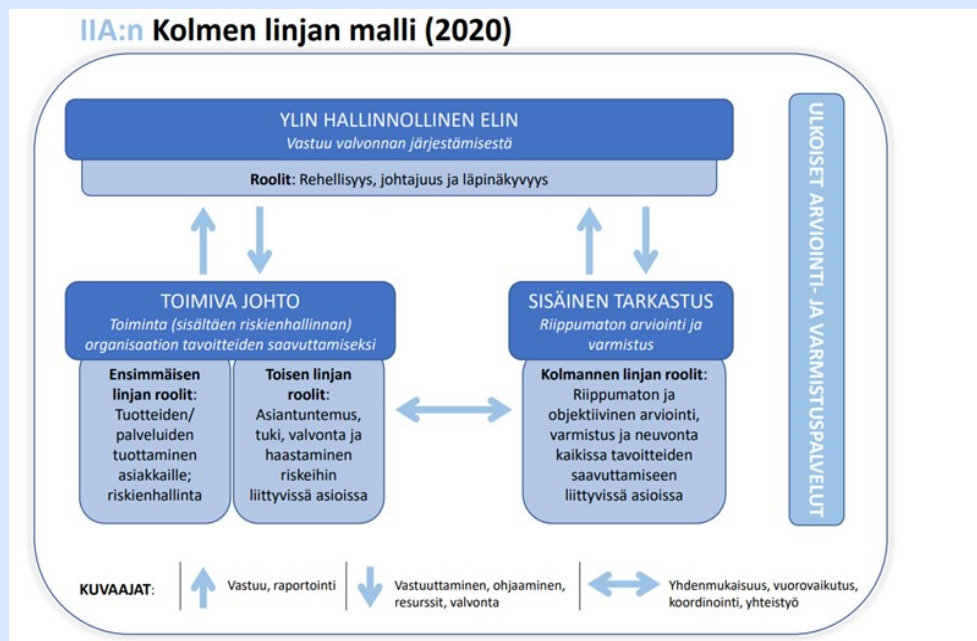
Organisaation vakioituja toimintaprosesseja toteutetaan organisaatiossa läpileikkäavasti huolimatta työn organisoinnin muodosta (esimerkiksi projekti tai työryhmä). Prosessit ovat yksi riskienhallinnan kohde ja hyvin laaditut prosessikuvaukset lähtökohta prosessien riskien tunnistamisessa ja hallinnassa. Prosesseista vastaavilla on näin ollen tärkeä rooli organisaation riskienhallinnassa ja sen kehittämisessä.

Vaikka niin sanotut riskien omistajat yksilöitäisiin, on tarpeen samalla viestiä, että riskienhallinta on tilanteiden arviointia, suunnittelua ja käytännön tekoja, johon osallistuu kukin henkilöstön jäsen omassa roolissaan. Henkilöstön on tunnettava ja huomioitava voimassa olevat ohjeet ja määräykset sekä tunnistettava ja hahmotettava mahdollisia omaan työhön liittyviä riskejä. Käytännössä toiminnan tunteva asiantuntija tietää parhaiten siihen liittyvät riskit ja on näin ollen avainasemassa viestimään niistä sekä ilmoittamaan havaitsemistaan poikkeamista.

LISÄÄ AIHEESTA

Kolmen linjan malli

Institute of Internal Auditors on kehittänyt ja vuonna 2020 uudistanut laajasti käytössä olevan niin kutsutun kolmen linjan mallin, joka on kehitetty toimivan riskienhallinnan tueksi. Malli kuvaa riskienhallintaan liittyviä rooleja ja vastuita. Malli kuvaa riskienhallintaan liittyviä rooleja ja vastuita,



Lähde: The Institute of Internal Auditors Finland, <https://theiia.fi/uutinen/kolmen-linjan-malli-kuva-suomennettu/>

Mallissa ensimmäisestä linjasta vastaa ydintoiminnasta ja sen prosesseista vastuullinen johto ja esimiehet. Heidän päätöksillään ja toimenpiteillään aiheutuu, mutta myös hallitaan riskejä. Toisen linjan muodostavat erilaiset tukitoiminnot (kuten henkilöstö-, talous- ja riskienhallinta sekä laatu ja turvallisuus) oman alansa asiantuntemuksellaan.

Kolmas linja tuottaa ylimmälle hallinnolliselle elimelle varmistusta, että sekä ensimmäisen että toisen linjan tekemiset ovat yhdenmukaisia organisaation tavoitteiden kanssa.³⁷

Kolmen linjan mallia voidaan hyödyntää muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan organisoinnin kattavuuden varmistamisessa. Malli havainnollistaa kuinka organisaation eri toimijat yhdessä muodostavat organisaation tehokkaan ja aukottoman riskienhallinnan kokonaisuuden sekä miten sisäisen tarkastuksen riippumaton rooli hyödyttää kokonaisuutta.

5.2 Yhteistyö riskienhallinnassa

Riittäväällä ja sujuvalla yhteistyöllä sekä viestinnällä voidaan edesauttaa riskienhallinnan onnistumista. Tasapainoinen, sekä uusien mahdollisuuksien että tavoitteita uhkaavien epävarmuuksien tunnistaminen ja hallinta vaativat yhteistyötä sekä organisaation sisällä, että sen ulkoisten sidosryhmien kesken.

ISO 31000 -standardin riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisesti sidosryhmät otetaan mukaan riskienhallintaan, jotta niiden tietämys, näkemykset ja havainnot tulevat huomioiduiksi. Yhteistyön tärkeyttä korostaa myös periaate, jonka mukaisesti inhimilliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat riskienhallinnan näkökohtiin kaikilla tasoilla, ja ne tulisi aktiivisesti tiedostaa. Nämä periaatteet koskevat myös riskien vaikutusten kohteena olevia sidosryhmiä, jotka tulee osallistaa riskienhallintaan, pitää jatkuvasti tietoisina riskienhallinnan tilasta, hallintakeinojen vaikuttavuudesta sekä päätöksistä jotka voivat vaikuttaa riskien toteutumisen mahdollisuuteen.

Sidosryhmien osallistamisen tavat ja taso riippuvat molemminpuolisista tarpeista. Osallistaminen voi olla esimerkiksi riskitiedosta viestimistä, tilannekuviin liittyvää tiedon jakamista tai yhteisten hallintakeinojen suunnittelua. Perinteisesti sidosryhmien osallistamisen keinoina on käytetty esimerkiksi vaikutusarviointeja, lausunnotomenteilyä, kuulemista, verkostotyöskentelyä sekä muuta sisäistä yhteistyötä.

