VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtion riskienhallinnan kehittäminen

TERHI SÄÄSKILAHTI, ERITYISASIANTUNTIJA
TARKASTUSVALIOKUNTA
8.11.2023

Sisältö

- Valtiovarain controller -toiminnon tehtävät ja valtuudet
- Riskienhallinnan kehittämisen taustaa
- Valtioneuvostotasoisen riskienhallinnan kehittäminen – Työryhmän loppuraportti
- Kehittämisen tasot
- Riskienhallinnan kehittäminen 2022-2025
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointia
- Lisätietoa: kehittämiskohteiden kuvaukset

TaL 24 f §: Valtiovarain controller - toiminnon tehtävät ja valtuudet

- 1) varmistaa osana hallituksen vuosikertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esiteltäväksi, että kertomus antaa 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja lisäksi varmistaa, että valtion tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa; (17.1.2014/17)
- **2) ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan järjestämistä samoin kuin neuvonnallaan ja havaintojen ja niihin perustuvien toimenpide-ehdotusten esittämisellä varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja -menettelyiden toimivuutta asianmukaisella ja laadukkaalla tavalla;**
- 3) sovittaa yhteen Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa ja valmistella unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille, jolleivät ne kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin;
- 4) osallistua muiden valtiovarainministeriön toimialan asioiden valmisteluun ministeriössä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön työjärjestyksessä säädetään tai valtiovarainministeri määrää ja lisäksi osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön.

Riskienhallinnan kehittämisen taustaa

- Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018 (K 19/2018 vp)
  - Riskienhallinta ja toiminnan jatkuvuus tulee turvata paremmin koko valtionhallinnossa.
- Eduskunnan kirjelmä (EK 43/2018 vp − K 19/2018 vp)

”Eduskunta edellyttää, 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.”

- Tarkastusvaliokunnan mietintö (TrVM 6/2020 vp)
  - *”Meneillään oleva covid-19-pandemia on tarkastusvaliokunnan mukaan edelleen korostanut tarvetta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämiseen valtionhallinnossa. On tärkeää, että kokonaisvaltaista riskienhallintaa johdetaan keskitetysti ja että riskienhallinta on osa tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Valiokunta katsoo, että kokonaisvaltainen riskienhallinta antaa mahdollisuuden tunnistaa taloudellisesti merkittävimmät riskit ja mahdollistaa myös resurssien tehokkaamman käytön.”*
- Tarkastusvaliokunnan mietintö (TrVM 8/2021)
  - *”On hyvä valinta kytkeä riskienhallinta nykyistä tiiviimmin jo olemassa olevaan valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmään. Valiokunta toteaakin, että hallitus on edennyt työssään riskienhallinnan parantamiseksi ja saanut aikaiseksi kattavan suunnitelman.”*

Valtioneuvostotasoisen riskienhallinnan kehittäminen; Työryhmän loppuraportti, VM julkaisuja 2021:28
VN-tasoisen riskienhallinnan tavoitteet

1. Kokonaisvaltaisella valtioneuvostotasoisella riskienhallinnalla **tuetaan valtioneuvoston johtamista ja päätöksentekoa** sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

2. Päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu **yhteensovitettu tilannekuva** olennaisista **riskeistä** ja uusista ilmiöistä.

3. Riskienhallinnan **vastuut** on **määritetty**. Riskienhallinta on osa **ohjaus- ja johtamisjärjestelmää**. Toimintamalli on yhtenäinen ja dokumentoitu.

4. **Rakenteet ja menettelytavat** tukevat sitä, että pystytään käyttämään hyväksi hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa ja varmistetaan, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa.

