

Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:54



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:54

Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille

Terhi Sääskilahti, Esko Mustonen

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-633-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille

Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:54 Teema Hallintopoliittika
Julkaisija Valtiovarainministeriö

Tekijä/t Terhi Sääskilähti, Esko Mustonen
Yhteisötekijä Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan riskienhallinnan jaosto
Kieli suomi **Sivumäärä** 86

Tiivistelmä

Riskienhallinnalla tuetaan organisaation tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi, jolloin ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat päätöksentekoa.

Tässä käsikirjassa riskienhallinnan yleinen viitekehys kuvataan yhdessä valtionhallinnon toimintaympäristön ja valtioneuvoston yhteisten ydintoimintojen ja palvelujen kanssa. Lähtökohdana on virastojen riskienhallinnan tukeminen voimassa olevan sääntelyn ja ohjeistuksen mukaisesti.

Käsikirjassa riskienhallinnan viitekehystenä käytetään kansainvälistä SFS-ISO 31000 -standardia. Käsikirjassa käsitellään riskienhallinnan järjestämisen periaatteita, riskienhallinnan suunnittelua, toteutusta sekä arviointia ja jatkuvaa parantamista. Valtionhallinnon riskienhallinta kytketään viitekehukseen yhteisten prosessien, palveluiden ja organisatoristen ratkaisujen näkökulmista.

Riittävä ja sujuva yhteistyö sekä viestintä edesauttavat riskienhallinnan onnistumista. Riskienhallinta kehittyy oppimisen ja kokemusten myötä. Riskitietoisien kulttuurin kehittyminen vaatii yhdessä hyväksytyjä arvoja ja käyttäytymismalleja, joiden viestiminen läpi organisaation kuuluu paitsi johdolle, myös jokaiselle työntekijälle.

Asiasanat riski, riskien arviointi, riskienhallinta, valtiovarainministeriö, käsikirjat, riskinarviointi

ISBN PDF 978-952-367-633-6 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-633-6>

Handbok för riskhantering för aktörer inom statsförvaltningen

Finansministeriets publikationer 2023:54		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Terhi Sääskilähti, Esko Mustonen		
Utarbetad av	Sektionen för riskhantering vid delegationen för intern kontroll och riskhantering		
Språk	finska	Sidantal	86

Referat

Riskhanteringen stöder uppnåendet av organisationens mål och identifieringen av möjligheter och hot i anslutning till verksamheten. Det är viktigt att delområdena inom riskhanteringen anpassas till organisationens verksamhetsmiljö och egen praxis för att på bästa möjliga sätt kunna stödja beslutsfattandet.

I denna handbok beskrivs den allmänna referensramen för riskhantering tillsammans med statsförvaltningens verksamhetsmiljö och statsrådets gemensamma kärnverksamheter och tjänster. Utgångspunkten är att stödja ämbetsverkens riskhantering i enlighet med gällande bestämmelser och anvisningar.

I handboken används den internationella standarden SFS-ISO 31000 som referensram för riskhantering. Handboken behandlar olika principer för att ordna samt metoder för att planera, genomföra, utvärdera och kontinuerligt förbättra riskhanteringen. Statsförvaltningens riskhantering kopplas till referensramen utifrån perspektiv om gemensamma processer, tjänster och organisatoriska lösningar.

Ett tillräckligt och smidigt samarbete samt kommunikation bidrar till att riskhanteringen lyckas. Riskhanteringen utvecklas genom lärande och erfarenheter. Utvecklingen av en riskmedveten kultur kräver gemensamt överenskomna värden och beteendemönster, och dessa bör kommuniceras genom hela organisationen inte bara av ledningen utan också av varje enskild arbetstagare.

Nyckelord risk, riskbedömning, riskhantering, finansministeriet, handböcker

ISBN PDF 978-952-367-633-6 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-633-6>

Risk management handbook for central government administration

Publications of the Ministry of Finance 2023:54	Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance	
Author(s)	Terhi Sääsikiähti, Esko Mustonen	
Group author	Risk Management Sub-committee of the Advisory Council on Internal Control and Risk Management	
Language	Finnish	Pages 86

Abstract

Risk management helps organisations achieve their goals and identify opportunities and risks related to their activities. It is important for organisations to adapt the various areas of risk management to their operating environment and practices. This will ensure the best support for decision-making.

This handbook describes the general framework for risk management along with the central government's operating environment and the Government's core functions and services. The approach of the handbook is to support risk management in government agencies in accordance with current regulations and guidelines.

The handbook uses the international SFS-ISO 31000 standard as its risk management framework. The handbook covers the principles for organising risk management and the planning, implementation, assessment and continual improvement of risk management. Central government risk management is linked to the framework from the perspective of joint processes, services and organisational solutions.

The success of risk management is supported by sufficient and smooth cooperation and communication. Risk management improves through learning and experience. The development of a risk-aware culture requires jointly approved values and behaviours. Communicating these values and behaviours throughout an organisation is a task not only for management, but for every employee.

Keywords risk, assessment of risks, risk management, Ministry of Finance, handbooks, risk assessment

ISBN PDF 978-952-367-633-6 **ISSN PDF** 1797-9714

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-633-6>

Sisältö

Esipuhe.....	8
1 Johdanto	9
2 Tarkoitus	11
3 Riskienhallinnan periaatteet ja puitteet	13
3.1 Riskienhallinnan periaatteet	15
3.2 Riskienhallinnan puitteet.....	17
3.3 Riskienhallintaprosessi	20
3.3.1 Riskien luokittelu	20
4 Riskienhallinta valtionhallinnossa.....	26
4.1 Valtioneuvoston riskienhallinnan ohjaus ja organisointi.....	29
4.2 Virastojen riskienhallinta	31
4.3 Riskienhallinta valtioneuvoston yhteisissä ydintoiminnoissa	35
4.3.1 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuri	35
4.3.2 Riskienhallinta yhteiskuntapolitiikan valmistelussa	38
4.3.3 Riskienhallinta toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa	40
4.3.4 Riskienhallinta säädösvalmisteluprosessissa.....	45
4.3.5 Riskienhallinta EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisessa	48
4.4 Riskienhallinta valtion yhteisissä palveluissa.....	51
4.4.1 Valtion yhteiset sisäiset tukipalvelut.....	51
4.4.2 Yhteisten palveluiden riskienhallinnan vastuut ja organisointi	52
5 Riskienhallinnan suunnittelu	55
5.1 Roolit, vastuut ja valtuudet.....	55
5.2 Yhteistyö riskienhallinnassa.....	59
5.3 Tietoperustainen johtaminen ja päätöksenteko.....	60
6 Riskienhallinnan toteuttaminen.....	64
6.1 Valmisteluvaihe.....	65
6.2 Riskien arviointiprosessi	66
6.2.1 Riskien tunnistaminen	66
6.2.2 Riskien analysointi.....	68
6.2.3 Riskien merkityksen arviointi	69
6.3 Riskien käsittely	73
6.4 Seuranta ja raportointi	74

7 Arviointi ja jatkuva parantaminen	76
Liitteet	79
Liite 1 Säädöspohja	79
Liite 2 Ohjeita ja suosituksia.....	81
Liite 3 Termejä ja määritelmiä	83
Liite 4 Lukusuosituksia.....	84

ESIPUHE

Muuttuva toimintaympäristö, talouden haasteet, hallinnon kehittämiseen liittyvät odotukset ja kansalaisten odotuksiin vastaaminen vaativat hallinnolta kykyä käytettävissä olevan tiedon monipuoliseen hyväksikäyttöön ja innovatiivisiin ratkaisuihin. Tulokselliseen toimintaan liittyy kuitenkin lähes väistämättä riskejä. Näiden riskien systemaattista hallintaa varten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan yhteydessä toimiva riskienhallinnan jaosto on valmistellut ensimmäisen riskienhallinnan käsikirjan valtionhallinnon toimijoille.

Käsikirjan lähtökohtana on virastojen riskienhallinnan tukeminen voimassa olevan sääntelyn ja ohjeistuksen mukaisesti. Käsikirjaan on koottu olemassa olevat säädökset ja ohjeet, siinä kuvataan riskienhallinnan järjestämistä, riskienhallinnan prosessia ja on pyritty kytkeään nämä valtioneuvoston keskeisiin organisatorisiin ratkaisuihin ja prosesseihin.

Käsikirjaa laadittaessa vahvistui käsitys valtionhallinnon riskienhallinnan monimuotoisuudesta. Samalla kuitenkin useissa yhteyksissä on tunnistettu tarve virastojen yhteistyölle ja strategisemmän, koko valtionhallintoa palvelevan riskienhallinnan kehittämiseksi. Yhtäältä laajoihin yhteiskunnallisiin uudistuksiin liittyvät riskit ja toisaalta monet viimeaikoinakin koetut yllättävät ja nopeasti kehittyvät tapahtumat koskevat usein monia, ellei kaikkia valtionhallinnon toimijoita. Yhteinen terminologia ja mahdollisuuksien mukaan yhteiset menettelytavat tukevat valtioneuvoston riskienhallintaa kokonaisuutena.

Riskienhallinta on osa organisaation parempaan päätöksentekoon tähtäävää johtamista. Avainasemassa riskienhallinnan toimeenpanossa on organisaation henkilöstö, joka toimeenpanee riskienhallinnasta tehdyt linjaukset. Siksi riskeistä ja riskienhallinnan menettelyistä on tärkeää viestiä koko henkilöstölle ja organisaation keskeisille sidosryhmille.

Helsingissä 17 päivänä elokuuta 2023

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto
Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen
Erityisasiantuntija Terhi Sääskilahti

1 Johdanto

Tiivistelmä

Riskienhallinta on koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta. Riskienhallinnalla tuetaan organisaation tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi, jolloin ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat päätöksentekoa. Organisaatiot niiden tasosta ja muodosta riippumatta vastaavat oman riskienhallintansa liittämistä osaksi toimintaa, päätöksentekoa, johtamista ja esihenkilötyötä kaikilla tasoilla.

Tulokselliseen toimintaan liittyy väistämättä riskejä, eivätkä julkishallinnonkaan toimijat voi olla samaan aikaan tuloksellisia, tuottavia ja toimia täysin riskittömästi. Riski tarkoittaa-kin epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin¹. Tämä vaikutus voi olla poikkeama odotetusta niin myönteisessä kuin kielteisessäkin mielessä. Korkealaatuisten palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen liittyy aina epävarmuutta. Epävarmuudella tarkoitetaan tilaa, johon liittyy osittainen tai täydellinen tapahtumaa, sen seurauksia tai todennäköisyyttä koskevan käsityksen tai tiedon puute². 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 ja niin edelleen.

Riskienhallinta on koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta. On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi, jolloin ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat organisaation päätöksentekoa. Yhtäältä valtioneuvoston kokonaisuuden johtamisessa ja toisaalta eri virastoissa tarvitaan toisistaan poikkeavia käytännön menetelmiä.