Riskivastuullisuus tarkoittaa muiden toimijoiden etujen tai yleisen edun huomioimista riskien käsittelyssä. Riskivastuullinen toiminta ilmenee mm. siten, että myös oman toimintaympäristön ulkopuolelle muodostuvat riskit tunnistetaan ja niistä viestitään riittä-

³⁷ <https://riskikompassi.fi/johtaminen/kolme-puolustuslinjaa/>.

vässä laajuudessa. Riskejä ei myöskään esimerkiksi siirretä niin, että vaikutukset kohdistuvat sidosryhmään kohtuuttomasti, muut toimijat pidetään tietoisina uusista uhista ja käsittelytoimenpiteet valitaan mahdollisuuksien mukaan siten, että niillä tuotetaan yhteistä hyötyä.³⁸

Talousarviolain (423/1988) 24 b pykälä velvoittaa virastoja järjestämään sisäisen valvonnan paitsi sen omassa toiminnassa, myös toiminnassa, josta virasto vastaa. Monet valtionhallinnon toimijat vastaavat alaisuudessaan toimivista erillistä yhtiöistä tai muista organisaatioista, vaikka kyseiset erilliset organisaatiot toimisivatkin pääasiassa itsenäisesti. Näissä tapauksissa yhteistyö, hallinnon läpinäkyvä toiminta ja yhteinen ymmärrys merkittävistä riskeistä ja niiden hallinnasta korostuu erityisellä tavalla.

5.3 Tietoperustainen johtaminen ja päätöksenteko

Tiedolla johtamisessa ja riskitietoisessa päätöksenteossa riskienhallinnan avulla tuotettu laadukas tieto on avainasemassa. Jotta tavoitteet voidaan saavuttaa, päätöksentekoa tukevan tiedon pitää olla oikea-aikaisesti käytettävissä, sen tulee olla relevanttia ja monipuolista käsiteltävän asian näkökulmasta. Toisaalta tietoa on kyettävä arvioimaan analyttisesti, yhdistelemään eri lähteistä saatua tietoa ja arvioimaan yhteyksiä ja vaikutuksia monipuolisesti. ISO 31000 standardin periaatteiden mukaisesti riskienhallinnan lähtötiedot kootaan historiatiedoista, nykytiedoista sekä tulevaisuuden odo- tuksista, ottaen huomioon tiedoissa olevat rajoitteet ja epävarmuudet. Paras saatavilla oleva tieto on ajan tasalla, selkeää ja sidosryhmien saatavilla.

Valtioneuvostotasoinen riskienhallinta perustuu ministeriöiden tuottamaan hallinnonalan analysoituun riskitietoon. Ministeriö vastaa siitä, että hallinnonalan ohjauskäytänteet rakentuvat valtionhallinnon ohjausta ja johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien ja toimintatapojen mukaisesti ja tuottavat tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvos-

38 VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdatus riskiviestintään. VAHTI Hyvät Käytännöt –tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

ton yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakointitoimintaan.³⁹

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuriin liittyvässä tietoarkkitehtuurissa tarkastellaan valtioneuvoston yhteisissä toiminnoissa ja prosesseissa syntyvää ja käsiteltävää tietoa. Tietoarkkitehtuurissa painotetaan toiminta-arkkitehtuurin tavoin muutoksen johtamista ja yhteentoimivuutta yhteisen tiedon avulla. Tavoitteena on yhteisissä toiminnoissa yhteinen ja yhteiskäyttöinen tieto sekä tämän tiedon käytettävyys.⁴⁰

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämistä pohtinut työryhmä asetti loppuraportissaan⁴¹ tavoitteita koskien riskitiedon kokoamista ja ylläpitoa. Tavoitetilassa päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu, yhteensovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä. Tilannekuva tuotetaan ministeriöiden, virastojen, rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden tuottaman tiedon pohjalta ja hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa tietoa. Tiedon kerääminen, analysointi ja raportointi yhtenäisellä tavalla tukee riskienhallinnan järjestämistä ja tuotetun tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta sekä tilannekuvan muodostamista. Tehokas viestintä tukee päätöksentekoa ja riskienhallinnan vaikuttavaa soveltamista. Tavoitetilassa myös rakenteet ja menettelytavat tukevat sitä, että hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa pystytään käyttämään hyväksi ja varmistetaan, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa.

LISÄÄ AIHEESTA

Ennakointi

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi.

39 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

40 Valtioneuvoston yhteisten toimintojen tietoarkkitehtuuri. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:18. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-770-3>.

41 Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen: Työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2>.

Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakoitotoimintaan. Ennakointityössä hahmotetaan vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia sekä haasteita.⁴²

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 11/2022 selvitettiin toimintaympäristön seuranta ja ennakoitua strategisen päätöksenteon tukena.⁴³ Tarkastuksessa arvioitiin mm. strategista päätöksentekoa tukevaa kansallista ennakoitijärjestelmää.

Riskitiedon tuottaminen ja käyttö

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan vuonna 2019 toteuttamassa kyselyssä selvitettiin riskienhallinnan järjestämisen nykytilaa valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Saatujen vastausten perusteella virastot hyödyntävät selvityksiä tai tutkimuksia riskien tunnistamiseksi jonkin verran. Virastot myös tuottavat riskitietoa ohjaavalle ministeriölle säännöllisesti, mutta raportoinnin muoto vaihtelee. Ministeriöiden näkemyksen mukaan virastot tuottavat riskitietoa ministeriön tarpeisiin ad hoc-tyyppisesti ja kertaluonteisesti.⁴⁴

42 <https://vnk.fi/tulevaisuus>

43 Toimintaympäristön seuranta ja ennakoitua strategisen päätöksenteon tukena. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2022. URN:ISBN:978-952-499-527-6

44 Riskienhallinnan järjestämisen nykytila valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa: Yhteenveto riskienhallinta-kyselyn tuloksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:64. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-046-4>.

6 Riskienhallinnan toteuttaminen

TIIVISTELMÄ

Riskienhallintaprosessiin kuuluu ennalta suunniteltujen toimintaperiaatteiden, menettelyjen ja käytäntöjen (riskienhallinnan puitteet) järjestelmällinen soveltaminen toimintaympäristön määrittämiseen sekä riskien arviointiin, käsittelyyn, seurantaan, katselmointiin, kirjaamiseen ja raportointiin sekä viestintään ja tiedonvaihtoon sidosryhmien kanssa.

Prosessin ensimmäinen vaihe on sisäistää, mikä on organisaation näkökulma, tarpeet ja tavoitteet sekä miten pitkälle tulevaan näitä arvioidaan. Seuraavassa vaiheessa määritetään riskienarvioinnin kattavuus, kriteerit sekä toimintaympäristö.

Ennen siirtymistä riskien tunnistamisen, analysoinnin ja arvioinnin vaiheisiin, on määriteltävä ja päätettävä kuinka paljon ja minkä tyyppisiä riskejä organisaatio voi tai ei voi ottaa. Organisaation riskinottohalu edustaa tasapainoa hyötyjen, epävarmuuksien ja uhkien välillä ja siitä on tärkeää viestiä.

Riskien tunnistamisen tavoitteena on saavuttaa kokonaiskäsitys organisaation tavoitteisiin kohdistuvista epävarmuuksista, uhkista ja mahdollisuuksista niiden arviointia, priorisointia ja hallintakeinojen valintaa varten.

