Tarkastusyksikkö
Tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski
Tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen

Asia: K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022 - Riskienhallinta
Asiantuntijapyyntö 1.11.2023

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 8.11.2023 K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022 - Riskienhallinta

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijan näkemystä eduskunnan kannanoton EK 43/2018 vp toteutumisesta sekä arviota valtion riskienhallinnan nykytilasta.

Eduskunta on edellyttänyt (EK 43/2018 vp - K 19/2018 vp - TrVM 10/2018 vp), että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet. Taustalla eduskunnan lausumalle oli Tarkastusviraston suorittamat tarkastukset valtionhallinnon riskienhallinnasta (20/2018) sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta (13/2017).

Tarkastusvirasto suoritti jälkiseurannan tarkastuskertomuksesta 20/2018 ja antoi siitä jälkiseurantaraportin 15.6.2023. Jälkiseuranta ei ole tarkastus vaan siinä Tarkastusvirasto arvioi hallinnon toimenpiteitä tarkastuksessa annettujen suositusten pohjalta. Tässä asiantuntijanäkemyksessä on lisäksi otettu huomioon jälkiseurantaraportin jälkeiset tapahtumat. Tarkastusvirasto seuraa riskienhallinnan kehittämistoimenpiteitä jatkuvaluonteisesti siten, että virastolla on jäsen Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnassa ja virasto pitää säännöllisesti tilannekatsauksia Valtiovarain controller -toiminnon kanssa.

Hallinnon toimenpiteet riskienhallinnan kehittämisessä

Kiteyttäen voi todeta, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan (ISO 31000 / Coso ERM) kehittäminen käynnistyi valtionhallinnossa kunnolla vasta eduskunnan esittämän lausuman jälkeen vuonna 2019. Tarkastusvirasto oli raportoinut asiasta vuodesta 2006 lähtien. Riskienhallinnan kehittämisessä on syytä mainita Tarkastusvaliokunnan selkeät kannanotot kehitystyön käynnistymisessä.

Hallinnon keskeisiä toimenpiteitä valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämisessä ovat ainakin seuraavat.

1 Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2020 eduskunnan edellyttämällä tavalla riskienhallinnan kehittämistä selvittävän työryhmän, joka laati riskienhallinnan keskeiset tavoitteet ja menettelytavat valtioneuvostotasolla (Työryhmämuistio VM julkaisuja 2021:28).
2 Virastoille on laadittu riskienhallintapolitiikkamalli.
3 Valtiovarain controller -toiminto on vahvistanut riskienhallinnan resurssointia (määräaikainen virka 1 htv vuoden 2023 loppuun).
4 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan yhteyteen perustettiin riskienhallinnan jaosto, joka toimii ministeriöiden riskienhallinnan yhteistyöelimenä. Se sovittaa yhteen ministeriöiden riskienhallintaa, kehittää ja tukee yhtenäisiä riskienhallinnan menettelytapoja sekä tuottaa tietoa riskitietoisen päätöksenteon tueksi.

5 Valtiovarain controller -toiminto ja riskienhallinnan jaosto ovat laatineet riskienhallinnan käsikirjan valtionhallinnon toimijoille sekä sitä tukevan terminologisen sanaston. Molemmat on julkaistu VM:n julkaisuja -sarjassa elokuussa 2023. Käsikirja perustuu kansainväliseen riskienhallinnan SFS-standardiin ISO 31000 ja siinä on pohjana käytetty parhaita kansainvälisiä käytäntöjä, etenkin Iso-Britannian valtionhallinnon julkaisuja.

6 Riskienhallinta on aikaisempaa selkeämmin kytketty osaksi tulosohjausta siten, että valtionvarainministeriö on laatinut tulossopimuksille yhteisen mallipohjan sekä tulosohjauksen tarkistuslistan ministeriöille toukokuussa 2023. Tässä on huomioitu riskienhallinta osana tulosohjausprosessia.

7 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta toteutti kesällä 2019 kyselytutkimuksen riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta valtion virastoissa, rahastoissa ja liikelaitoksissa. Valtiovarain controller -toiminnosta saadun tiedon mukaan vuonna 2019 toteutettu kyselytutkimus on tarkoitus uusia lähiaikoina.

8 Uusin kehitysaskel on OECD:n tuella ja EU:n rahoittamana toteutettava TSI-hanke Suomen valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi (Supporting development of the internal control and risk management framework in Finland). Hanke kohdistuu erityisesti strategisen tason kysymyksiin. Tuloksia ja toimenpidesuosituksia on odotettavissa vuoden 2024 loppupuolella. On hyvin mahdollista ja toivottavaa, että hankkeessa tullaan haastattelemaan myös Tarkastusvaliokuntaa. Hankkeessa arvioidaan myös talousarviolainsäädännön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säädösperustaa.

9 Hallinnonaloilla kehittämistä on tehty ja tehdään Tarkastusviraston tämänhetkisen käsityksen mukaan vaihtelevasti. Muutamissa ministeriöissä ja hallinnonaloilla riskienhallintaa on kehitetty merkittävästi. Tätä kautta syntyy vähitellen hyviä käytäntöjä hallintoon. Osa hallinnonaloista on ottanut tai ottamassa käyttöön riskienhallinnan tietojärjestelmiä.

10 Valtionhallinnossa on monia muitakin tärkeitä toimijoita riskienhallinnassa. Tässä lausunnossa käsiteltävän valtiovarainministeriöjohtoisen yleisen riskienhallinnan kanssa yhteistyössä toimivat esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston digiturvapalvelut, Valtioneuvoston kanslian ennakointitoiminto ja oikeusministeriön lainvalmistelu.