1 SFS-ISO 31073 -standardi

2 SFS-ISO 31073 -standardi

Organisaation tasosta ja muodosta riippumatta organisaatiot vastaavat oman riskienhallintansa 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 sisältöä voidaan soveltaa riskienhallinnan eri konteksteissa, esimerkiksi viraston tai sen toiminnan osan näkökulmasta tai vaikkapa prosessiriskien hallinnan kehittämisen tukena. Käsikirjan yleisenä riskienhallinnan viitekehysenä on tukeuduttu kansainväliseen SFS-ISO 31000 -standardiin. Lisäksi käsikirja perustuu soveltuvin osin jatkuvuudenhallintaan liittyvään standardiin SFS-EN ISO 22301 ja sisäisen valvonnan COSO -viitekehukseen. Käsikirjassa esitellään tämän lisäksi myös muita soveltuvia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehysia. Käsikirjan luvussa kuusi esitetään menettelyjä riskienhallintaprosessin käytännön läpiviemiseksi ja luvussa 7 kuvataan riskienhallinnan arviointia ja kehittämistä. Käsikirjaan on myös koottu olemassa olevaa valtionhallinnon riskienhallinnan säädöspohjaa (Liite 1), sekä 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.³ Käsikirjan tarkoituksena ei kuitenkaan ole muodostaa kaikille organisaatioille sellaisenaan sopivaa riskienhallinnan menettelytapaa tai luoda valtioneuvostotasoisesta keskitetyn riskienhallinnan mallia. Tämä ei olisi mahdollistakaan, koska virastot poikkeavat toisistaan monilla tavoin ja siksi on mahdotonta kuvata tarkasti yksittäisiä riskienhallintaan liittyviä toimia ja ratkaisuja. Tärkeää on, että virastoissa suunnitellaan oma riskienhallinta viraston tarpeiden, johtamisjärjestelmän ja organisaatorakenteen pohjalta. Yhteisten ydinprosessien osalta käsikirja kuvaa riskienhallinnan kytkeytymistä prosessien ylätasolla menemättä niiden toiminta-arkkitehtuurissa tunnistettuihin osaprosesseihin.

Käsikirja tarjoaa kuitenkin hyvien käytäntöjen viitekehyksen, jota vasten organisaatiot voivat verrata omia käytäntöjään ja näin arvioida oman riskienhallintansa rakenteita ja kattavuutta. Eteneminen kohti aikaisempaa yhdenmukaisempia riskienhallinnan menettelytapoja sekä poikkihallinnollinen keskustelu ja yhteistyö tukevat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä valtioneuvostotasolla sekä yhteisillä aihealueilla.

3 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 valtioneuvostotasoisesta riskienhallinnan kehittämistyöryhmä jätti loppuraporttinsa 31.5.2021 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:28).

3 Riskienhallinnan periaatteet ja puitteet

Tiivistelmä

Johdonmukainen ja selkeä viitekehys tukee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä ja kehittämistä. Käsikirjan yleisenä riskienhallinnan viitekehysenä on tukeuduttu kansainväliseen SFS-ISO 31000 -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. Ylimmän johdon tehtävänä on lisäksi arvioida jatkuvasti organisaation toimintaan vaikuttavia merkittävimpiä riskejä sekä päättää ja viestiä läpinäkyvästi organisaation riskinottohalu 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.

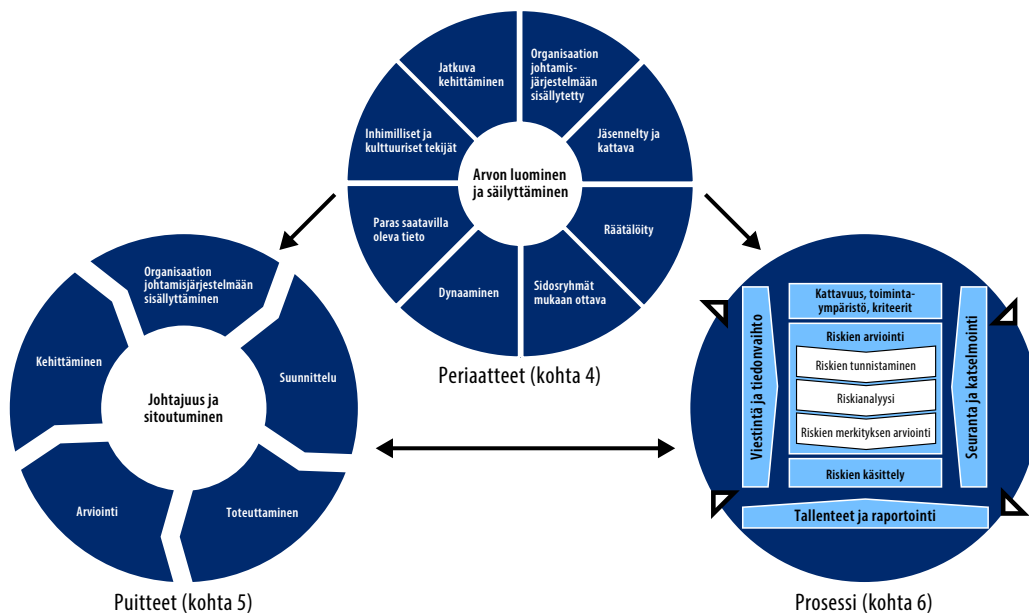
Riskienhallintaprosessi on systemaattinen ja jatkuvasti kehittyvä lähestymistapa, jonka tavoitteena on tuottaa laadukasta tietoa ja syötteitä epävarmuuden vaikutuksesta käytettäväksi organisaation riskitietoisen päätöksenteon tukena.

Johdonmukainen ja selkeä viitekehys tukee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämistä ja kehittämistä. Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että organisaatiossa kulakin riskienhallintatasolla sekä eri aihealueiden näkökulmasta 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 -standardi tarjoaa viitekehyksen, jonka avulla organisaatiot voivat tunnistaa, arvioida ja käsitellä riskienhallinnan eri osa-alueita. Standardissa kuvatut laadukkaat riskienhallinnan ominaisuudet – periaatteet, puitteet ja prosessi – toimivat hyvänä lähtökohtana organisaation riskienhallinnan järjestämiselle ja sen jatkuvalla parantamiselle.

Kuvio 1. Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi SFS-ISO 31000 -standardin mukaisesti. Lähde: SFS-ISO 31000 -standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.



Käsikirjassa riskienhallinnan viitekehykseksi valittiin SFS-ISO 31000, koska se kuvaa riskienhallintaa yleisellä tasolla ja soveltuu kaikkien organisaatioiden käyttöön sekä kaiken tyyppisten riskien käsittelyyn. Lisäksi standardi painottaa ylimmän johdon osallistumista riskienhallintaan sekä integroi sen kiinteäksi osaksi organisaation rakennetta, prosesseja, tavoitteita, strategioita ja toimintaa.

SFS-ISO 31000 -standardin soveltamisen tueksi on laadittu lisäksi SFS-EN IEC 31010 -standardi, jossa annetaan ohjeita systemaattisen menetelmän valinnalle ja soveltamiselle riskien arvioinnissa. Tässä standardissa esitetään lisäksi joukko riskien arviointiin soveltuvia

tekniikoita. SFS-ISO 30073 (Riskienhallintasanasto) sisältää riskienhallintaan liittyvän keskeisen terminologian ja käsitteiden määritelmät. Riskienhallintaan liittyviä käsitteitä ja niiden määritelmiä on koottu myös VAHTI-riskienhallinnan sanastoon.⁴

Muita riskienhallintaan soveltuvia viitekehyksiä ja standardeja ovat muun muassa COSO IC -sisäisen valvonnan malli sekä COSO-ERM (Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance) -viitekehys, joka on strategista riskienhallinta-ajattelua tukeva malli. COSO-IC -sisäisen valvonnan malli tarjoaa ymmärryksen sisäisen valvonnan osa-alueista sekä tuloksellisuudesta. COSO-IC -sisäisen valvonnan mallissa riskien arviointi on yksi viidestä sisäisen valvonnan osatekijästä. Valtionhallinnossa käytössä oleva sisäisen valvonnan arviointikehikko perustuu COSO-IC malliin. 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 riskinottohaluun. 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. SFS-ISO 31000 -standardissa esitetyt riskienhallinnan periaatteet kuvaavat vaikuttavan ja tehokkaan riskienhallinnan ominaisuuksia.

SFS-EN 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 SFS-EN ISO 22313 ohje standardin käyttöön. Näiden kahden standardin sisältöä ja soveltamista yleisellä tasolla käsitellään SFS-käsikirjassa 18 Riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuus.

4 [VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön](#)

Riskienhallinnan keskeiset periaatteet SFS-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 SFS-ISO 31000 -standardin mukaisesti. Lähde: SFS-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. Ylimmän johdon tehtävänä on lisäksi tunnistaa ja arvioida jatkuvasti organisaation toimintaan vaikuttavia merkittävimpiä riskejä sekä päättää ja viestiä läpinäkyvästi organisaation riskinottohalu 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 varaaminen on olennaista, huomioiden jokaisen työntekijän vastuu riskienhallinnasta osana omaa tehtäväkenttää ja päivittäistä työskentelyä.

Riskitietoisuuden 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 riskitietoisuuden 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.⁵ Puitteiden suunnitteluun sisältyy myös valinta mahdollisista riskienhallinnan tukijärjestelmistä ja työkaluista.

SFS-ISO 31000 -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

Kuvio 3. Riskienhallinnan puitteet SFS-ISO 31000 -standardin mukaisesti. Lähde: SFS-ISO 31000 -standardi. Standardin lainaus on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla.



5 [VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdusta riskiviestintään](#). VAHTI Hyvät Käytännöt -tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

Riskienhallinnan puitteiden suunnittelussa lähtökohtana on organisaation ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön tila ja sen mahdolliset, organisaation tavoitteisiin vaikuttavat tulevaisuuden kehityssuunnat. Tätä tarkastelua tukee ennakkoinnin 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:

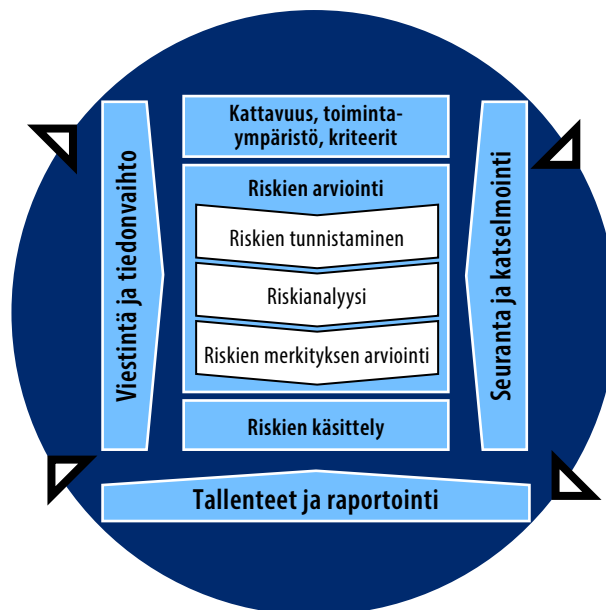
- organisaation suunnitteluun ja ohjaukseen kaikilla aikajän-teillä (esimerkiksi missio, visio, organisaatioidentiteetti ja strateginen suunnittelu sekä vuotuinen toiminnan ja talouden suunnittelu)
- eri toimintavaihtoehtojen valintoihin, ohjelmien ja/tai projektien suuntaamiseen, politiikkatoimien valmisteluun
- 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

Riskienhallintaprosessissa ennalta määritellyt periaatteet ja puitteet muuttuvat käytännön toiminnaksi. 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 iteratiiviseen 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.