Valtioneuvostotasoisen riskienhallinnan kehittäminen; Työryhmän loppuraportti, VM julkaisuja 2021:28
Työryhmän ehdotuksia

1. Valtioneuvostotasoisen riskienhallinnan organisointi, ohjaus ja vastuut
2. Hallinnonalatasoisen ja virastotasoisen riskienhallinnan yhteensovittaminen
3. Jatkotoimenpide-ehdotukset

Kehittämisen tasot

Normitaso

- Varmistaa, että yhteensovittamiselle ei ole lainsäädännöllisiä esteitä ja että säädökset ja niiden soveltamisohjeet samoin kuin muut ohjeet tukevat yhteensovittamista ja valtioneuvostotasoista riskienhallintaa.
  - Valtioneuvoston periaatepäätös/strategia riskienhallinnasta
  - Muut säädösmuutokset
  - Ohjeet ja suositukset

Organisatorinen taso

- Varmistaa, että organisaatio, rakenteet ja vastuut ovat yhteensopivia, selkeitä ja toimivia.
- Varmistaa johdon ja toimijoiden yhteinen käsitys riskienhallinnan organisoinnista.
  - Prosessi
  - Vastuut, koordinointi ja resurssit
  - Kytkentä päätöksentekoon
  - Tilannekuva

Semanttinen taso

- Varmistaa, että käsitteet ja niiden sisältö ovat yhteensopivia ja ymmärrettäviä.
- Mahdollistaa tiedon vaihdon, tietojen yhdistämisen ja yhteisen ymmärryksen.
  - Yhteinen terminologia, sanastot

Tekninen taso

- Varmistaa mahdollisten teknisten ratkaisujen, esimerkiksi riskienhallintatyökalujen, yhteensopivuuden ja yhteen toimivuuden sekä riskitiedon käsittelyyn liittyvät tietoturvakysymykset.
  - Yhteinen tietojärjestelmä
  - Tietojärjestelmien yhteensopivuus

Riskienhallinnan kehittäminen 2022-2025

- Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille
- Valtion taloudellisia riskejä ja vastuita käsittelevä sanasto
- Tulosohjauksen hyvät käytännöt – VM:n ohje
- Hallituksen vuosikertomuksen arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä – ohjeistuksen ja sisällön kehittäminen
- Sisäisen valvonnan toimintaohjeen laatiminen ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikon päivitys
- Vuonna 2019 toteutetun, riskienhallinnan tilaa arvioivan kyselyn toistaminen
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksen kehittäminen Suomessa (EU:n teknisen tuen väline, yhteistyössä OECD:n kanssa)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan arviointia

- Vuosittainen virastojen itsearviointi tilinpäätöksen yhteydessä (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma)
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus ”Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa” (VTV 13/2017) ja siihen liittyvä jälkiseurantaraportti (17.6.2020)
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus ”Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus” (VTV 20/2018) ja siihen liittyvä jälkiseurantaraportti (15.6.2023)
- Valtiovarain controller –toiminnon selvitys riskienhallinnan tilasta 2019
- Valtioneuvoston riskienhallinnan kehittäminen: Työryhmän loppuraportti (VM:n julkaisuja 2021:28)
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus ”Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena” (VTV 11/2022)
- OECD:n selvitys ”Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen tehokkuus integriteetin turvaajana” (2023)

Lisätietoa: Kehittämiskohteiden kuvaukset

Riskienhallinnan käsikirja

- **Riskienhallinnan käsikirja valtionhallinnon toimijoille** julkaistiin 17.8
- Kohderyhmään kuuluvat ylin johto, riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä vastaavat tahot, riskienhallintaa toteuttavat asiantuntijat sekä muut valtionneuvoston yhteisten ydintoimintojen parissa työskentelevät asiantuntijat.
- Käsikirjan tarkoitus on:
  - Kirkastaa riskienhallinnan roolia osana organisaation tietoperustaista johtamista ja päätöksentekoa
  - Tukea organisaatioiden johtoa kokonaisvaltaisen ja vaikuttavan riskienhallinnan järjestämisessä
  - Helpottaa riskienhallinnan käytäntöjen organisointia ja toimeenpanoa sekä auttaa riskienhallintaan liittyvässä viestinnässä
  - Tukea ja lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä riskienhallinnan yhteensovittamisessa
- Käsikirja korostaa
  - Riskienhallinnan roolia osana johtamista ja johdon vastuuta riskienhallinnan järjestämisessä
  - Riskienhallinnan integrointia valtionhallinnon ydintoimintoihin, mm. toiminnan ja talouden suunnittelu, säädösvalmistelu, EU- ja KV-asioiden hoitaminen
  - Tietoperusteista päätöksentekoa
  - Ennakoinnin ja riskienhallinnan yhteyttä
  - Poikkihallinnollista yhteistyötä ja sidosryhmien sitouttamista riskienhallintaan