Tunnistetut riskit tulee analysoida ja arvioida. Riskien analysoinnilla tarkoitetaan ymmärryksen saavuttamista riskin luonteesta, lähteestä, mahdollisista seurauksista ja niiden suuruudesta, todennäköisyydestä sekä mahdollisista hallintakeinoista ja niiden vaikuttavuudesta. Riskien merkitystä arvioidaan suhteessa organisaation riskinottohalukkuuteen.

Riskien käsittely kokonaisuutena tarkoittaa käsittelyvaihtoehtojen tunnistamista, kehittämistä ja valintaa, päätettyjen käsittelytoimenpiteiden vastuuttamista ja toteutusta, toimenpiteiden vaikuttavuuden ja jäännösriskin hyväksyttävyyden arviointia sekä toimenpiteiden jatkuvaa kehittämistä saatujen kokemusten ja toimintaympäristön muutosten myötä.

6.1 Valmisteluvaihe

Riskienhallintaprosessiin kuuluu ennalta suunniteltujen toimintaperiaatteiden, menettelyjen ja käytäntöjen (riskienhallinnan puitteet) järjestelmällinen soveltaminen toimintaympäristön määrittämiseen sekä riskien arviointiin, käsittelyyn, seurantaan, katselmointiin, kirjaamiseen ja raportointiin sekä viestintään ja tiedonvaihtoon sidosryhmien kanssa.

Prosessin ensimmäinen vaihe on määritellä, mikä on organisaation näkökulma, tarpeet ja tavoitteet sekä miten pitkälle tulevaan näitä arvioidaan, jotta niitä voidaan suhteuttaa seuraavassa vaiheessa. Prosessin seuraavassa vaiheessa määritetään riskienarvioinnin kattavuus (myös ajallisesti), kriteerit sekä toimintaympäristö. Molemmissa prosessin esitöiden vaiheessa luetellut seikat ovat usein yleisessä tiedossa tai ainakin kirjattuna strategia-asiakirjoihin. Laajemmissa ja kauaskantoisimmissa kokonaisuuksissa on syytä selvittää näitä tarkemmin ennakointi- ja tulevaisuustyöllä.⁴⁵

Suunnitteluvaiheessa määritelty riskienhallintatoimintojen kokonaislaajuus ja valitut soveltamisen tasot riippuvat organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä. Riskienhallintaprosessin tuleekin olla räätälöity organisaation ja sen prosessien tasolle sopivaksi (esimerkiksi strateginen tai operatiivinen taso, ohjelman tai projektin taso).

Riskienhallintaprosessin ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö on sama, jonka puitteissa organisaatio pyrkii saavuttamaan tavoitteensa. Ulkoinen toimintaympäristö voi ISO 31000 standardin mukaan käsittää esimerkiksi kansainväliseen, kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, lainsäädäntöön, viranomaismääräyksiin, rahoitukseen, teknologiaan, talouteen tai ympäristöön liittyvät riskitekijät. Konkretisoituna standardin mainitsemat ulkoiset muutostekijät on strukturoitu valtioneuvoston kanslian koordinoimassa ministeriöiden ennakointiryhmän työssä, jossa tarkastelu on tehty jaotellulla: yhteiskunnalliset, teknologiset, taloudelliset, ympäristölliset ja poliittiset tekijät (PESTE-malli). Työssä on tunnistettu yhteensä 35 muutostekijää. Sisäiseen toimintaympäristöön kuuluvia asioita ovat muun muassa visio, missio, arvot ja strategia, organisaatorakenne- ja kulttuuri, toiminta- ja johtamisjärjestelmä sekä kriittiset resurssit ja kyvykkyydet.

Ennen siirtymistä riskien tunnistamisen ja arvioinnin vaiheeseen, on määriteltävä ja päätettävä kuinka paljon ja minkä tyyppisiä riskejä organisaatio voi tai ei voi ottaa. Organisaation riskinottohalu on riskitaso, jonka organisaatio on valmis hyväksymään tavoitteisiinsa pyrkiessään, ennen kuin se alkaa rajoittaa tai vähentää riskiä hallintatoimenpiteiden avulla. Se edustaa tasapainoa hyötyjen, epävarmuuksien ja uhkien välillä. Riskinottohalu tulee viestiä avoimesti, jotta se voi vaikuttaa riskienhallintakulttuurin kehittymiseen halutulla tavalla. Päätetty riskinottohalu vaikuttaa näin myös toimintaan, johtamiseen ja päätöksentekoon.

Jotta riskien merkittävyyttä suhteessa riskinottohaluun voidaan arvioida, tulee lopuksi määritellä riskikriteerit, eli säännöt, joiden perusteella riskin merkittävyys arvioidaan

45 Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen: Työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-529-2>.

yhdennäköisesti. Riskikriteerit perustuvat organisaation tavoitteisiin ja sen toimintaympäristöön (esimerkiksi taloudellisen riskin raja-arvot, henkilöstön terveys ja turvallisuus, maineriskin laajuus). Riskikriteereitä voidaan myös johtaa standardeista, laeista, toimintaperiaatteista ja muista vaatimuksista (esimerkiksi esiintymistajuuus, erilaiset pitoisuuksien raja-arvot). Kriteerien tulisi vastata organisaation arvoja, tavoitteita ja resursseja. Ennalta määritellyt kriteerit myös varmistavat johdonmukaisuuden mitausten käytössä. Kappaleessa 6.3 käsitellään riskien merkityksen arviointia suhteessa organisaation määrittelemiin kriteereihin.

6.2 Riskien arviointiprosessi

6.2.1 Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen tavoitteena on saavuttaa kokonaisnäkemys organisaation tavoitteisiin kohdistuvista epävarmuuksista, uhkista ja mahdollisuuksista niiden arviointia, priorisointia ja hallintakeinojen valintaa varten. Riskien tunnistamisen tuloksena syntyy tavallisesti organisaation valitseman luokittelun mukainen kokonaisvaltainen riskinäköymä.

Riskien tunnistamiseen ja arviointiin on kehitetty runsaasti menetelmiä.⁴⁶ Osa menetelmistä, erityisesti kvantitatiiviset menetelmät vaativat erityisosaamista. Riskienhallintaan on kuitenkin kehitetty myös huomattava joukko menetelmiä, joita voidaan soveltaa suhteellisen helposti riskien tunnistamiseen, niiden merkityksen ja todennäköisyyden määrittelyyn sekä hallintakeinojen tunnistamiseen. Suhteellisen helppokäyttöisiä yleisiä riskienhallintatyökaluja ovat esimerkiksi:

1. Tarkistuslistat; Tarkistuslistat ovat yksityiskohtaisia luetteloita potentiaalisista tapahtumista, jotka ovat yhteisiä tietyn alan kaikille toimijoille, tai tietyille prosesseille tai aktiviteeteille eri aloilla.
2. Sisäinen analyysi, aivoriihet; Sisäinen analyysi voidaan suorittaa osana säännöllistä toiminnan suunnitteluprosessia esimerkiksi osastopalaverin yhteydessä. Sisäisessä analyysissä voidaan hyödyntää myös ulkopuolisten sidosryhmien tietoja tai muuta ulkopuolista asiantuntemusta.