Kuvio 4. Riskienhallintaprosessi SFS-ISO 31000 -standardin mukaisesti. Lähde: SFS-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 luokitteluksi on useita erilaisia malleja, jotka vaihtelevat näkökulmiltaan ja logiikaltaan. Luokittelut tuleekin 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 liittyvät riskit, geopolitiikkaan liittyvät riskit tai laajasti teknologiaan, ihmisten terveyteen tai hyvinvointiin liittyvät yhteiskunnalliset riskit.

Monet strategisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät riskit ovat sisäisiä riskejä, joiden toteutumisen 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 toimitilaturvallisuuden liittyvät riskit.

Esimerkki riskien luokittelusta

Riskiluokka	Liittyvät esimerkiksi	Huom.
Strategiset riskit	Toimintaympäristö	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> Kv-toimintaympäristö ja demokratia Ilmastonmuutos ja luontokato Väestökehitys, työvoima, tuottavuus Julkinen talous
	Organisaatio ja johtaminen	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> Arvot Organisaatorakenne Johtamisjärjestelmä Toimintajärjestelmä Prosessit
	Teknologia ja tarpeet	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> Digitalisaatio Teknologiavalinnat Uudet mahdollisuudet ja innovaatiot Palveluiden kysyntä ja tarve Legitimiteetti
Operatiiviset riskit	Toiminta	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> Johtaminen Tietosuoja ja -turva Projektihallinta Tilat ja laitteet
	Henkilöstö	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> Henkilöstörakenne Rekrytoinnit Henkilöstön osaaminen ja saatavuus

Riskiluokka	Liittyvät esimerkiksi	Huom.
Operatiiviset riskit	Säädöstenmukaisuus	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Väärinkäytökset • Sopimukset • Hankinnat • Lainsäädännön noudattaminen
Vahinkoriskit	Henkilöturvallisuus	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Työsuojelu • Työhyvinvointi • Liikkuminen/matkustus
	Toimitilat ja laitteet	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Toimitilaturvallisuus • Toimitilojen vahingoittuminen/tuhoutuminen • Laitteiden toimintahäiriöt • Energia
	Ympäristö	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Ilman/maaperän/veden saastuminen tai pilaantuminen
Taloudelliset riskit	Talouden hallinta	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Budjetointi • Investointien ja muiden pitkävaikutteisten menojen hallinta • Toimintamenojen hallinta
	Rahoitus	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Markkinariski • Korkoriski • Vastapuoliriski • Takaukset ja vakuudet
	Raportointi ja ennakointi	Esimerkiksi: <ul style="list-style-type: none"> • Yleinen taloudellinen kehitys • Raportoinnin oikeellisuus • Raportoinnin oikea-aikaisuus

Vaihtoehtoja riskien luokittelumiseksi 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 liitteessään⁶ myös muita esimerkkejä riskien luokittelumiseksi. 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
9. teknologiaan, tietoon ja turvallisuuteen liittyvät riskit
10. projekti/ohjelmariskit sekä
11. maineriskit.

6 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

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”⁷ ja ”Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan”⁸ on tunnistettu ja analysoitu rakenteellisen korruption riskialueita.

Valtiovarainministeriön julkaisemassa valtiohallinnon toimijoille tarkoitetussa ohjeistuksessa selvitetään tarkemmin korruptioriskien tunnistamiseen ja niihin liittyvien hallintatoimien suunnitteluun liittyviä kysymyksiä⁹.

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

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

9 [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 itseenäisesti 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 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.

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 realisoituu uudenlaisia riskejä. Keskittäminen, poikkihallinnollisuus, ulkoistaminen sekä yksityistäminen ovat pidentäneet hallinnon toimintoketjuja. Esimerkiksi valtion yhteisiin palveluihin liittyvät riskit ovat niin hajautuneita ja monisyisiä, ettei yksittäisellä virastolla ole mahdollisuuksia hallita niitä yksinään. Pitkissä toimintoketjuissa 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. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöt toteuttavat perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaista hallinnonalan valvontavastuutaan pääosin tulohajauksen kautta ja tilinpäätöskannanottona.

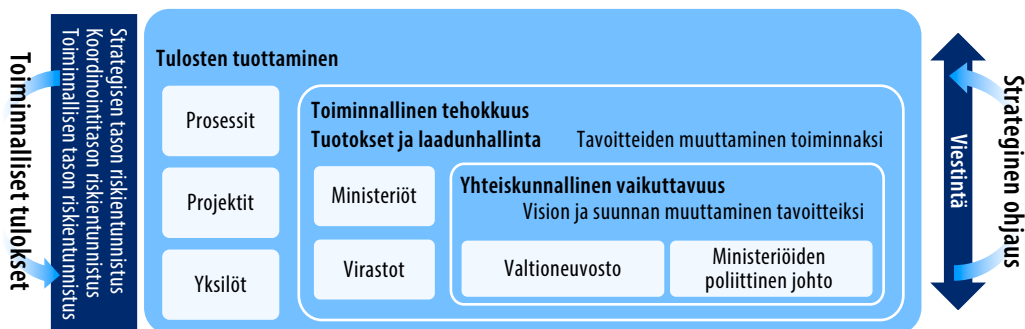
Valtionhallinnon yhteiset sisäiset tukipalvelut, jotka on keskitetty yhden toimijan, esimerkiksi palvelukeskuksen tai liikelaitoksen vastuulle, tuovat riskienhallintaan hallinnonalat ja toimijat läpileikkaavan elementin. Vastaavia toimijat läpileikkaavia tehtäviä on valtionhallinnossa toisaalta järjestetty 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 tilanteiden 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 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.

Valtionhallinnon kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkoittaa, että kukin organisaatio kulakin organisaatiotasolla sekä eri aihealueiden näkökulmasta tunnistaa olennaiset riskit, jotka priorisoidaan, hallitaan ja vastuutetaan. Näihin kuuluvat myös omat toimintaratjat ja resurssit ylittävät riskit, jotka laajuudessaan koskettavat myös muita. Riskienhallinnassa kontekstin määrittäminen oikein on tärkeää. Yleisimmin organisaatiot tarkastelevat omia riskejä omasta organisaatiokontekstista. Muiden organisaatiokontekstien huomiointia voidaan pitää riskivastuullisena toimintana, mutta sitä voidaan myös hyödyntää omien näkökulmien avartamiseen sekä mahdollisuuksien tunnistamiseen. Myös riskien katsantotaso vaihtelee ja on tärkeää olla tietoinen kulloisestakin katsantotasosta. Strategisen tason tarkastelu kohdistuu organisaation päätöksenteon tasoon, jolla tehdään koko organisaation toimintaa ja kehittämistä koskevat päätökset. Koordinoivalla tasolla päätökset tehdään esimerkiksi yksittäisten liiketoiminta-alueiden ja yksiköiden toiminnan järjestämisen näkökulmasta. Toiminnallisella tasolla strategisen tason ja koordinoititason päätökset huomioiden tehdään toteutusta ja toimeenpanoa koskevia ratkaisuja. Kaikilla organisaatiotasolla tulee tunnistaa eri katsantotasoisia riskejä.

Kuvio 5. Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan tasot ja tavoitehierarkia.



Lisää aiheesta

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta teki kesällä 2019 kyselyn riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa¹⁰. 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 koskevissa riskienhallinnan menettelyissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti laillisuustarkastuksessaan vuonna 2017 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa.¹¹ Tarkastusraportin perusteella tehokkaan ja valtiokonsernille lisäarvoa tuottavan riskienhallinnan edut voisivat perustua kokonaisvaltaiseen ylimmän tason (valtioneuvoston) ohjaamaan riskianalyysiin. 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 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

10 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>.

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

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.¹² Valtiovarainministeriö vastaa myös julkisen hallinnon kehittämisen yleisistä periaatteista sekä pyrkii varmistamaan julkisen hallinnon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden.

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 samoin kuin finanssihallinnon, 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.

Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastuksia toteutetaan esimerkiksi tuloksellisuustarkastuksina, jotka voivat kohdistua esimerkiksi toiminnan suunnitteluun, ohjaukseen ja johtamiseen sekä tuloksiin, vaikutuksiin, taloudellisuuteen ja tehokkuuteen.

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

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, tilikautittain valtion velanhallinnan vuosikatsaus sekä päivittyvä julkisen talouden suunnitelma. Myös kerran vaalikaudessa laadittava tulevaisuuskatsaus sisältää kattavan, merkittävimpien toimintaympäristöön kohdistuvien riskien kuvauksen.

4.2 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 tehtävälueilla on kuitenkin riskienhallintaa ohjaavaa ja tarkentavaa lainsäädäntöä, määräyksiä, ohjeita ja toimintamalleja, jotka tulee ottaa huomioon viraston riskienhallinnan kokonaisuudessa.¹³

Riskienhallinta on osa viraston johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä suunnittelua ja seuranta. 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 tulosohejaus. Osana tulosohejasta myös ohjattavan viraston riskinottohalu ja -kyky voidaan vahvistaa ja päätös kirjata. Valtiovarainministeriön ohjeessa valtion virastojen tulosohejauksen hyvistä käytännöistä¹⁴ suositellaan, että tulosohejausprosessin 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 merkityksestä ja toimiminen esimerkkinä luo perustan hyvän hallinnon toimivuudelle koko organisaatiossa. Viraston riskienhallinnan tueksi on tuotettu muun muassa malli viraston riskienhallintapolitiikaksi.¹⁵

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 tuloksellisuus, varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta. Sisäisen valvonnan ilmentymiä ovat esimerkiksi hyväksymisvaltuudet, työnjako, laskenta- ja ohjausjärjestelmiin rakennetut kontrollit sekä ennen kaikkea hyvä ohjauskulttuuri.