Käsikirjan rakenne ja sisältö

- SFS-ISO 31000 – standardi viitekehyksenä
- Rakenne valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri, ja
- Toiminta-arkkitehtuurissa kuvatut yhteiset ydintoiminnot
- Kokoavat liitteet

Sisältö

1 Johdanto 5

2 Tarkoitus 7

3 Riskienhallinnan periaatteet ja puitteet 9
3.1 Riskienhallinnan periaatteet 11
3.2 Riskienhallinnan puitteet 13
3.3 Riskienhallintaprosessi 15
3.3.1 Riskien luokittelu 16

4 Riskienhallinta valtionhallinnossa 21
4.1 Valtioneuvoston riskienhallinnan ohjaus ja organisointi 24
4.2 Riskienhallinta valtioneuvoston yhteisissä ydintoiminnoissa 26
4.2.1 Valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuuri 26
4.2.2 Riskienhallinta yhteiskuntapolitiikan valmistelussa 29
4.2.3 Riskienhallinta toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa 31
4.2.4 Riskienhallinta säädösvalmisteluprosessissa 34
4.2.5 Riskienhallinta EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisessa 37
4.3 Virastojen riskienhallinta 40
4.4 Riskienhallinta valtion yhteisissä palveluissa 42
4.4.1 Valtion yhteiset sisäiset tukipalvelut 42
4.4.2 Yhteisten palveluiden riskienhallinnan vastuut ja organisointi 43

5 Riskienhallinnan suunnittelu 46
5.1 Roolit, vastuut ja valtuudet 46
5.2 Yhteistyö riskienhallinnassa 49
5.3 Tietoperustainen johtaminen ja päätöksenteko 50

6 Riskienhallinnan toteuttaminen 53
6.1 Valmisteluvaihe 53
6.2 Riskien arviointiprosessi 55
6.2.1 Riskien tunnistaminen 55
6.2.2 Riskien analysointi 57
6.2.3 Riskien arviointi 58
6.3 Riskien käsittely 63
6.4 Seuranta ja raportointi 64

7 Arviointi ja jatkuva parantaminen 65

Liitteet 67

Lähteet 75

Terminologinen kehittäminen: Talousriskit

- **Valtion taloudellisia riskejä ja vastuita käsittelevä sanasto** julkaistiin 23.8
- Sanasto on käytettävissä myös Sanastot.suomi.fi -palvelussa
- Sanaston tarkoitus on:
  - Vahvistaa ymmärrettävää ja yhdenmukaista riskiviestintää
  - Tukea termien yhdenmukaista käyttöä
  - Kuvata keskeisten käsitteiden määritelmät ja käsitteiden väliset suhteet tukemaan tiedonsiirtoa ja tiedon hyödyntämistä eri käyttötarkoituksissa
  - Pidemmällä aikavälillä tukea mahdollisten ohjelmistojen ja digitaalisten palveluiden kehittämistä ja käyttöä.
- Sanastoa voivat hyödyntää talouden ja riskienhallinnan asiantuntijat, sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen tehtäviä tekevät asiantuntijat sekä kaikki joiden tehtäviin taloudellisen tiedon tuottaminen ja analysointi sekä viestiminen kuuluu
- Sanaston laatiminen on perustunut laajaan lähdeaineistoon ja käsiteanalyysiin (käsitepiirteiden ja käsitesuhteiden selvittäminen)

Hallituksen vuosikertomus

TaA 68 a §:

Hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion, valtion talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten tilinpäätösten lisäksi:

1) katsaus hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvio niiden kehityksestä;

2) katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä;

…

6) tiedot hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

TaA 68 b §:

Ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää:

1) katsaus toimialan toiminnan ja toimintaympäristön keskeisimpiin muutoksiin;

2) arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä ja niiden merkityksestä;

…..

