



Riskienhallinnan kypsydenarviointi case sisäministeriön hallinnonala

Anna Partanen

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Riskienhallinnan kypsyysarviointi case sisäministeriön hallinnonala

Anna Partanen
Turvallisuusjohtaminen
Opinnäytetyö
Joulukuu, 2020

Anna Partanen

Riskienhallinnan kypsyysarviointi case sisäministeriön hallinnonala

Vuosi 2020

Sivumäärä 78

Tämän sisäministeriön toimeksiantona tehdyn opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää miten sisäasiainhallinnon virastot toteuttavat hallinnonalan riskienhallintapolitiikkaa, koetaanko riskienhallinnalla olevan vaikutusta viraston toimintaan ja mitkä ovat virastojen riskienhallinnan kehityspisteet ja miten COVID-19-viruksen vaikutukset ovat näkyneet virastojen riskienhallinnassa. Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkimuksen keinoin tuottaa ulkopuolinen näkemys sisäministeriölle hallinnonalan virastojen riskienhallinnan nykytilasta. Virastoille opinnäytetyö tarjosi mahdollisuuden tarkastella riskienhallintansa järjestelyjä, sekä tuoda esille mahdollisen ministeriöltä kaipaamansa tuen luonnetta viraston riskienhallinnan kehittämiseksi.

Tutkimuksen tietoperustan ytimenä toimii ISO 31000 -standardiin ja valtiovarain controller -toiminnon riskienhallinnan ohjeistukseen perustuva sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikka, jonka toteutumista hallinnonalan virastoissa tässä tutkimuksessa selvitetään. Lisäksi tietoperustassa käsitellään ISO 31000 -standardia ja riskienhallinnan kypsyystasoja. Tutkimusaineisto koostuu hallinnonalan virastojen henkilöstölle teetetyn kyselyn tuloksista sekä virastojen asiantuntijahaastatteluista. Kyselystä ja haastatteluista saatua tietoa käsitellään rinnakkain tavoitteena löytää esiin nousevia teemoja riskienhallintapolitiikan noudattamisesta sekä virastojen riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja kehittämiskohteista.

Sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan menettelyjen osalta voidaan todeta, että menettelyt noudattavat hallinnonalan yhteistä riskienhallintapolitiikkaa hyvin. Riskienhallinnan toimilla koetaan olevan vaikutusta muun muassa virastojen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen ja strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Opinnäytetyön tekemisen aikaan yhteiskuntaa ravisteli COVID-19-virus, ja tämä on näkynyt niin virastojen toiminnan järjestelyissä kuin itse riskienhallinnassa. Opinnäytetyön myötä esiin nousseet kehityskohteet, kuten muun muassa riskienhallinnan kokonaisuudesta viestiminen ja riskien hallintakeinojen toteutuksessa esiin nousut kehittämistarve, antavat ohjaavalle ministeriölle tietoa siitä, miten virastoja voidaan tukea riskienhallintansa kehittämisessä. Hallintakeinojen toteutuksen osalta olisi syytä jatkotutkia syitä sille, miksi juuri hallintakeinojen toteutus koetaan virastoissa eniten kehitystä kaipaavaksi osa-alueeksi.

Asiasanat: Sisäasiainhallinto, Riskienhallinnan kypsyys, Riskienhallintapolitiikka

Anna Partanen

Risk Management Maturity Assessment, Case Administrative Branch of the Ministry of the Interior

Year 2020 Pages 78

The purpose of this thesis was to clarify how the offices of the administration of internal affairs carry out the risk management policy of the administrative branch. Does it have an effect on the operation of the office and what are the development points in the offices risk management and how the effects of COVID-19 virus have been seen on offices risk management? The objective of this thesis was to produce an external view for the Ministry of Interior of the present state of the administrative branch`s risk management. For the offices of branch of ministration this thesis provides an opportunity to examine the arrangements of its risk management and to bring out the character of the possible support needed from the directing ministry for the development of the office`s risk management.

The core of the research information foundation is the administration of internal affairs risk management policy, the implementation of which will be investigated by the administrative agencies in this study. The research data consists of the results of a survey commissioned for the staff of the administrative offices and expert interviews. The information obtained from the survey and interviews is discussed in parallel with the aim of finding emerging themes in compliance with risk management policy and in the effectiveness and development areas of the age risk management.