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

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

14 [Valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohejauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024-2027](#)

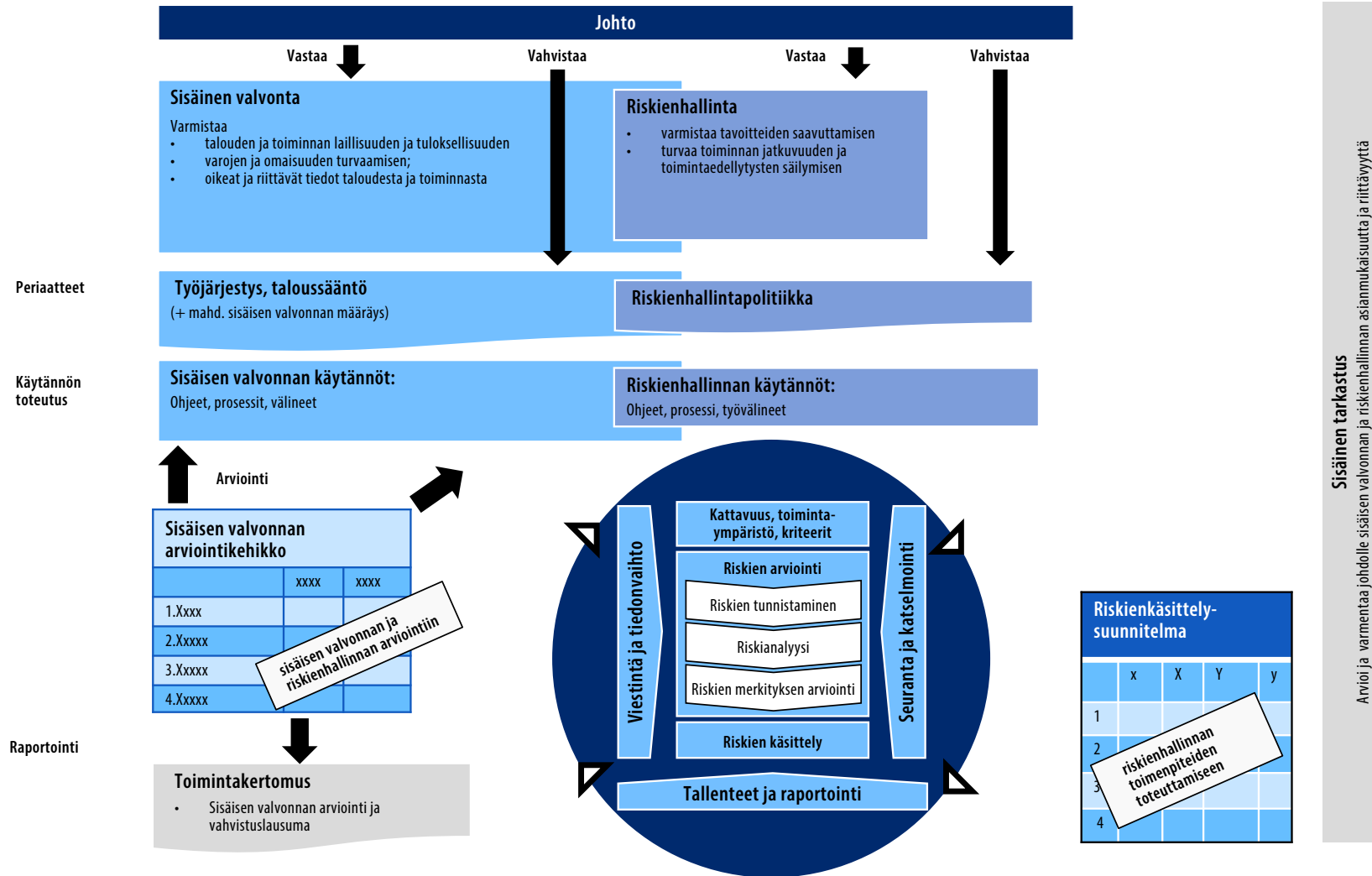
15 <https://vm.fi/riskienhallinta>

kyse on sisäisen valvonnan alaan kuuluvien 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 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä. Sisäisen tarkastuksen roolia riskienhallinnassa on käsitelty tarkemmin tämän käsikirjan luvussa 5.1.

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

Kuvio 6. 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 kuvioista pohjautuu SFS-ISO 31000 -standardiin (Standardin lainaukset on tehty Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n luvalla).



4.3 Riskienhallinta valtioneuvoston yhteisissä ydintoiminnoissa

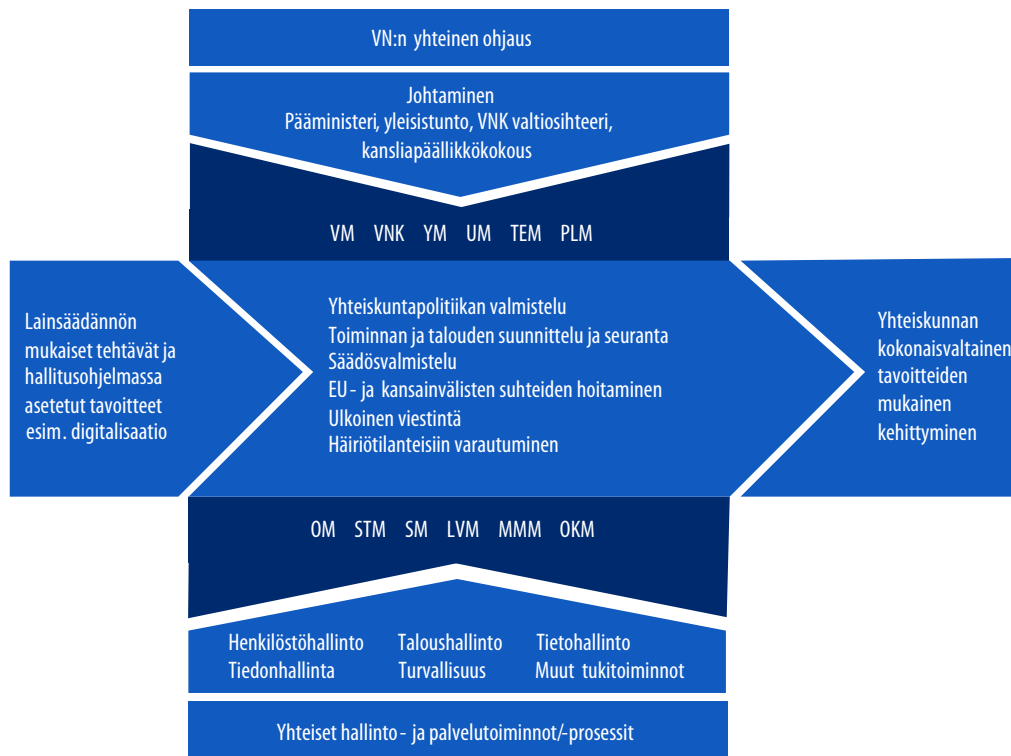
4.3.1 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuri

Valtioneuvoston yhteisten toimintojen toiminta-arkkitehtuurin vuonna 2022 valmistuneessa nykytilakuvauksessa¹⁶ 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.

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

Kuvio 7. 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).¹⁷

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

Kuvio 8. Valtioneuvoston nykytilanteen yhteisten toimintojen kartta. Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.



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

Säädösvalmistelu, joka sisältää sekä lainvalmistelun että lakia alempiasteisten säädösten valmistelun, on valtioneuvoston keskeinen ydintehtävä. Säädösvalmistelussa riskienhallinnan menettelyjen avulla voidaan varmistaa lakien sisällöllinen laatu ja säädösvalmisteluprosessin sujuvuus. Lainsäädäntö omalta osaltaan varmistaa tulosohejauksessa 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 ennakkoinnin kautta saatava tieto.

4.3.2 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 taustoitusta-, 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.¹⁸

Riskienhallinnan näkökulman huomioiminen ja riskienhallinnan prosessin integrointi osaksi strategisten linjausten valmistelua ja niistä sopimista turvaa ja ohjaa niiden myöhempiä toimeenpanoa. Jatkuvana prosessina riskienhallinnalla voidaan merkittävästi parantaa tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämistä selvittänyt työryhmä on antamissaan suosituksissa korostanut

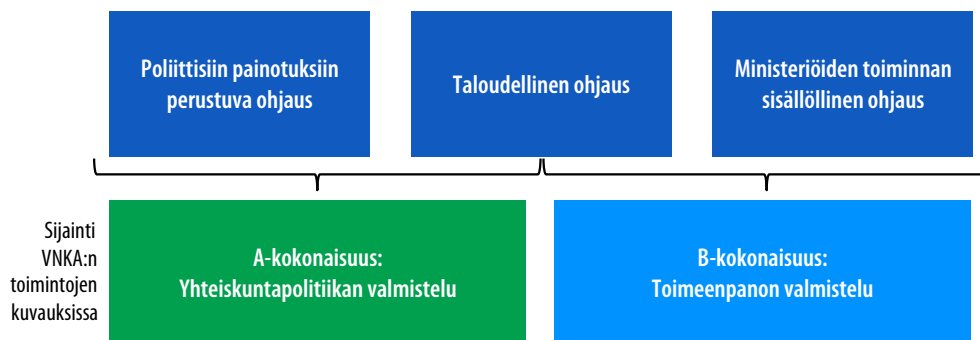
18 Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri: Nykytilakuvaus 2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-519-1>.

ennakointi- ja tutkimustiedon sekä jatkuvan tilannekuvan ylläpidon tärkeyttä.¹⁹ Tämä tieto on avainasemassa myös tavoitteisiin vaikuttavien riskien jatkuvassa tunnistamisessa, analysoimisessa ja arvioinnissa. Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen (KOVA) -raportti²⁰ 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, vastuut ja seuranta. Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma täydentävät kokonaisuutta.

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

Kuvio 9. VNKA toiminta-arkkitehtuurin jaottelu ohjauksen elementtien osalta. Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.



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

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

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.²¹ Kohti vaikuttavaa vaalikautta – Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen (KOVA) -raportti²² korostaa hallitusohjelman linjaustenvalmisteluprosessissa ennakoivaa ja suunnitelmallista otetta sekä yhdessä sovittuja käytäntöjä ja menettelytapoja prosessin aikaisten riskien hallitsemiseksi.