⁴⁶ ISO 31010 standardissa annetaan ohjeita riskin arviointimenetelmien valintaan ja soveltamiseen sekä esitetään yhteenvetoja monenlaisista menetelmistä.

3. Delphi-menetelmä, johdettu ryhmätyöskentely ja haastattelut; Johdetuissa tilaisuuksissa hyödynnetään ryhmän yhteistä tietämystä ja kokemusta eri aloilta, jotta mahdollisimman paljon erilaisia tapahtumia saataisiin kerättyä. Kun tietoa kerätään suurelta joukolta, voidaan riskitietoa kerätä jäseneltynä kyselylomakkeella (tai tietojärjestelmän tukemana). Prosessissa riskitieto jäsentyy ja täsmentyy.
4. Tapahtumaindikaattorit; Seuraamalla tietoa, joka liittyy eri tapahtumiin, toimijat voivat oppia tunnistamaan olosuhteita tai ehtoja, jotka saattavat johtaa tiettyyn tapahtumaan.
5. Juurisyyanalyysi, tapahtuma-arkistot; Arkistoimalla tietoa menneistä tapahtumista, voidaan oppia tunnistamaan erilaisia trendejä ja tapahtumien juurisyytä. Jonkun (negatiivisen), tapahtuman juurisyyn selvittyä voi olla tehokkaampaa puuttua juurisyyn kuin siitä seuraaviin erilaisiin tapahtumiin. Juurisyiden analysointiin voidaan käyttää erilaisia kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä. Epävarmuuden juurisyihin tai hallintamenetelmien tehokkuuden arviointiin voidaan käyttää esimerkiksi Prosessikaavioanalyysia. Prosessikaavioanalyysissä tarkastellaan prosessin eri panoksia ja tuotoksia sekä tehtäviä ja vastuita tavoitteena löytää sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa prosessin lopputuloksen saavuttamiseen. Usein käytetty menetelmä on myös "5why" jossa tavoitteisiin vaikuttavia epävarmuuksia pyritään tarkentamaan kysymällä viisi kertaa mikä on tämän ilmiön taustalla.

Riippumatta riskien tunnistamiseen käytetystä menetelmästä tunnistamisvaiheessa tulee huomioida kaikki esille nousevat riskit, riippumatta siitä ovatko ne organisaation hallittavissa vai eivät. Myös epätodennäköiset riskit voivat vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen toiseen riskiin tai tiettyihin olosuhteisiin tai tapahtumiin yhdistettyinä. Tunnistamisen yhteydessä tulisi havainnoida seuraavia tekijöitä (sekä niiden välisiä suhteita):

- Aineelliset ja aineettomat riskin lähteet
- Muutokset toimintaympäristössä
- Suunnitelmiin ja tehtyihin valintoihin liittyvät oletukset ja epävarmuudet
- Indikaatiot uusista tai muuttuvista riskeistä
- Käytävissä olevaan tietoon liittyvät rajoitukset
- Riskien tunnistamiseen osallistuvien tahojen ennakkoluulot, oletukset ja uskomukset.

6.2.2 Riskien analysointi

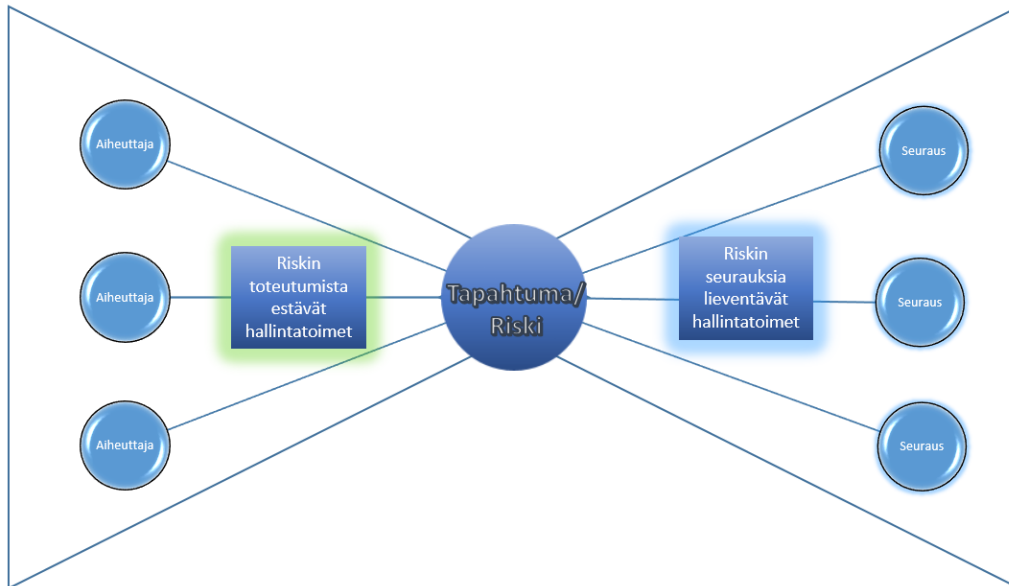
Riskien analysoinnilla tarkoitetaan riskien arvioinnissa tai käsittelyssä tarvittavien tietojen selvittämistä riskien luonteesta.⁴⁷ Riskejä analysoimalla voidaan saavuttaa ymmärrys riskin luonteesta, lähteestä, mahdollisista seurauksista ja niiden suuruudesta, todennäköisyydestä sekä mahdollisista hallintakeinoista ja niiden vaikuttavuudesta. Riskien analysointi on osa riskien arviointiprosessia, jossa sitä edeltää riskien tunnistaminen.

Riskien analysointi voidaan toteuttaa saatavilla olevien tietojen ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa käyttäen joko laadullisia tai määrällisiä menetelmiä tai näiden yhdistelmiä. Usein toisiaan täydentävien menetelmien yhteiskäyttö takaa parhaiten erilaisten ja eritasoisten riskien onnistuneen analysoinnin. Riskien analysointi kannattaa toteuttaa yhteistyössä analysoitavan kohteen parhaiden asiantuntijoiden, ainakin ensimmäisellä kerralla analyysimenetelmäosaajia hyödyntäen sekä riittävien päätösvaltuuksien omaavien henkilöiden kanssa, mikäli riskien käsittelystä päätetään analysoinnin yhteydessä.

Osana työryhmätyöskentelyä tai muuta sisäistä analyysiä voidaan hyödyntää esimerkiksi niin sanottua Bow-Tie -mallia. Se esittää tunnistetun riskin syy-seuraussuhteet nimensä mukaisesti rusettimalliin visualisoituna. Menetelmässä kuvataan riski neljän elementin kautta, jotka ovat aiheuttaja, tapahtuma tai riski (esimerkiksi ympäristövahtihinko) seuraukset ja riskin toteutumista estävät ja/tai seurauksia lieventävät hallintatoimet eli kontrollit. Malli on hyvä tapa kuvata visuaalisesti eri tahoille riskianalyysin tuloksia.