Yhteenvetona jälkiseurannassa 15.6.2023 arvioitiin, että valtioneuvoston controller -toiminnon osalta suositukset ovat toteutuneet täysin tai lähes täysin ja hallinnonalojen osalta suositukset ovat toteutuneet jossain määrin. Tarkastusvirasto on jälkiseurannassa esittänyt, että valtioneuvostotason riskienhallinnan eteenpäin viemiseksi on myös tärkeää saada valmisteltua periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi. Tätä ei ole laadittu lausunnon laatimishetkellä.

VTV:n asiantuntijoiden näkemys eduskunnan lausuman toteutumisesta ja riskienhallinnan nykytilasta

Eduskunnan lausuman jälkeen hallinnossa on ryhdytty olennaisiin riskienhallintaa kehittäviin toimenpiteisiin. Lausumassa edellytetty kokonaisuus on laaja ja toteuttaminen vie aikaa. Resurssien käyttäminen kehittämiseen on ollut varsin rajattua suhteessa asian laajuuteen. Siihen nähden aikaansaatuja toimenpiteitä voidaan pitää hyvinkin kustannusvaikuttavina ja eduskunnan lausuman suuntaisina. Hallinto on saanut merkittävästi kehitettyä kokonaisvaltaista riskienhallintaa vahvistavaa rakennetta ja välineitä. Nämä antavat kaikille toimijoille valmiuden omalta osaltaan kehittää riskienhallintaansa.

Riskienhallinnan tilaa arvioitaessa on hyvä tunnistaa, että nykyisessä toimintaympäristössä riskienhallinta on vaativa osa johtamista kaikissa organisaatioissa. Valtionhallinnossa on lisäelementtejä, jotka ns. lisäävät vaikeusastetta. Riskit ovat moninaisia, ja valtiolla ja valtionhallinnon toimijoilla on riskien hallinnan ja riskien kantamisen näkökulmasta erilaisia rooleja ja poikkeuksellisen suuria vastuita. Riskienhallinnassa on väistämättä useita eri toimijoita ja kokonaisuuden hallitseminen on haastavaa.

Tarkastusvirasto on aiemmin arvioinut, että nimenomaan valtioneuvostotasoisesta, strategisen tason riskienhallinnasta olisi kaikkein eniten hyötyä valtionhallinnon johtamisessa. Tällä Tarkastusvirasto on tarkoittanut samantyyppistä keskitetysti koordinoitua koko hallinnon kattavaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa kuten esimerkiksi suuremmissa yrityskonserneissa on. Yksittäiset ministeriöt ja virastot pystyvät vain rajoitetusti arvioimaan ja hallitsemaan riskejä. Tunnistamme, että valtioneuvostotasolla tarkasteltuna kokonaisuus on hyvin haastava. Valtioneuvostotasolla on useita

toimijoita ja toimintaa, joka on riskienhallintaa. Kokonaisuuden koordinointi edellyttää hyvää yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisessä on siis jo tehty paljon, mutta riskienhallintaa on käsityksemme mukaan mahdollista edelleen kehittää paljon.

Osin kehittäminen on mahdollista nykyisillä resursseilla ja välineillä, mutta syvemmälle vietävä jatkuvaluonteisesti ja konkreettisesti johdettu ja hallittu valtioneuvostotasoinen ja koko hallinnon kattava riskienhallinta edellyttäisi olennaisesti nykyistä suurempaa resurssointia sekä kokonaisuutta hallitsevassa toiminnossa (VNK / VVC) että muualla hallinnossa.

Arvioimme, että nykyisilläkin resursseilla valtioneuvostotason riskienhallintaa voidaan selvästi parantaa kytkemällä riskienhallinta entistä vahvemmin muuhun ohjaukseen ja johtamiseen. Tulosohjauksen kehittäminen on tässä keskeinen keino ja tämä on siis uusimmassa valtiovarainministeriön ohjeessa otettu huomioon. Muutoin konkreettisissa toimenpiteissä ei käsittääksemme ole juurikaan edetty, vaikkakin valmisteluja on tehty pidempään. Suunniteltu kokonaisuus on hyvin avattu työryhmämuistion (VM julkaisuja 2021:28) riskienhallinnan vuosikellossa (sivu 32, kuvio 4). Käsittääksemme tältä osin eteneminen jätettiin tarkoituksella odottamaan uuden hallituksen aloitusta, mikä on ollut näkemyksemme mukaan perusteltua. Nyt konkreettisia toimia olisi tärkeä viedä eteenpäin.

Näkemyksemme mukaan nykyisillä resursseilla toimittaessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan edistämisessä tärkeintä olisi vahvistaa valtioneuvostotason toimintaa ja poikkihallinnollista tarkastelua. Hallinnonaloilla, ministeriöissä ja virastoissa riskienhallinnan tila on kokonaisuutena selvästi parantunut, mutta tila ja taso vaihtelee olennaisesti hallinnonaloittain, ministeriöittäin ja virastoittain. Näkemyksemme mukaan on tärkeää, että kaikki hallinnonalat panostavat riittävästi riskienhallinnan kehittämiseen.

Juuri käynnistyneessä TSI-hankkeessa tullaan laajasti haastattelemaan hallinnon toimijoita. Hankkeen avulla saadaan ensi vuonna uutta ja ulkopuolista arviota riskienhallinnan tilasta sekä toimenpidesuosituksia. Tarkastusvirasto seuraa hankkeen etenemistä ja uuden riskienhallinnan kyselyn tuloksia. Tarkastusvirastolla ei ole tällä hetkellä suunnitelmissa käynnistää omaa tarkastusta aiheesta.

Lisätietoja:

Tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, vaino.viherkoski@vtv.fi, 09 432 5815