4.3.3 Riskienhallinta toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa

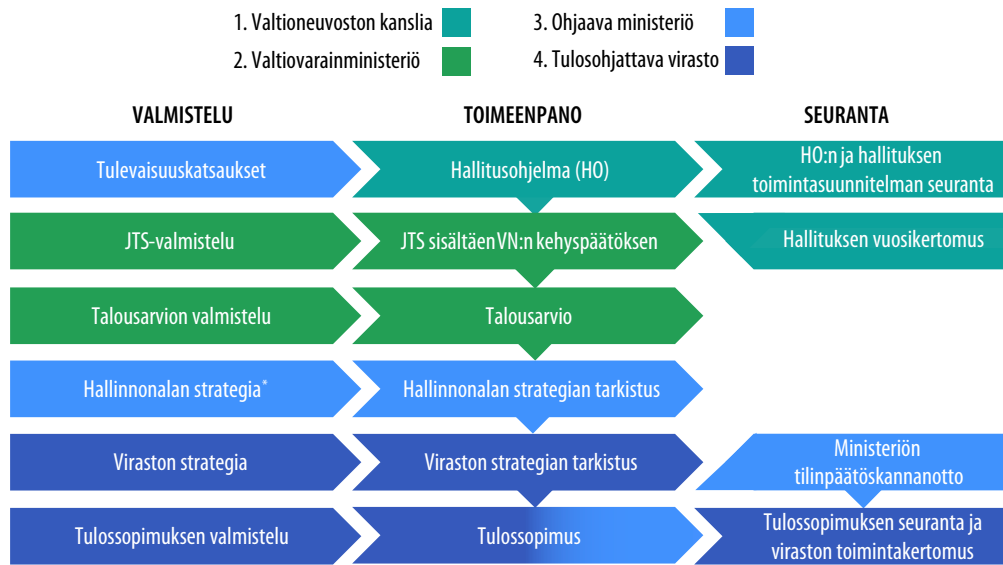
Valtioneuvoston yhteiset ohjausprosessit muodostuvat virastojen tulosohjausprosessista (mukaan lukien liikelaitosten ohjaus), valtioyhtiöiden omistajaohjausprosessista sekä valtionavustustoiminnasta. Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi ohjausprosesseja tukee ohjauksessa asetettavien tavoitteiden 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.

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

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

Kuvio 10. Toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tehtäviä ja prosesseja. Vaiheen värikoodaus tarkoittaa tehtävän kokonaisvastuullista toimijaa. Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.



(*) Prosessi voi puuttua osalla ministeriöistä

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 tulosneuvotteluissa 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 ohjeen²³ 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 ohjeen 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.

Tilinpäätösraportoinnin lisäksi hallinnonaloilla on vaihtelevia ohjaukäytänteitä 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.

Valtियोhtiöiden omistajaohjaus on kokonaisuus, jossa valtioneuvoston kanslialla (VNK) on keskeinen rooli, mutta valtियोhtiöiden omistajaohjausta tehdään myös muissa ministeriöissä. Omistajaohjauksen kehittämis- ja koordinaatiovastuu koko valtioonhallinnon tasolla on valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston kansliassa laaditaan myös kunkin hallituskauten osalta omistajapoliittinen periaatepäätös, joka päätetään valtioneuvostossa. Periaatepäätös sisältää omistamisen keskeiset periaatteet, toimintatavat ja tavoitteet, ja

23 [Valtiovarainministeriön ohje valtion virastojen tulosohjauksen hyvistä käytännöistä vuosina 2024–2027](#)

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 yritys- ja vastuuriskit sekä omassa toiminnassaan että arvoketjussaan ja liitettävä yritys- ja vastuuriskit osaksi riskienhallintajärjestelmää.²⁴

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 tarkoituksenmukaisella tavalla suunniteltuja.

Lisää aiheesta

Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

Tulosohjauksen periaatteista ja käytännön toteutumisesta eri hallinnonaloilla on julkaistu vuonna 2021 kattava arviointi osana valtioneuvoston tutkimustoimintaa.²⁵ Myös Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuurin nykytilakuvauksen laadinnan yhteydessä vuonna 2022 tunnistettiin tulosohjausprosessin kehittämistarpeita²⁶.

24 [Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020](#)

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

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

Toimintaympäristön analyysi ja ennakointi ovat viime vuosina kehittyneet vahvemmin osaksi tulosohjausprosessia. Toiminnan ja talouden suunnittelussa onkin tarpeen käyttää erilaisia menetelmiä ja monialaisia asiantuntijoita päätöksenteon valmistelussa. Yksi suositeltava menetelmä on esimerkiksi skenaarioanalyysi. Riskienhallinnan näkökulma on joillakin hallinnonaloilla ja ministeriöissä jo vakiintumassa osaksi tulosohjausprosessia ja merkittävimpien riskien tunnistaminen ja kirjaaminen osaksi tulosopimusasiakirjaa. Myös seurantamenettelyt ovat kehittyneet viimeisten vuosien aikana. Ennakoinnin tuottama tieto kytkeytyy tulostavoitteiden määrittelyyn, riskienhallinnan menettelyt taas tukevat laadukkaan tulosohjausprosessin toteuttamista, tavoitteiden asettamista sekä niiden toteutumisen varmistamista ja seurantaa.

Riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen valtion strategisen intressin yhtiöissä

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti tuloksellisuustarkastuksessaan Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen²⁷ mm. sitä, ovatko valtion strategisen intressin yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja valtiovarainministeriö huolehtineet siitä, että yhtiöiden riskienhallinnan järjestämisessä on toimittu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti. Kannanottoinaan VTV totesi mm. että omistajaohjausosasto on varmistanut yhtiöiden riskienhallintaprosessien olemassaolon ja analysoi riskejä, mutta ei suoraan ota kantaa yhtiöiden riskitasoon, riskinotto-kykyyn tai riskienhallinnan toimivuuteen. Strategisen intressien yhtiöissä osakeyhtiölain mukaan määräytyvä perinteinen omistajariski (sijoitetun pääoman menettäminen) voi laajentua valtion yhteiskunnalliseksi riskiksi. Jos strategisten intressien toteutumisen katsotaan olevan valtiolle ja yhteiskunnalle oleellista tai jopa elintärkeää, valtion on lähes mahdotonta antaa tällaisen yhtiön mennä konkurssiin tai ainakaan lakkauttaa tai ennakoimattomasti muuttaa harjoittamaansa strategisen intressin mukaista toimintaa.

27 Valtion strategisen intressin yhtiöt – riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2023. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-537-5>

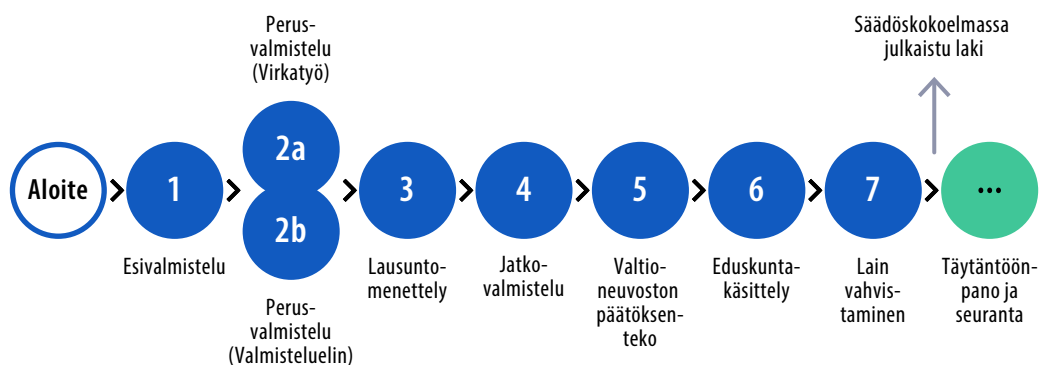
4.3.4 Riskienhallinta säädösvalmisteluprosessissa

Lainsäädäntö on keskeinen yhteiskunnallinen ohjauskeino ja säädösvalmistelu osaltaan valtioneuvostotason riskienhallinnan väline. Säädösvalmistelu sisältää sekä lakien että lakia alemman asteisten säädösten valmistelun. Myös hallituksen lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelmien kokoaminen sisältyvät säädösvalmistelun kokonaisuuteen. Hallituksen lainsäädäntöohjelmalla pyritään luomaan kokonaiskuva koko hallituskauden lainsäädäntötyöstä. Lainsäädäntöohjelma täsmentyy puolivuositaisissa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmissa. Hallitus valmistelelee eduskunnan kevät- ja syysistuntokauden alussa suunnitelman eduskunnalle istuntokaudella annettavista lakiesityksistä.

Riskienhallinnan menettelyjä voidaan hyödyntää säädösvalmistelussa varmistamaan sekä lakien sisällöllinen laatu, että säädösvalmisteluprosessin sujuvuus. Säädösvalmisteluun liittyvien riskien hallinnassa on otettava yksittäisen hankkeen ja hankekokonaisuuden lisäksi huomioon hankkeen yhteensovittaminen ministeriön ja valtioneuvoston muuhun toimintaan, valtioneuvoston piirissä toimintaan käytettävissä oleviin resursseihin, eri toimien ajoitukseen ja yhteisvaikutuksiin. Säädösvalmistelua koskevan riskienhallinnan tavoitteena on, että säädösvalmistelu tarjoaa edellytyksiä olosuhteisiin nähden parhaaseen sääntelyratkaisuun, jolla edistetään tehokkaasti perustuslain puitteissa yhteiskunnallisia tavoitteita ja jonka vaikutuksia ja toimivuutta voidaan ennakoida ja seurata riittävän hyvin. Riskien hallintaa ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa vain erilaisten epäonnistumisien ja virheiden välttämiseen säädösvalmistelussa.

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 sidospesit on kuvattu lisäksi muun muassa valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurikuvauksessa.

Kuvio 11. Lainvalmistelun perusprosessi. Lähde: Lainvalmistelun perusprosessi: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.



Säädösvalmisteluun liittyviä vastuita on kuvattu mm. ministerin käsikirjassa²⁸. Sen mukaan kukin ministeriö vastaa lainvalmistelusta sekä lainsäädännön ajantasaisuudesta ja toimivuudesta omalla toimialallaan. Ministeriöiden vastuu kattaa myös niiden toimialoja koskevan EU- ja valtiosopimustaustaisen lainvalmistelun. Yhä useammat lainsäädäntöhankkeet ovat poikkihallinnollisia. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Lainvalmisteluhankkeiden suunnittelusta, valmistelun voimavaroista ja osaamisesta sekä virkamiesten työn johtamisesta huolehtiminen on viime kädessä ministeriön johdon vastuulla.

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. Myös sidosryhmien kuuleminen prosessin eri vaiheissa, esimerkiksi ennen säädösvalmistelutoimeksiannon antamista ja perusvalmistelun aikana auttaa ehkäisemään myöhemmässä vaiheessa ilmi tulevien epäkohtien korjaamiseen liittyviä ongelmia.

28 Ministerin käsikirja. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>

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 valmistelutavan 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 (hankeikkuna) 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 aikataulutus 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.

Vaikutusarviointi²⁹ 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 epävarmuustekijöitä sekä riskejä. 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.

29 [Uudistettu lainvalmistelun vaikutusarviointiohje](#) auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa.