⁴⁷ VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdatusta riskiviestintään. VAHTI Hyvät Käytännöt –tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

Kuvio 13. Bow-Tie -malli



Riskitietoa syntyy riskienarviointiprosessin eri vaiheissa runsaasti. Tämän vuoksi eri tavoin tehtävät visualisoinnit auttavat ymmärtämään eri asioiden merkityksiä ja toimintamekanismeja. Visualisointeja on tärkeää hyödyntää osana prosessin ja sen osien tulosten viestintää, jotta sen avulla voidaan nostaa esille olennaiset asiat ja saattaa riskitieto ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi.

6.2.3 Riskien arviointi

Riskien arvioinnissa tarkastellaan riskin todennäköisyyttä ja mahdollisia vaikutuksia sekä selvitetään riskin vertautumista muihin riskeihin. Riskien merkitystä arvioidaan suhteessa prosessin alussa määriteltyihin kriteereihin ja organisaation riskinottohalukkuuteen. Merkityksen arvioinnin perusteella voidaan päättää jatkotoimenpiteistä ja riskin käsittelytavasta sekä ottaa kantaa siihen, mihin riskeihin tulisi ensisijaisesti kohdistaa hallintatoimenpiteitä. Merkityksen arvioinnin tulos on tärkeää dokumentoida päätöksenteon ja viestinnän tueksi.

Taulukko 2. Esimerkki todennäköisyyden arvioinnista. Todennäköisyyden arviointi riippuu organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä ja vaihtelee organisaatioittain paljon.

TODENNÄKÖISYYS					
Pisteluku	1	2	3	4	5
Kuvaus	Erittäin epätodennäköinen	Melko epätodennäköinen	Melko todennäköinen	Erittäin todennäköinen	Varma tai lähes varma
Taajuus	Teoriassa mahdollinen, ei tiedetä tapahtuneen	Tiedetään muutamia tapauksia menneiden vuosien varrelta, ei tapahdu missään organisaatiossa joka vuosi.	Todennäköisesti tapahtuu jossain organisaatiossa ainakin kerran vuodessa. Tiedetään tapahtuneen omassa organisaatiossa tai muualla.	Todennäköisesti tapahtuu omassa organisaatiossa kerran vuodessa tai on useita läheltäpiti - tilanteita	Tapahtuu omassa organisaatiossa lähes varmasti vuoden sisällä.
Mahdollisuus	< 5 %	<15%	15 % - 50 %	50 % - 80 %	80 % - 100 %

Taulukko 3. Esimerkki vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointi kohteineen ja raja-arvoineen riippuu organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä ja vaihtelee organisaatioittain paljon.

VAIKUTUS					
Pisteluku	1	2	3	4	5
Kuvaus	Merkityksetön	Vähäinen	Kohtalainen	Vakava	Kriittinen
Vaikutus tärkeimpiin tavoitteisiin	Ei vaikutusta strategisiin tavoitteisiin.	Voi aiheutua vähäistä haittaa strategisen tavoitteen saavuttamiselle.	Viivästyttää tai heikentää selvästi mahdollisuuksia saavuttaa yhtä tai useampia strategisista tavoitteista.	Vaikeuttaa, hidastaa tai muutoin vaarantaa merkittäväällä tavalla tärkeän strategisen	Estää tai keskeyttää kokonaan toiminnan kannalta tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen.

VAIKUTUS					
Pisteluku	1	2	3	4	5
Kuvaus	Merkityksetön	Vähäinen	Kohtalainen	Vakava	Kriittinen
				tavoitteen saavuttamisen.	
Vaikutus toimintaan	Ei vaikutusta organisaation toimintaan.	Vähäinen vaikutus organisaation toimintaan.	Toiminta ei keskeydy, mutta toiminnallisia suunnitelmia saatetaan joutua muuttamaan	Toiminta joudutaan keskeyttämään	Toiminta joudutaan keskeyttämään ja se estyy pitkähköksi ajaksi.
Taloudellinen vaikutus €	alle 100 k€	100 k€ - 500 k€	500 k€ - 1 M€	1 - 2 M€	yli 2 M€
Terveys & turvallisuus	Sairaspoissaolo alle 1 kk	Sairaspoissaolo 1-3 kk	Sairaspoissaolo yli 3 kk	Pysyvä vamma	Invaliditeetti tai kuolemantapaus
Vaatimustenmukaisuus	Aiheuttaa ohjeiden ja käytäntöjen tarkistamisen/läpikäynnin	Aiheuttaa ohjeiden ja käytäntöjen tarkentamistarpeiden	Aiheuttaa koulutustarpeen ja/tai prosessin uudelleen arvioinnin tarpeen	Aiheuttaa sanktion, vahingonkorvausvaatimuksen tai oikeusprosessin	Aiheuttaa rikosoikeudellisen seuraamuksen
Tiedonhallinta	Tieto palautettavissa helposti varmuuskopioista	Tieto palautettavissa varmuuskopioista	Tieto palautettavissa varmuuskopioista tai tuotettavissa lähtöaineistoista vähäisellä lisätyöllä	Tieto tuotettavissa uudestaan lähtöaineistoista suurella työmäärällä. Ei varmuuskopioita.	Tieto menetetään pysyvästi
Maine	Maine vaarantuu rajatussa viiteryhmissä	Maine vaarantuu organisaation sisäisesti	Maine vaarantuu paikallisesti	Maine vaarantuu kansallisella tasolla	Maine vaarantuu kansainvälisesti

Riskien merkityksen suuruuden arviointiin voidaan siirtyä, kun tunnistettujen riskien osalta on analysoitu niiden toteutumisen todennäköisyys ja seurausten vaikutus. Merkityksen arvioinnin perusteella voidaan tehdä päätös siitä, käsitelläänkö riskiä ja millä keinoin. Tässä yhteydessä kullekin riskille määritellään jatkotoimenpidetarpeet. Kaikille riskeille jatkotoimenpiteitä ei usein kuitenkaan määritellä, jolloin päätös voi olla myös ottaa riski sellaisenaan.

Riskianalyysin tulosten perusteella tunnistettujen riskien toteutumisen todennäköisyydelle sekä seurausten vaikutuksille voidaan antaa organisaation päättämän asteikon mukaiset numeeriset arvot. Useimmiten riskin suuruus lasketaan todennäköisyyden ja vaikutuksen tulona. Numeeristen arvojen avulla voidaan seuraavassa vaiheessa hahmottaa riskin merkitystä organisaation toiminnalle ja tavoitteiden saavuttamiselle. Myös riskimatriisissa käytettävien värien avulla voidaan visualisoida riskin merkittävyydestä. Huomattavaa on kuitenkin, että eri organisaatioissa matriisi voidaan määrittellä huomattavastikin eri tavoin toiminnasta ja toimintaympäristöstä johtuen. Lisäksi pelkkien lukuarvojen ja värien kautta tarkasteltuna merkityksellisiä riskejä saatetaan herkästi sivuuttaa. Esimerkiksi organisaation tavoitteiden saavuttamisen kannalta kriittinen mutta erittäin epätodennäköinen riski luokituu matriisissa samaan arvoon kuin varma, mutta merkityksetön riski. Matriisin käyttöä tuleekin tukea laadukkaalla riskitiedolla. Matriisin tarkoitus on ryhmitellä ja korostaa riskijoukkoja helpommin hahmotettaviin kokonaisuuksiin.