Sisäisen valvonnan ohje ja arviointikehikon päivitys

- Tuotos 1: toimintaohje, joka kuvastaa menettelyitä, joilla sisäinen valvonta järjestetään
  - Hallinto- ja johtamisprosessien, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapojen muodostaman kokonaisuuden eheys ja tehokkuus (asianmukaisuus ja riittävyys)
  - Sisäisen valvonnan ohjeistuksen / toimintatavan kuvauksen keskeinen sisältö ja suhde muihin viraston toimintaohjeisiin
  - Konkretiaa sisäisen valvonnan järjestämisen ja menettelyiden määrittelyyn virasto-, toiminto- ja prosessitasolla.
- Tuotos 2: arviointikehikon päivitys
  - Jatkossakin viitekehyksenä COSO –malli
  - Sisällöllisten uudistamistarpeiden arviointi ja toteutus osa-alueiden ja tavoitetilojen puitteissa (esimerkiksi vastuullisuus, väärinkäytösten ja korruption torjunta, digitaalinen turvallisuus)

Sisäisen valvonnan ohje ja arviointikehikon päivitys

Projektin tausta ja tarve	Voimassa oleva arviointikehikon soveltamiseen liittyvä ohje on suhteellisen suppea ja tähtää lähinnä arvioinnin läpivientiin. Arviointikehikon uudistaminen on ajankohtaista mm. valtionhallinnon toimintaympäristön muutosten, vastuullisuuden edistämisen ja vastuullisuusraportoinnin (VK ohje 2.9.2021), korruptiontorjunnan tehostamisen (ohje korruption torjuntaan valtiohallinnolle 2022) sekä digitaalisen turvallisuuden näkökulmista.
Tavoitteet	Projektin tavoitteena on tukea valtion virastojen sisäisen valvonnan järjestämistä varmistamalla, että sisäisen valvonnan arviointikehikko on yhteensopiva voimassa olevan sääntelyn kanssa, ymmärrettävä ja kattaa kaikki oleelliset viraston sisäisen valvonnan näkökulmat.
Kohderyhmä	Valtion kirjanpitoyksiköt, erityisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä vastaavat tahot, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiantuntijat, virastojen ja laitosten johto sekä sisäiset tarkastajat.
Aikataulu	Arvioitu valmistuminen huhtikuussa 2024.
Projektin organisointi	Projektin ohjausryhmänä toimii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta osana talousarvioasetuksen 71§:n mukaista tehtävää. Neuvottelukunnan alaiset jaostot osallistuvat työhön. Työ toteutetaan VVC:n projektiryhmän virkatyönä. Ulkopuolisena asiantuntijana toimii IA Insight Oy.

Riskienhallintakyselyn toistaminen

- Toteutettu vuonna 2019. Kyselyn viitekehyksenä ISO 31000-standardi
  - Tarkoituksena oli selvittää riskienhallinnan järjestämisen nykytilaa sekä arvioida, millainen yhteinen suositus tai malli on mahdollista laatia valtioneuvostotasoisen, hallinnonalatasoisen ja virastotasoisen riskienhallinnan menettelytavoista
  - Kysely lähetettiin 149:lle virastolle ja kyselyyn vastasi 106 virastoa (vastausprosentti 71 %)
  - Vastaajat antoivat runsaasti lisätietoja avoimissa vastauksissa
- Kyselyn uusiminen yhteistyössä DVV:n kanssa
  - Täydennetään 2019 ainakin digi/kyber –riskienhallintaan liittyvillä kysymyksillä
  - Kohderyhmä edelleen valtion virastot
  - Tavoitteena saada käsitys nykytilasta ja siinä tapahtuneesta kehityksestä jatkokehittämisen tueksi
  - Ajoitus Q4/2023 – Q1/2024

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksen kehittäminen Suomessa

- Hankkeen aloituskokous järjestettiin 13.10.2023
  - Hankkeen ja sen toimijoiden (EU, OECD) esittely sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnalle ja sen alaisille jaostoille
  - Ennen hanketta toteutetun ”Effectiveness of internal control and risk management mechanisms for safeguarding public integrity” – OECD kyselyn tulosten läpikäynti
- Hankkeessa tuotetaan:
  - Analyysi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta
  - Suositus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan strategisen tason ohjauksesta ja sen toimeenpanosta
  - Suositus sisäisen valvonnan säädösperustasta ja sen kehittämisestä
  - Systemaattinen riskienarvioinnin menetelmäkuvaus
  - Seurannan ja arvioinnin viitekehys

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos

TERHI.SAASKILAHTI@GOV.FI
VM.FI | @VMUUTISET