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

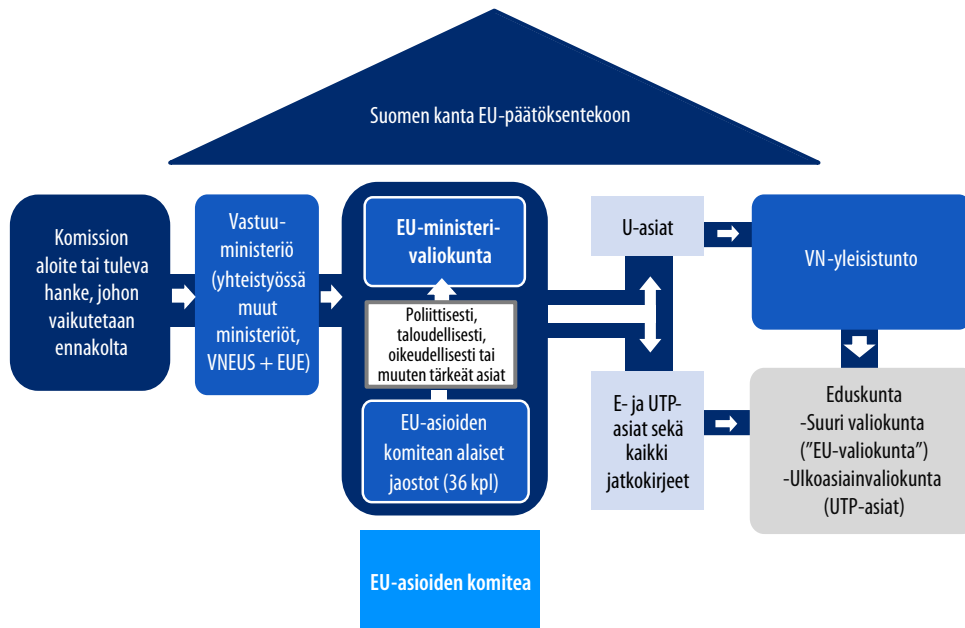
4.3.5 Riskienhallinta EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisessa

Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän³⁰ tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on koordinoitu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU- ja kansainvälistä toimintaa, siihen liittyviä valtioneuvoston rooleja ja vastuita kuvataan tarkemmin muun muassa Ministerin käsikirjan³¹ luvussa 10. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto koordinoi ja yhteensovittaa Suomen EU-politiikkaa ja johtaa EU-asioiden komitean työtä. EU-asioiden osaston virkamiehet ovat toimineet EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä. EU-asioiden osasto antaa toimintaohjeet Suomen pysyväälle EU-edustustolle Coreperissa käsiteltäviin asioihin ja vastaa muun muassa niiden asioiden valmistelusta, jotka nousevat Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Lisäksi EU-asioiden osastolla on vastuurooli valmisteltaessa tiettyjä laajoja EU-politiikka kokonaisuuksia, kuten institutionaalisia kysymyksiä, oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä EU-asioita sekä EU:n monivuotista rahoituskehystä.

30 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.

31 Ministerin käsikirja. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-538-2>

Kuvio 12. EU-asioiden yhteensovittamisen toimijat valtioneuvostossa. Lähde: Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, nykytilakuvaus 2022.



EU-politiikassa on keskeistä ennakoiva ja monitasoinen vaikuttaminen. Viime vuosina suuret horisontaaliset EU-aloitteet sekä erilaiset laajat kriisit ovat yleistyneet ja lisänneet poikkisektoraisuutta ja luoneet lisähaasteita sekä EU-vaikuttamiseen että EU-asioiden koordinaatioon.³² Kattava valmistelu ja yhteensovittamisjärjestelmä mahdollistavat koordinoitua kannanmuodostuksen ja varhaisen vaikuttamisen.

Ulkoisten muutostekijöiden jäsentäminen (ennakointiprosessi) ja niiden aiheuttaman epävarmuuden vaikutusten ymmärtäminen (riskienhallintaprosessi) kytkeytyvät tiiviisti EU-tason ja kansainvälisen toiminnan ennakkoliseen 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

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

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 ennakkoinnin ja riskienhallinnan tärkeys.³³

Joka kolmas vuosi laadittava Suomen kansallinen riskiarvio koostuu eri hallinnonalojen muodostamista, yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kansallisesti vaikuttavista uhkamalleista ja häiriötilanteiden kuvauksista. Uhalla tarkoitetaan mahdollisesti toteutuvaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua. 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.

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

Kansallinen riskiarvio kuvaa laajasti turvallisuusympäristön muutoksia sekä globaalien toimintaympäristön murrosta. Toimintaympäristön muutosten seuranta ja analysointi sekä ennakoitavien tilanteiden ylläpitäminen on kaikkien yhteiskunnan varautumisesta ja häiriötilanteiden hallinnasta vastuussa olevien tahojen jatkuvaa ja aktiivista toimintaa.³⁴

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, erityistehtäväyhtiölle, 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 toimintatavat 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 säädöksien, ohjeiden ja strategioiden muodossa sekä yhteistyössä

34 Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisu 2023:4. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7>.

konsernitoyimijoiden kanssa tapahtuvalla palveluiden ja tietojärjestelmien kehittämällä. Valtiontalouden kiinteistö- ja toimitilahallinnan, hankintatoimen ja talousohjauksen tavoitteet on määritelty erillisissä strategioissa.³⁵

4.4.2 Yhteisten palveluiden riskienhallinnan vastuut ja organisointi

Valtionhallinnon muutoksen myötä kehittyä ja realisoituu uudenlaisia riskejä. Keskittäminen, 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 riskienhallintatoimenpiteistä; riskinomistajan rooli hämärtyy. Toisaalta riskit ovat niin monisyisiä, ettei yksittäisellä virastolla ole yksinään riittävää keinovalikoimaa hallita riskiä ja varmistaa toiminnan jatkuvuutta.³⁶ Pitkissä toimintoketjuissa korostuvat erityisesti tiedon jakamiseen ja laatuun, tietosuojaan ja tietoturvaan sekä erilaisiin sopimuksiin liittyvät riskit.

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 viitekehyyksen 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 määrittelyssä. 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.

35 Valtion yhteiset palvelut – Valtiovarainministeriö (vm.fi)

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

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

Kontrollimatriisi

Valtiokonttori on laatinut ohjeet taloushallinnon tehtävien, palkanlaskennan sekä matkustamisen tehtävien kontroleista. Ohjeessa on kuvattu edellä mainittuihin tehtäviin sisältyvät prosessit riskipisteineen kontrollimatriisin muodossa. Matriisissa on kuvattu kaikille virastoille yhteiset kontrollit sekä Palkeiden suorittamat kontrollit. Viraston omien kontrollien osalta matriisia tulee ohjeen mukaan täydentää dokumentoimalla, mitä tehtäviä tai tehtävän osaa viraston oma kontrolli koskee, mihin riskiin kontrolli vastaa, mikä on kontrollin sisältö, kenen vastuulla kontrolli on ja miten kontrollin toteutuminen todennetaan. Ohjeen mukainen taso on kontrollien suositeltava vähimmäistaso. Valtiokonttori on julkaissut lisäksi eri prosesseihin liittyviä hyvien käytäntöjen ohjeita sekä vuosittain päivitettävään vastuunjakomääräyksen koskien Palkeiden ja asiakasvirastojen välistä työnjakoa.

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.³⁷

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.³⁸

VTV:n tarkastushavaintoja

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus -tuloksellisuustarkastusraportissa³⁹ vuodelta 2018 käsitellään mm. valtionhallinnon toimintojen keskittämisen, poikkihallinnollisten hankkeiden sekä laajojen toimintoketjujen riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämistä.

37 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>

38 Palkeiden ja Valtorin arvioinnin loppuraportti. Valtiovarainministeriö 1.3.2021. [Palkeet+ja+Valtori+arviointi+loppuraportti+20210301.pdf \(vm.fi\)](http://vm.fi/Palkeet+ja+Valtori+arviointi+loppuraportti+20210301.pdf)

39 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 ylätasolla 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 huomioiduiksi.

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 tarkoitettun riskienhallintapolitiikkamallin (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 esihenkilöt, 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.

Ylimmän johdon tehtävänä on 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 määrittelee ja päättää organisaation riskinottohalun tason sekä käsittelee virastotasoiset riskit ja riskienhallintatoimenpiteet. 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.

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

Riskienhallinnan vastuuhenkilön vastuulla on seurata riskienhallinnan tilaa, koordinoita 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. Tällöin rooliin sisältyy vahvemmin riskienhallinnan toimivuuden valvonta ja menettelyjen haastaminen. Viestiminen riskeistä, riskitiedosta ja riskienhallinnan prosessin tuloksista voi myös sisältyä riskienhallinnan vastuuhenkilön rooliin.

Organisaation vakioituja toimintaprosesseja toteutetaan organisaatiossa läpileikkaavasti 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.

Riippumaton sisäinen tarkastus selvittää johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä mm. suorittamalla johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäinen tarkastus voi esimerkiksi arvioida riskienhallinnan prosessia, varmistaa, että riskienhallintaprosessi on olemassa ja sitä käytetään. Varovaisuutta noudattaen sisäisellä tarkastuksella voi myös olla kehittävä tai neuvova rooli. Sisäinen tarkastus ei voi olla vastuussa riskienhallinnan järjestämisestä ja toteuttamisesta tai riskienhallintaan liittyvästä päätöksenteosta. Talousarvioasetuksen 70§ mukaisesti viraston tai laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta asetuksen 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta.

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

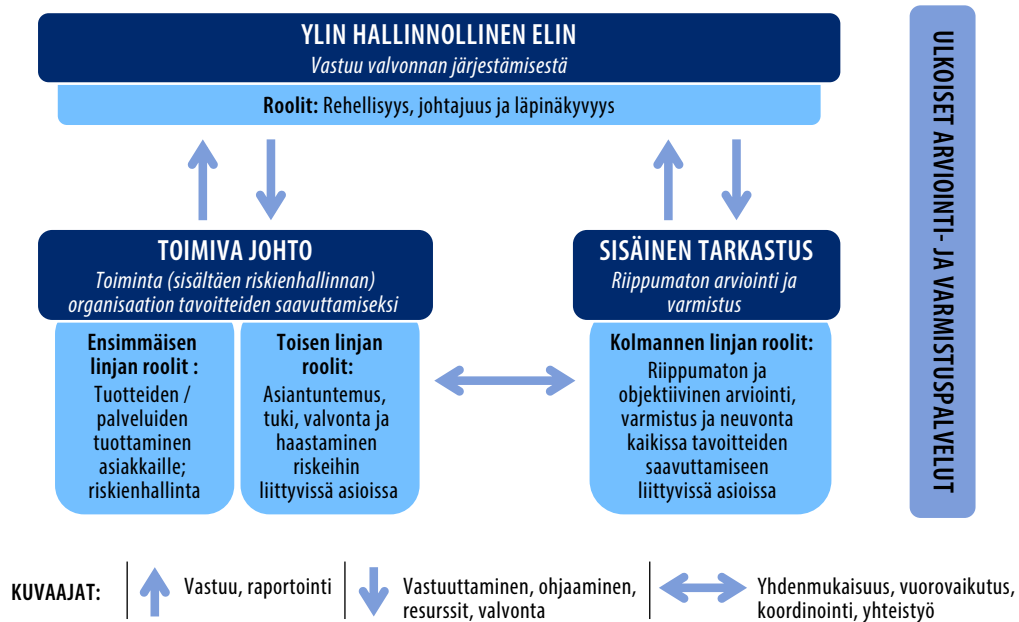
Kolmen linjan malli

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.