Kuvio 14. Esimerkki riskimatriisista ja käytettävistä arvoista. Riskimatriisi on arvioinnin visuaalisointityökalu, jonka taustalla oleva riskitieto on olennaisessa roolissa matriisia tulkittaessa.

		TODENNÄKÖISYYS				
		1 - Erittäin epä-todennäköinen	2 - Melko epä-todennäköinen	3 – Melko todennäköinen	4 – Erittäin todennäköinen	5 - Varma tai lähes varma
VAIKUTUS	5 - Kriittinen	5	10	15	20	25
	4 - Vakava	4	8	12	14	25
	3 - Kohtalainen	3	6	9	12	15
	2 - Vähäinen	2	4	6	8	10
	1 - Merkityksetön	1	2	3	4	5

Kuvio 15. Esimerkki käsittelyn tarpeen arvioinnista.

RISKIN SUURUUS	KÄSITTELYN TARVE
Sietämätön	Vaatii välittömiä toimia ja edellyttää jatkuvaa seurantaa
Merkittävä	Vaatii suunnitelman riskin pienentämiseksi, seurattava aktiivisesti
Kohtalainen	Riskin kehittymistä seurattava, ei välittömiä toimenpiteitä
Matala riski / ei riskiä	Ei toimenpiteitä

Arvioinnin lopputuloksena tunnistetut riskit ovat tasapainoisella ja vertailukelpoisella tavalla saatu merkittävyysjärjestykseen, jonka jälkeen merkittävimiksi priorisoiduille riskeille voidaan suunnitella ja valita vaikuttavimmat käsittelytavat eli hallintamenetelmät. Hallintamenetelmien toteuttamisen kustannusten ja niiden vaikutusten tulee olla oikeasuhtaisia sekä jälkikäteen mitattavissa.

6.3 Riskien käsittely

Riskienhallinnan tarkoituksena on tuottaa hallinta- ja käsittelytoimia. Organisaation tunnistamille ja analysoimille toiminnan ja tavoitteiden näkökulmasta merkittävimmille riskeille tulee laatia riskinkäsittelysuunnitelma. Riskien käsittely kokonaisuutena tarkoittaa käsittelyvaihtoehtojen tunnistamista, kehittämistä ja valintaa, päätettyjen käsittelytoimenpiteiden vastuuttamista ja toteutusta, toimenpiteiden vaikuttavuuden ja jäännösriskin hyväksyttävyyden arviointia sekä toimenpiteiden jatkuvaa kehittämistä saatujen kokemusten ja toimintaympäristön muutosten myötä.

Usein riskiä voidaan käsitellä monin eri tavoin. Päätös soveltuvimmasta käsittelytavasta vaatii arviointia eri vaihtoehtojen resurssitarpeesta tai toteutuksen hyvistä ja huonoista puolista verrattuna käsittelytoimenpiteen vaikuttavuuteen. Riskinkäsittelytapoja ovat:

- riskin torjuminen (riskin aiheuttavasta toiminnasta pidättäytyminen)
- riskin ottaminen tai lisääminen potentiaalisen hyödyn saavuttamiseksi
- riskin lähteen poistaminen
- riskin todennäköisyyden muuttaminen
- riskin seurausten muuttaminen
- riskin jakaminen esimerkiksi sopimuksin tai vakuutuksin
- riskin ottaminen tietoisella päätöksellä.

Riski voidaan myös käsitellä mahdollisuudeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että käsittelytavan ohessa voidaan tuottaa hyötyä, kehittää uutta tai muuttaa toimintatapoja. Käsittelytavan valinta tulee dokumentoida riskinkäsittelysuunnitelmaan. Suunnitelmaan kirjaetaan lisäksi valitut toimenpiteet, vastuuhenkilöt, toimenpiteiden vaatimat resurssit, toimenpiteiden suorittamisen aikataulu, vaikuttavuuden mittaamisen menettelyt ja indikaattorit sekä vaadittu raportointi ja seuranta. Riskinkäsittelysuunnitelmaan voi sisältyä joissakin tapauksissa myös poikkeustilanteeseen varautumisen suunnitelma sekä jatkuvuudenhallintaan liittyviä kirjauksia, mikäli käsittelytoimenpiteistä huolimatta jäännösriski realisoituisi.

Jäännösriskiksi kutsutaan sitä riskin osaa, joka jää jäljelle riskinhallintatoimenpiteiden jälkeen. Jäännösriskin ottamisen tulee olla tietoista ja suunnitelmallista. Osa riskistä voidaan jättää suunnitellusti käsittelemättä, tai siihen ei ole löydettävissä tarkoituksenmukaista hallintakeinoja. Jäännösriskien jatkokäsittelyssä tulee huomioida riskinottohalu ja riskinsietokyky niistä tehtyjen päätösten mukaisesti. Myös jäännösriski ja sen käsittely, päätöksenteko ja vastuutus tulee dokumentoida riskinkäsittelysuunnitelmaan.

6.4 Seuranta ja raportointi

Riskienhallinnan prosessin seurannan tulee kattaa kaikki prosessin vaiheet. Seurannan avulla voidaan varmistaa prosessin laatu ja vaikuttavuus sekä mahdollistaa sen jatkuva parantaminen osana organisaation suorituskyvyn hallintaa. Seurannan avulla voidaan myös saada viitteitä kokonaisriskinäköymän muuttumisesta ja sisäisen valvonnan toimivuudesta. Säännöllisen seurannan menettelyt tulee rakentaa osaksi riskienhallinnan prosessia ja vastuuttaa kuten prosessin muutkin osa-alueet.

Riskienhallinnan prosessin ja sen tuottamien tulosten raportoinnin avulla johto ja muut sidosryhmät saavat tietoa ja voivat varmistua siitä, ovatko tavoitteisiin kohdistuvat riskit riittävällä tavalla organisaation hallinnassa, onko päätöksenteon perusteeksi syntynyt riskinäkökulma riittävä ja oikeassa suhteessa organisaation riskinottohaluun ja ovatko sisäisen valvonnan menettelyt tehokkaita. Johdon tulisi määritellä, missä muodossa, kuinka usein ja missä yhteyksissä se haluaa käsitellä riskienhallinnan prosessissa syntynyttä tietoa. Raportoinnin suunnittelussa tärkeää on varmistaa eri sidosryhmien kannalta relevantin tiedon jakaminen, raportoinnin tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteutus sekä sidosryhmien mahdollisuus vuoropuheluun. Onnistunut riskiviestintä

- auttaa viestimään riskienhallinnan toiminnoista ja tuloksista koko organisaatiossa
- tuottaa relevanttia tietoa päätöksenteon tueksi
- kehittää riskienhallintatoimia
- edistää vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa.

Dokumentoidun tiedon osalta niiden luomisessa, säilyttämisessä ja käsittelyssä on huomioitava niiden mahdollinen arkaluonteisuus sekä sisäinen että ulkoinen toimintaympäristö.

