Vesa Koivunen, tuloksellisuustarkastusneuvos, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 17.1.2019

Asia: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 20/2018: Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 22.1.2019. Asiana on 13.12.2018 julkaistu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus (20/2018), jonka aiheena on Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus.

Tarkastuksen kohteena oli valtionhallinnon varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin eli valtionhallinnon riskienhallinta ja virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistaminen normaaliolojen häiriötilanteissa. Tarkastuksen kohteena olivat kaikki valtionhallinnon 180 tulosohjattua virastoa ja laitosta, mukaan lukien ministeriöt. Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli selvittää valtion riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita.

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

Eri virastot olivat laatineet vaihtelevasti riskienhallinnan ja jatkuvuuden turvaamisen suunnitteluasiakirjoja. Puolella virastoista oli sekä riskienhallinta- että jatkuvuussuunnitelma tai ainakin toinen niistä. Lisäksi joillain virastoilla oli erinimisiä asiakirjoja, joissa oli jossain määrin käsitelty viraston riskienhallinnan tai jatkuvuudenhallinnan suunnittelua. Kolmanneksella virastoista ei ollut mitään riskienhallinta- tai jatkuvuussuunnitelmia. Osassa virastoja oli kuitenkin jo ryhdytty laatimaan ja kehittämään suunnitelmia. Lisäksi tarkastuksen aikana useat virastot ryhtyivät pohtimaan ja kehittämään omaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaansa.

Suunnitelmien sisällössä oli yleensä puutteita. Haastattelujen perusteella virastojen tietoisuus tarpeesta varautua sen omaa toimintaa uhkaaviin riskeihin vaihtelee. Joissakin virastoissa asia tiedostettiin, mutta toimiin ei ollut ryhdytty. Kun taas toisissa virastoissa ei ollut tultu edes ajatelleeksi, että omakin toiminta voi keskeytyä. Monet virastot tunnistivat, että riskien realisoituessa myös viraston maine on vaarassa. Sikäli kuin suunnitelmia oli, niissä ei yleensä ollut varauduttu riittävästi toimitiloja, henkilöstöä tai palvelutoimittajan käytettävyyttä tai muuta sellaista uhkaaviin riskeihin. Osa virastoista ei ollut varautunut niihin lainkaan ja osa oli vain osittain. ICT-riskejä oli tiedostettu paremmin ja laajemmin kuin muita toimintaa uhkaavia riskejä.

Jatkuvuussuunnitelmien testaaminen ja häiriötilanteiden harjoittelu oli hyvin vähäistä eivätkä harjoittelu ja testaus ole vakiintuneet osaksi virastojen toimintaa ja johtamista. Suunnitelmat olivat myös usein

jääneet päivittämättä eikä suunnitelmiin yleensä ollut sisällytetty niiden arviointitapaa Kyselyvastausten perusteella menetelmistä eniten oli käytetty itsearviointia ja johdon katselmointia. Arviointia koskevia asioita ei kuitenkaan ollut juuri dokumentoitu jatkuvuussuunnitelmiin.

Tarkastusviraston suositukset

- Kaikki ne virastot, laitokset ja ministeriöt, jotka eivät vielä ole laatineet valtiovarain controller -toiminnon vuoden 2017 suosituksen mukaista riskienhallintapolitiikkaa, laativat viipymättä mallin mukaiset tai asiallisesti vastaavat asiakirjat.

- Virastojen johto huolehtii osana johtamisjärjestelmää viraston oman toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta ja virastot soveltavat riskien- ja jatkuvuudenhallinnassaan Vahti-ohjeita. Kun riskien- ja jatkuvuudenhallinnan asiat ovat osa johtamista, niin niiden on tärkeää olla myös osa tulosohjausta ja konkretisoitua tavoitteina ja velvoitteina tulos- ja johtamissopimuksissa.

2 On ryhdyttävä hallitsemaan monimutkaisempaa ja laajempaa kokonaisuutta - vaikkei siihen velvoittavaa lainsäädäntöä ole

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostuu yksittäisten virastojen vastuu, vaikka yhteiskunnan ja valtionhallinnon toimintatavat ja ongelmat ovat monimutkaistuneet ja monialaistuneet. Valtiokokonaisuuden kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa ei ole, eikä valtionhallinto ole sellainen kokonaisuus, josta muodostettaisiin normaalioloissa kokonaiskuva riskeistä ja niiden hallinnan tilasta. Suunnitelmallinen jatkuvuudenhallinta rajautuu yleensä yksittäisiin tietojärjestelmiin, prosesseihin tai virastoihin.

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

Useat samat riskit koskettavat monta viranomaista hallinnonalasta riippumatta, ja poikkihallinnolliset riskit ylittävät hallinnonalojenkin rajat. Niiden hallinta edellyttää sekä hallinnonaloittaisia että hallinnonalarajat ylittäviä ratkaisuja. Yhtenäiset ja järjestelmälliset menettelytavat näiden laajempien kokonaisuuksien riskienhallintaan eivät vielä ole vakiintuneet valtionhallinnossa. Virastokohtaisesta olisi laajennuttava myös hallinnonalatasoiseen tai valtioneuvostotasoiseen riskien- ja jatkuvuudenhallintaan, vaikka tähän velvoittavaa säännöstöä ei ole. Teknologiariippuvuus, valtionhallinnon sisäisten palvelujen keskittäminen ja verkostomaiset toimintamallit edellyttävät jatkuvuusriskien tarkasteluja ja hallintaa yli virasto- ja hallinnonalarajojen.

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

Tarkastusviraston suositukset

- Valtioneuvoston controller -toiminnon johdolla käynnistetään selvitys, jossa arvioidaan tarve laajentaa riskien- ja jatkuvuudenhallinta hallinnonala- tai valtioneuvostotasoiseksi. Edelleen tulisi selvittää tarkoituksenmukaiset tavat tarkastella ja ohjata sekä vastuuttaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa. Selvitystyössä tulisi olla mukana valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia sekä tarkoituksenmukaisella tavalla myös muiden ministeriöiden johto.

Lisätietoja:

Vesa Koivunen, tuloksellisuustarkastusneuvos, p. (09) 432 5740, vesa.koivunen@vtv.fi

Juha Niemelä, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. (09) 432 5868, juha.h.niemela@vtv.fi