Mallissa ensimmäisestä linjasta vastaa ydintoiminnasta ja sen prosesseista vastuullinen johto ja esihenkilöt. 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.

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.

Kuvio 13. IIA:n Kolmen linjan malli (2020). Lähde: The Institute of Internal Auditors Finland, <https://theiia.fi/uutinen/kolmen-linjan-malli-kuva-suomennettu/>.



5.2 Yhteistyö riskienhallinnassa

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

SFS-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, lausuntonmenettelyä, 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 riittävässä 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.⁴⁰

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.

40 [VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdusta riskiviestintään](#). VAHTI Hyvät Käytännöt -tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

5.3 Tietoperustainen johtaminen ja päätöksenteko

Koska ylimmän johdon tehtävänä on keskittyä laajojen kokonaisuuksien hallintaan yksittäisten toimintojen sijaan, ei heillä välttämättä ole vahvaa asiantuntemusta yksittäisistä toiminnoista – kuten riskienhallinnasta. Tällöin riskienhallinnan asiantuntijoiden tehtävänä on tuottaa johdolle tietoa päätöksenteon tueksi.

Johdolle tarjottavan tiedon avulla voidaan osoittaa asioiden merkittävyys ja tätä kautta vakuuttaa johto riskienhallinnan menettelyjen tuottamasta hyödystä organisaation tavoitteiden mukaisen toiminnan varmistamisessa. Jotta sekä johto että asiantuntijat saavat tarvittavan tiedon päätöksenteon ja toiminnan tueksi, tulee organisaatiossa olla mahdollisimman avoin keskustelukulttuuri, toimivat viestintäkanavat sekä prosessit asiantuntijoiden kuulemiseksi osana johdon päätöksentekoa.

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. SFS-ISO 31000 standardin periaatteiden mukaisesti riskienhallinnan lähtötiedot kootaan historiatiedoista, nykytiedoista sekä tulevaisuuden odotuksista, 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 valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakointitoimintaan.⁴¹

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

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.⁴²

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittämistä pohtinut työryhmä asetti loppuraportissaan⁴³ tavoitteita koskien riskitiedon kokoamista ja ylläpitoa. Tavoitetilassa päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu, yhteensovitetty 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. Tavoitetilassa myös rakenteet ja menettelytavat tukevat sitä, että hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa pystytään käyttämään hyväksi ja varmistetaan, että olennainen riskihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa.

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

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

Lisää aiheesta

Ennakointi

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvitys- ja tutkimustoiminta kytkeytyy valtioneuvoston ennakointitoimintaan. Ennakointityössä hahmotetaan vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia sekä haasteita.⁴⁴

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 11/2022 selvitettiin toimintaympäristön seuranta ja ennakointia strategisen päätöksenteon tukena.⁴⁵ Tarkastuksessa arvioitiin mm. strategista päätöksentekoa tukevaa kansallista ennakointijärjestelmää.

Valtion ennakoiva ohjaus

OECD esitteli ehdotukset Suomelle vaikuttavammasta tulevaisuustyöstä, paremmasta politiikkavalmistelusta ja systemaattisemmasta innovaatio-toiminnasta kesällä 2022. OECD on kehittänyt viimeisen kahden vuoden globaalin myllerryksen aikana uutta ennakoivan ohjauksen paradigmaa vastatakseen vuosisadan vauhdilla eteneviin muutoksiin ja epävarmisiin kehityskuluihin. Ehdotukset Suomelle perustuvat kirjallisuuskatsaukseen, laajaan haastattelukierrokseen, lukuisiin työpajoihin sekä neljään käytännön projektiin, jotka käsittelevät hiilineutraaliutta, jatkuvaa oppimista, lasten hyvinvointia sekä poliittisen ja virkamiesjohdon rooleja.

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

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

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.⁴⁶

46 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 määrittelemiseen 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 riskinottohaluun.

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 määrittellä, mikä on organisaation näkökulma (kontekstit), tarpeet ja tavoitteet sekä miten pitkälle tulevaan näitä arvioidaan. Kukin organisaatio tekee riskienhallintaa yleensä omasta kontekstistaan: se, mitä tunnustetaan riskeiksi, muuttuu sen mukaan, missä organisaatiossa tai sen osassa toimitaan. Prosessin seuraavassa vaiheessa määritetään riskienarvioinnin kattavuus (myös ajallisesti), kriteerit sekä toimintaympäristö. Kattavuudella tarkoitetaan niitä organisaation osa-alueita, joita riskienhallinta käsittelee. Kriteerit ovat etukäteen sovittuja mittareita tai arvoja, joita riskien arvioinnissa tullaan käyttämään. Valmisteluvaiheessa määriteltävät seikat ovat usein yleisessä tiedossa tai ainakin kirjattuna strategia-asiakirjoihin. Laajemmissa ja kauaskantoisimmissa kokonaisuuksissa on syytä selvittää näitä tarkemmin ennakointi- ja tulevaisuustyöllä.⁴⁷

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, koordinoiva tai toiminnallinen taso, tai vaikkapa ohjelman tai projektin taso).

Riskienhallintaprosessin ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö on sama, jonka puitteissa organisaatio pyrkii saavuttamaan tavoitteensa. Ulkoinen toimintaympäristö voi SFS-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 tunnustettu esimerkiksi valtioneuvoston kanslian koordinoimassa ministeriöiden ennakointiryhmän työssä, jossa tarkastelu on tehty jaottelulla: yhteiskunnalliset, teknologiset, taloudelliset, ympäristölliset ja poliittiset tekijät (PESTE-malli). Työssä on tunnustettu 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.

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

Ennen siirtymistä riskien tunnistamisen ja arvioinnin vaiheeseen, on vielä 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 päättää ja viestiä avoimesti, jotta se voi vaikuttaa riskienhallintakulttuurin kehittämiseen 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 yhdenmukaisesti. 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 esiintymistäajuus, erilaiset pitoisuuksien raja-arvot). Kriteerien tulisi vastata organisaation arvoja, tavoitteita ja resursseja. Ennalta määritellyt kriteerit myös varmistavat johdonmukaisuuden mittauksen 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 kokonais käsitys 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. Systemaattinen organisaation riskien tunnistaminen osaltaan ehkäisee riskien tunnistamiseen liittyvää ns. kognitiivista vinoumaa⁴⁸, joka vaikeuttaa riskien todennäköisyyden ja merkittävyyden arviointia.

48 Kognitiiviset vinoumat voivat liittyä esimerkiksi yleisiin käsityksiin tapahtumien luonteesta tai vaikutuksista, siihen että tietoa valikoidaan vahvistamaan omia käsityksiä, tapahtumien läheisyyteen ja/tai järkyttävyyteen, epätodennäköisten tapahtumien kieltämiseen, vaikutusvaltaisten henkilöiden mielipiteisiin jne.

Riskien tunnistamiseen ja arviointiin on kehitetty runsaasti menetelmiä.⁴⁹ 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 helpokäyttöisiä yleisiä riskienhallintatyökaluja ovat esimerkiksi:

Tarkistuslistat; Tarkistuslistat ovat yksityiskohtaisia luetteloita potentiaalisista tapahtumista, jotka ovat yhteisiä tietyn alan kaikille toimijoille, tai tietyille prosesseille tai aktiviteeteille eri aloilla.

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.

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 jäsennehtynä kyselylomakkeella (tai tietojärjestelmän tukemana). Prosessissa riskitieto jäsentyy ja täsmentyy.

Tapahtumaindikaattorit; Seuraamalla tietoa, joka liittyy eri tapahtumiin, toimijat voivat oppia tunnistamaan olosuhteita tai ehtoja, jotka saattavat johtaa tiettyyn tapahtumaan.

Juurisyyanalyysi, tapahtuma-arkistot; Arkistoimalla tietoa menneistä tapahtumista, voidaan oppia tunnistamaan erilaisia trendejä ja tapahtumien juurisyitä. Jonkun (negatiivisen), tapahtuman juurisyyn selvittyä voi olla tehokkaampaa puuttua juurisyihin kuin siitä seuraaviin erilaisiin tapahtumiin. Juurisyiden analysointiin voidaan käyttää erilaisia kvantitatiivisia 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.

49 SFS-EN IEC 31010 standardissa annetaan ohjeita riskin arviointimenetelmien valintaan ja soveltamiseen sekä esitetään yhteenvetoja monenlaisista menetelmistä.

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
- Käytettävissä 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.⁵⁰ 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.

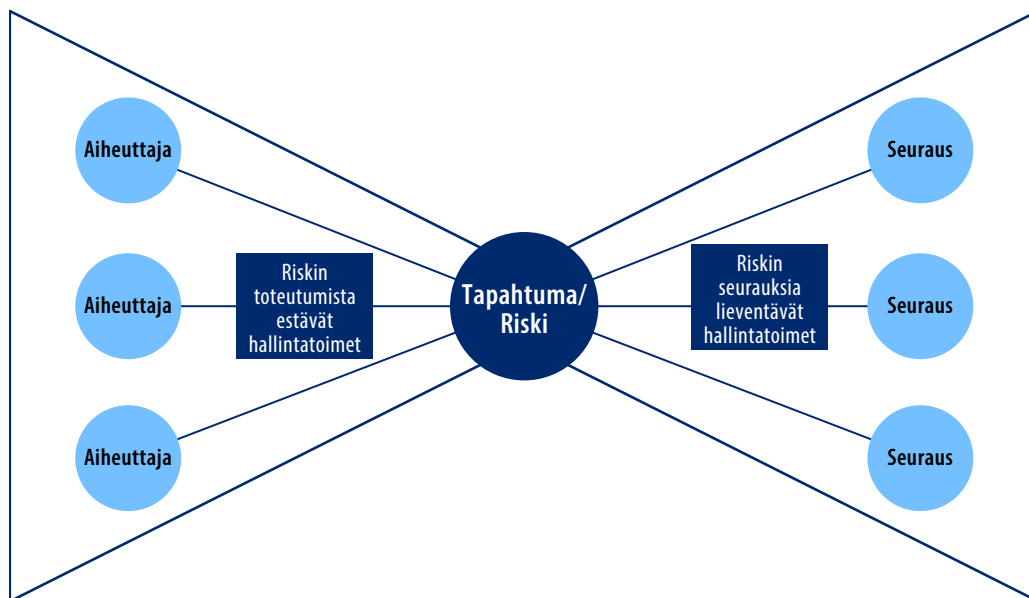
Riskien analysointi voidaan toteuttaa saatavilla olevien tietojen ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa käyttäen joko laadullisia tai määrällisiä menetelmiä tai näiden yhdistelmiä. Usein toisiaan täydentävien menetelmien yhteiskäyttö takaa parhaiten erilaisten ja eritasoisten riskien onnistuneen 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

50 [VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön – esittely ja johdusta riskiviestintään](#). VAHTI Hyvät Käytännöt -tukimateriaali. Digi- ja väestötietovirasto 15.11.2022.

kautta, jotka ovat aiheuttaja, tapahtuma tai riski (esimerkiksi ympäristövahinko) seuraukset ja riskin toteutumista estävät ja/tai seurauksia lieventävät hallintatoimet eli kontrollit. Malli on hyvä tapa kuvata visuaalisesti eri tahoille riskianalyysin tuloksia.