7 Arviointi ja jatkuva parantaminen

TIIVISTELMÄ

Riskienhallintaa tulee jatkuvasti kehittää oppimisen ja kokemusten myötä. Organisaation riskienhallinnan viitekehystä ja puitteita jatkuvasti arvioimalla niitä voidaan sopeuttaa vastaamaan ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutoksiin.

Arviointien ja tarkastusten havaintojen kokoaminen, merkittävimpien kehittämisalueiden tunnistaminen, priorisointi ja korjaavien toimenpiteiden aikataulutus sekä vastuutahon nimeäminen osana organisaation kehittämistoimintaa varmistaa jatkuvan parantamisen toimintamallin vakiintumisen osaksi normaalia toimintaa.

Riskienhallintaa tulee jatkuvasti kehittää oppimisen ja kokemusten myötä. Organisaation riskienhallinnan viitekehystä ja puitteita jatkuvasti arvioimalla niitä voidaan sopeuttaa vastaamaan ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutoksia. Arvioinnin myötä saadut havainnot estävät virheiden toistumista, tuovat esille mahdollisia puutteellisia tai tehottomia toimintatapoja sekä auttavat levittämään hyviksi havaittuja käytäntöjä organisaation riskienhallinnan eri tasoille.

Riskienhallinnan tilan arviointia varten on olemassa useita erilaisia viitekehyksiä, lisäksi arviointitietoa syntyy usein muiden tarkastusten ja arviointien ohessa. Riskienhallinnan viitekehystä voidaan arvioida myös esimerkiksi jo aiemmin mainitun The Orange Book - Management of Risk – Principles and Concepts –julkaisun liitteen 3⁴⁸ kattavan kysymyslistan avulla.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 65 pykälän mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävytydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Sisäisen valvonnan arvioinnin tueksi on valmisteltu arviointikehikko. Arviointikehikko on työkalu, jonka avulla voidaan arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa kussakin valtion virastossa ja laitoksessa. Arviointikehikossa on kuusi arviointialuetta, jotka perustuvat pitkälti yleisesti hyväksytyyn viitekehykseen (COSO).

⁴⁸ The Orange Book. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF.

Arviointialueet ovat:

- ohjausympäristö
- riskien arviointi
- valvontatoimenpiteet
- tieto ja viestintä
- seurantatoimenpiteet.

Tämän käsikirjan liitteessä 2 on listattu arviointiin liittyvät suositukset, ohjeet sekä arviointikehikko.

Riskienhallinnan prosessien toimivuutta sekä yhteyttä muihin organisaation prosesseihin voidaan arvioida ja tarkastella myös laatuarviointien yhteydessä. Esimerkiksi kokonaisvaltaista toiminnan johtamiseen, arviointiin ja kehittämiseen suunniteltua EFQM-mallia (European Foundation for Quality Management) käytetään yleisesti itsearviointiin sekä ulkoisiin arviointeihin, joissa tunnistetaan organisaation vahvuuksia ja kehittymisalueita. Riskienhallinnan toimivuudesta saadaan lisäksi tietoa organisaation sisäisen tarkastuksen sekä tilintarkastuksen havaintojen kautta.

Arviointien ja tarkastusten havaintojen kokoaminen, merkittävimpien kehittämisaluiden tunnistaminen, priorisointi ja korjaavien toimenpiteiden aikataulutus sekä vastuutahon nimeäminen osana organisaation kehittämistoimintaa varmistaa jatkuvan parantamisen toimintamallin vakiintumisen osaksi normaalia toimintaa.

Liitteet

Liite 1 Säädöspohja

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja asetuksen (1243/1992) säännöksillä luodaan valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan viitekehys. Talousarviolaki ja -asetus sekä niiden nojalla annetut määräykset ja ohjeet muodostavat valtiokonsernin corporate governance -dokumentin. Sisäisen valvonnan lähtökohtana on talousarviolain (423/1988) 24 b pykälä, jonka mukaan viraston on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto vastaa. Edelleen pykälässä todetaan, että sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston johto.

Sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan tavoitteista ja menettelyistä säädetään talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa käsittelevässä luvussa. Asetuksen 69 pykälän mukaan viraston johdon tehtävä on huolehtia siitä, että virastossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt, jotka varmistavat viraston talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, viraston hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston taloudesta ja toiminnasta. Myös näiden menettelyiden on käsiteltävä ne viraston vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa.

Talousarvioasetuksen 68 a ja 68 b pykälissä säädetään eduskunnalle annettavaan hallituksen vuosikertomukseen sisältyvästä riskien raportoinnista. Asetuksen 68 a pykälän mukaan hallituksen vuosikertomuksen tulee sisältää katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Asetuksen 68 b pykälässä säädetään puolestaan ministeriön arviosta toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä.

Talousarvioasetuksen 70 pykälän mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a pykälissä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys.

Talousarvioasetuksen 71 pykälässä säädetään valtiovarainministeriön yhteydessä olevasta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan

tehtävänä on muun muassa seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa, menetelmiä ja yleistä kehitystä sekä sisäisen valvonnan toimivuutta ja menettelyiden hyödyntämistä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa, tehdä aloitteita sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan kehittämiseksi sekä yhteensovittaa eri viranomaisten, virastojen ja laitosten menettelyitä sisäisessä valvonnassa ja valmistella tässä tarvittavia toimenpiteitä.

Talousarviolainsäädännön lisäksi riskienhallinnan normi- ja määräysperusta on johdettavissa ennen kaikkea perustuslaista, mutta myös hallintolaista ja muista yleislakeista, toimialakohtaisesta erityislainsäädännöstä, periaatepäätöksistä, viranomaisten määräyksistä, ohjeista ja suosituksista sekä EU- ja muista kansainvälisistä päätöksistä ja velvoitteista.

Riskienhallintaan liittyvä säädöspohja valtionhallinnossa on laaja, eikä kaikkia säädöksiä ole tässä käsikirjassa käsitelty.

Liite 2 Ohjeita ja suosituksia

Valtiovarain controller –toiminnon ohjeet ja suositukset

Valtiovarain controller -toiminto on 3.5.2017 antanut suosituksen valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista sekä koonnut riskienhallinnan järjestämistä koskevaa aineistoa hyödynnettäväksi. Suositus on ollut keskeisessä roolissa virastotason riskienhallinnassa ja sen kehittämisessä.

Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallilla tuetaan riskienhallinnan kehittämistä virastoissa. Mallin tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää riskienhallinnan käsitteitä, periaatteita, tavoitteita, organisointia, vastuuta ja toimintatapoja. Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalli sisältää suosittelut vähimmäisvaatimukset viraston riskienhallintapolitiikkaan. Malli määrittelee riskienhallinnan yleiset tavoitteet, vastuut ja toteutuksen keskeiset periaatteet. Keskeistä on, että riskienhallinta otetaan osaksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmää, se kattaa koko toiminnan ja toimintamalli on yhtenäinen läpi koko organisaation. Tavoitteena on edelleen, että virastolla on ajantasainen, oikea ja riittävän kattava käsitys riskeistään päätöksentekoaan varten sekä selkeästi määritellyt riskienhallinnan vastuut ja seurantajärjestelmä.

Controller –toiminnon laatimat materiaalit:

<https://vm.fi/riskienhallinta>

<https://vm.fi/sisaisen-valvonnan-arviointi>.

VAHTI-verkoston ohjeet ja materiaalit

VAHTI-verkosto tuo yhteen digitaalisen turvallisuuden kehittämisestä ja ohjauksesta vastaavien organisaatioiden johdon sekä digiturvasta vastaavat asiantuntijat. Digi- ja väestötietovirasto vastaa VAHTI-toiminnasta. Organisaatiot voivat hyödyntää näissä materiaaleissa olevia parhaita käytäntöjä turvallisuuden eri osa-alueiden kehittämiseen. Materiaaleihin sisältyy muun muassa ohje riskienhallintaan (VM 22/2017) sekä sen liitteenä riskiarviointityökalu ja sen käyttöohje.

[VAHTI-verkoston tuottamat materiaalit](#)

Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittäminen (HAUKKA)

[Valtioneuvoston periaatepäätöksessä](#) julkisen hallinnon digitaalisesta turvallisuudesta (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:23) määritetään kehittämisen periaatteet ja

keskeiset palvelut turvallisuuden edistämiseksi digitaalisessa toimintaympäristössä. Tavoitteena on kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä suojata kansalaisia, yhteisöjä ja yhteiskuntaa niiltä riskeiltä ja uhkilta, jotka voivat kohdistua tietoihin, palveluihin ja yhteiskunnan toimintaan digitaalisessa toimintaympäristössä. [Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden toimeenpanosuunnitelmassa 2020-2023 \(Haukka\)](#) kuvataan periaatepäätöksen toteuttaminen.

[HAUKKA-hankkeessa valmisteltuja raportteja ja muita selvityksiä](#)

Liite 3 Termejä ja määritelmiä

Riskienhallinnan sanastoja

[VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön](#)

Valtion taloudellisiin riskeihin ja vastuisiin liittyvä sanasto (tulossa)

[SFS OPAS 73 Riskienhallinnan sanasto \(maksullinen\)](#)

Sanastoja ja termipankkeja

[TEPA –termipankki](#)

TEPA –termipankki on sanastokeskuksen ylläpitämä erikoisalojen sanastojen ja sanakirjojen kokoelma.

[Tieteen termipankki](#)

Tieteen termipankki on eri tieteenalojen termistöä sisältävä wiki-muotoinen tietokanta.

[Yhteensopivuusalustan sanastot](#)

Sanastot-työkalulla kerätään ja ylläpidetään julkishallinnon yhteisiä terminologisia sanastoja ja käsitteitä.

[Valtioneuvoston termipankki Valter](#)

Valter sisältää valtioneuvoston kansliassa ja muualla valtionhallinnossa laadittuja sanastoja.

[Finto – Suomalainen asiasanasto- ja ontolgiapalvelu](#)

Finto.fi on keskitetty palvelu eri alojen yhteentoimiville sanastoille, ontologioille ja luokituksille.

[Muiden toimijoiden tuottamia sanastoja](#)

Valtioneuvoston kanslian kokoamaan listaan on koottu ja aiheittain ryhmitelty eri alojen sanastoja, jotka ovat käytettävissä julkishallinnon virastojen, laitosten, yhdistysten tai muiden toimijoiden verkkosivuilla.

Liite 4 Lukusuosituksia

Kirjallisuutta

Tekijä(t)	Teos	vuosi
Hardy, Karen	Enterprise Risk Management: A guide to government professionals, Wiley.	2015
Hopkin, Paul	Fundamentals of Risk Management, 5th Edition, the Institute of Risk Management.	2018
Hubbard, Douglas, W	The Failure of Risk Management, 2nd Edition, Wiley.	2020
Juvonen, Marko ym.	Yrityksen riskienhallinta, FINVA. Lainattavissa e-kirjana ellibs	2014
Kline, James	ERM in Government. Enterprise Risk Management in Government - James Kline Ph.D. CERM - Google-kirjat	2019
Moss, David A.	When All Else Fails – Government as the Ultimate Risk Manager, Harvard U.P.	2002
Ilmonen Ilkka ym.	Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan.	2016

Tutkimuksia

Aihealue	Tutkimuksen aihe ja tekijä(t)	vuosi
Riskienhallinta		
	Does the hiring of chief risk officers align with the COSO/ISO ERM frameworks?; Erastus Karanja	2016
Riskienhallinta julkisella sektorilla		
	Risk management in the public sector: a structured literature re-view; Enrico Bracci, Mouhcine Tallaki, Giorgia Gobbo & Luca Papi	2021
	Risk management and management accounting control systems in public sector organizations: a systematic literature review; Enrico Bracci, Tallaki Mouhcine, Tarek Rana & Danture Wickramasinghe	2021

	New development: Enabling ERM maturity in public sector organizations; Habib Mahama, Mohamed Elbashir, Steve Sutton & Vicky Arnold	2020
	Risk management practices and trade facilitation as influenced by public sector reforms: institutional isomorphism; Nizar Alsharari	2021
	Some foundational issues related to risk governance and different types of risks; Terje Aven & Ortwin Renn	2020
	New development: Integrating risk management in management control systems—lessons for public sector managers; Tarek Rana, Danture Wickramasinghe & Enrico Bracci	2019
Riskienhallinta osana johtamista, erityisesti julkisella sektorilla		
	How the distinction between general knowledge and specific knowledge can improve the foundation and practice of risk assessment and risk-informed decision-making; T.Aven, Vidar Kristensen	2019
	The Call for a Shift from Risk to Resilience: What Does it Mean?; Terje Aven	2019
	Creating conditions for critical trust – How an uncertainty-based risk-perspective relates to dimensions and types of trust; Lisbet Fjaeran, Terje Aven	2021
	An integrated perspective for balancing performance and risk; Shital Thekdi, Terje Aven	2019
	Improving government policy on risk: Eight key principles; Terje Aven, Ortwin Renn	2018
	Risk-based prioritization method for planning and allocation of resources in public sector; Felix P. Santhiapillai and R.M. Chandi-ma Ratnayake	2021
Strateginen riskienhallinta, erityisesti julkisella sektorilla		
	Strategic Risk Management in the Municipal and Public Sector; Thomas Cooper	2010
	Improving Strategic Risk Management at the Department of Homeland Security; David H. Schanzer & Joe Eyerma Applying Strategic Risk Management to Allocating Resources for H.S.: A Case Example of Port Security; Veronique de Rugy	2009
	Enterprise Risk Management as a Strategic Governance Mechanism in B2B-Enabled Transnational Supply Chains; Vicky Arnold ym	2012

VNK TÄYTTÄÄ, MINISTERIÖN JULKAISUSARJAN NIMI JA JULKAISUN VUOSI : SARJANUMERO.

Lähteet