Kuvio 14. 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 merkityksen 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 riskinottohaluun. 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.

Merkityksen arviointia tehdään yleisesti käyttämällä arviointiasteikoita arvioinnin suunnitelmallisuuden ja toistettavuuden varmistamiseksi. Vaikka asteikko tuo rakennetta riskien arviointiin, ei asteikosta ole kaikissa tapauksissa välttämättä hyötyä. Tämä johtuu siitä, että arvioinnissa korostuvat paitsi henkilökohtaiset erot arvioitsijoiden kesken, myös mahdolliset vaikeudet ottaa kantaa arvojen välillä. Asteikoiden käyttöä helpottaakin niiden avaaminen sanalliseen muotoon. Käyttökokemusten perusteella asteikkoja voidaan kehittää tarkempaan suuntaan lisäämällä arviointiasteikoille tasoja tai ottamalla käyttöön lisää kertoimia. Käytettyjen luokkien lukumäärä voidaan sovittaa organisaation omiin tarpeisiin soveltuvaksi.

Taulukko 1. Esimerkki todennäköisyyden arvioinnista. Todennäköisyyden arviointi riippuu organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä ja vaihtelee organisaatioittain paljon.

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

Taulukko 2. Esimerkki vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointi kohteineen ja raja-arvoineen riippuu organisaatiosta ja sen toimintaympäristöstä ja vaihtelee organisaatioittain paljon.

Piste luku	Kuvaus	Vaikutus tärkeimpiin tavoitteisiin	Vaikutus toimintaan	Taloudellinen vaikutus €	Terveys & turvallisuus	Vaatimustenmukaisuus	Tiedonhallinta	Maine
1	Merkityksetön	Ei vaikutusta strategiaan tavoitteisiin.	Ei vaikutusta organisaation toimintaan.	alle 100 k€	Sairaspoissaolo alle 1 kk	Aiheuttaa ohjeiden ja käytäntöjen tarkistamisen/läpikäynnin	Tieto palautettavissa helposti varmuuskopioista	Maine vaarantuu rajatussa viiteryhmissä
2	Vähäinen	Voi aiheutua vähäistä haittaa strategisen tavoitteen saavuttamiselle.	Vähäinen vaikutus organisaation toimintaan.	100 k€ – 500 k€	Sairaspoissaolo 1–3 kk	Aiheuttaa ohjeiden ja käytäntöjen tarkentamistarpeen	Tieto palautettavissa varmuuskopioista	Maine vaarantuu organisaation sisäisesti
3	Kohtalainen	Viivästyttää tai heikentää selvästi mahdollisuuksia saavuttaa yhtä tai useampia strategisia tavoitteita.	Toiminta ei keskeydy, mutta toiminnallisia suunnitelmia saatetaan joutua muuttamaan	500 k€ – 1 M€	Sairaspoissaolo yli 3 kk	Aiheuttaa koulutustarpeen ja/tai prosessin uudelleen arvioinnin tarpeen	Tieto palautettavissa varmuuskopioista tai tuotettavissa lähtöaineistoista vähäisellä lisätyöllä	Maine vaarantuu paikallisesti
4	Vakava	Vaikeuttaa, hidastaa tai muutoin vaarantaa merkittäväällä tavalla tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen.	Toiminta joudutaan keskeyttämään	1–2 M€	Pysyvä vamma	Aiheuttaa sanktion, vahingonkorvausvaatimuksen tai oikeusprosessin	Tieto tuotettavissa uudestaan lähtöaineistoista suurella työmäärällä. Ei varmuuskopioita.	Maine vaarantuu kansallisella tasolla
5	Kriittinen	Estää tai keskeyttää kokonaan toiminnan kannalta tärkeän strategisen tavoitteen saavuttamisen.	Toiminta joudutaan keskeyttämään ja se estyy pitkähköksi ajaksi	yli 2 M€	Invaliditeetti tai kuolemantapaus	Aiheuttaa rikosoikeudellisen seuraamuksen	Tieto menetetään pysyvästi	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 merkittävyyttä. Huomattavaa on kuitenkin, että eri organisaatioissa matriisi voidaan määritellä 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 15. Esimerkki riskimatriisista. Riskimatriisi on arvioinnin visualisointityökalu, jonka taustalla oleva riskitieto on olennaisessa roolissa matriisia tulkittaessa. Oleellista on, että organisaatio ottaa käyttöön itselleen soveltuvat asteikot.

		TODENNÄKÖISYYS				
		1 – Erittäin epätodennäköinen	2 – Melko epätodennäköinen	3 – Melko todennäköinen	4 – Erittäin todennäköinen	5 – Lähes varma
VAIKUTUS	5 – Kriittinen					
	4 – Vakava					
	3 – Kohtalainen					
	2 – Vähäinen					
	1 – Merkityksetön					

Taulukko 4. Esimerkki käsittelyn tarpeen arvioinnista.

RISKIN SUURUUS	KÄSITTELYN TARVE
Sietämätön	Vaatii välittömiä toimia ja edellyttää jatkuvaa seuranta
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 merkittävimmiksi 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

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 kirjataan 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. Myös 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 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 riskiraportointi

- 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 tiedon mahdollinen arkaluonteisuus sekä sisäinen että ulkoinen toimintaympäristö.

7 Arviointi ja jatkuva parantaminen

Tiivistelmä

Riskienhallintaa tulee 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 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 ja kehittämiskohteita löytää myös esimerkiksi jo aiemmin mainitun The Orange Book – Management of Risk – Principles and Concepts -julkaisun liitteessä 3⁵¹ esitetyn kattavan kysymyslistan avulla.

51 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.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 65 pykälän mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu johdon 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 viisi arviointialuetta, jotka perustuvat pitkälti yleisesti hyväksytyyn viitekehykseen (COSO-IC). 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 sekä priorisoidaan kehittymisalueita. EFQM-mallissa korostuvat syy-seuraussuhteiden ymmärtäminen, sidosryhmien huomioiminen sekä pitkäjänteisyys ja vastuullisuus. Malli soveltuu kaikenlaisille organisaatioille ja ottaa kantaa myös riskienhallinnan järjestämiseen osana suorituskyvyn ohjaamista ja uudistumista. Toinen kokonaisvaltainen toiminnan ja kehittämistarpeiden arviointimalli CAF (Common Assessment Framework) on erityisesti julkisorganisaatioiden pitkäjänteiseen kehittämiseen kehitetty työkalu. CAF-mallilla arvioidaan sekä toimintatapoja että toiminnan kautta saatuja tuloksia.

Riskienhallinnan tilan ja kehittämistarpeiden arviointiin ja kuvaukseen käytetään usein ns. kypsyysmalleja. Yleisesti kypsyysmallit pohjautuvat CMM (Capability Maturity Model) -malliin, jossa organisaation johtamisen osakokonaisuuksien tilaa ja kehittämistarpeita arvioidaan kypsyystasoportaiden avulla.

Riskienhallinnan kypsyysmallien sisältö voi vaihdella, mutta keskeinen tavoite on tunnistaa ja luonnehtia ennakkoon määritellyjä tavoitetasoja. Riskienhallinnan yhteydessä esitetään usein viisiportainen kypsyystason kuvaus.

Kuvio 16. Esimerkki kypsyydystason kuvauksesta.



Riskienhallinnan toimivuudesta voidaan saada arviointien lisäksi tietoa myös organisaation sisäisen tarkastuksen, sisäisten auditointien sekä ulkoisten tilintarkastusten havaintojen kautta.

Valtioneuvosto antaa vuosittain eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Vuosikertomus sisältää tiedot mm. valtiontalouden riskeistä sekä kunkin ministeriön hallinnonalan kuvauksen sekä katsauksen toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin ja riskeihin.

Valtionhallinnon riskienhallintaa koordinoi ja sen tilaa kokonaisuutena arvioi sekä yhteistyötä kehittää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan yhteydessä toimiva riskienhallinnan jaosto.

Arviointien ja tarkastusten havaintojen kokoaminen, merkittävimpien kehittämisalueiden tunnistaminen, priorisointi ja korjaavien toimenpiteiden aikataulutus sekä vastuutahon nimeäminen osana organisaation suunnitelmallista 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 käsitettävä 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.

Talousavioasetuksen 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 yleislaeista, 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 suositellut 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.

[VAHTI-verkoston tuottamat materiaalit](#)

Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittäminen (HAUKKA)

[Valtioneuvoston periaatepäätöksessä](#) julkisen hallinnon digitaalisesta turvallisuudesta (Valtiovarainministeriön julkaisu 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-hankeessa valmisteltuja raportteja ja muita selvityksiä](#)

Liite 3 Termejä ja määritelmiä

Riskienhallinnan sanastoja

[VAHTI-riskienhallintasanasto digitaaliseen toimintaympäristöön](#)

[SFS OPAS 73 Riskienhallinnan sanasto](#)

Valtion taloudellisia riskejä ja vastuita käsittelevä sanasto

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 ontologiapalvelu](#)

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

Taulukko 5. 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
Ilmonen Ilkka ym.	Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan.	2016
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
Ratsula Niina	Sisäinen valvonta – käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen	2021

Taulukko 6. 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

Aihealue	Tutkimuksen aihe ja tekijä(t)	vuosi
Riskienhallinta julkisella sektorilla	Risk management in the public sector: a structured literature review; 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
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. Chandima Ratnayake		2021

Aihealue	Tutkimuksen aihe ja tekijä(t)	vuosi
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	2009
	Applying Strategic Risk Management to Allocating Resources for H.S.: A Case Example of Port Security; Veronique de Rugy	
	Enterprise Risk Management as a Strategic Governance Mechanism in B2B-Enabled Transnational Supply Chains; Vicky Arnold ym	2012

Taulukko 7. Viitattut standardit

Numero	Nimi
SFS-ISO 31000	Riskienhallinta. Ohjeet
SFS-ISO 31073	Riskienhallinta. Sanasto
SFS-EN IEC 31010	Riskienhallinta. Riskien arviointimenetelmät
SFS-EN ISO 22301	Turvallisuus ja kriisinkestävyys. Liiketoiminnan jatkuvuuden hallintajärjestelmät. Vaatimukset
SFS-EN ISO 22313	Turvallisuus ja kriisinkestävyys. Liiketoiminnan jatkuvuuden hallintajärjestelmät. Ohjeistusta standardin ISO 22301 käyttöön
SFS-käsikirja 18	Riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuus



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-633-6 (pdf)

Elokuu 2023