For the procedures of the risk management of the offices of the administration of internal affairs one can state that the procedures follow the common risk management policy of the branch of administration well. Risk management activities are perceived to have an impact on, among other things, the assurance of the continuity of the offices` activities and the achievement of strategic objectives. At the time of the thesis, the community was shaken by the COVID-19 virus, and this has been reflected both in the organisation of the offices' activities and in the risk management itself. The development areas highlighted as a result of the thesis, such as communicating about the overall risk management package and the need for development that has arisen in the implementation of risk management methods, provide the directing ministry with information on how offices can be further supported.

Keywords: Administration of internal affairs, Risk management maturity, Risk management policy

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Opinnäytetyön tavoite ja menetelmälliset ratkaisut.....	7
3	Ministeriö hallinnonalansa ohjaajana.....	9
3.1	Sisäministeriön hallinnonala.....	10
3.2	Sisäasiainhallinnon virastojen strategiset tavoitteet.....	11
4	Tutkimuksen riskienhallinnan viitekehys.....	14
4.1	Riski ja riskienhallinta.....	14
4.2	ISO 31000 -standardi.....	16
4.2.1	Riskienhallinnan periaatteet.....	18
4.2.2	Riskienhallinnan puitteet.....	19
4.2.3	Riskienhallintaprosessi.....	19
4.3	Riskienhallinnan kypsyystaso ja vaikuttavuus.....	22
5	Valtion- ja julkishallinnon riskienhallinta.....	24
5.1	Valtiovarain controller -toiminnon suositus riskienhallintapolitiikkamallista.....	25
5.2	Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka.....	25
5.3	Sisäasiainhallinnon sisäinen valvonta.....	33
6	Haastatteluista kerätyn tiedon avaaminen.....	36
6.1	Riskienhallinnan periaatteet.....	37
6.2	Riskienhallinnan toimintamalli.....	38
6.3	Riskienhallinnan prosessi.....	40
6.4	Riskienhallinnan vaikuttavuus.....	42
6.5	Riskienhallinnan kehittäminen.....	43
6.6	COVID-19-viruksen vaikutukset virastojen riskienhallintaan.....	44
7	Kyselyn tulokset.....	45
7.1	Riskienhallinta osana viraston toimintaa.....	46
7.2	Riskienhallinnan arviointi ja vaikuttavuus.....	48
7.3	COVID-19-viruksen vaikutukset virastojen riskienhallintaan.....	49
8	Johtopäätöksiä.....	50
9	Pohdinta.....	56

1 Johdanto

Toimintansa turvaamiseksi riskienhallinnalla on paikkansa niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Riskienhallinnalla pyritään poistamaan tai pienentämään toimintaa uhkaavia riskejä. Riskienhallinnan merkitys korostuu erityisesti julkisella sektorilla, johtuen julkisten toimijoiden toiminnan luonteesta. Usein toimintoja on useampia erilaisia yhden organisaation sisällä, toiminnot ulottuvat laajemmalle alueelle ja julkisella puolella henkilöstömäärät ovat suuremmat. Tämä altistaa julkisen sektorin toimijat suuremmalle määrällä riskejä ja näin ollen myös riskienhallinnasta tulee kompleksisempää. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, julkisella puolella toiminnasta vetäytyminen ei ole vaihtoehto. Julkisen sektorin riskienhallinnalla on äärimmäisen tärkeä rooli yhteiskunnan hyvinvoinnin ja turvallisuuden turvaamisessa. Verrattain uudet uhat yhteiskunnille kuten esimerkiksi verkkohyökkäykset sekä pandemiat ovat asettaneet organisaatioiden riskienhallinnan uuden eteen. (Qiao 2007, 34).

Virastojen sisäisen valvonnan järjestämisestä määrätään talousarvioissa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteisenä tavoitteena on kohtuudella varmistaa toiminnan lainmukaisuus ja tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä talouteen ja tuloksellisuuteen liittyvän tiedon tuottaminen. (Valtiovarainministeriö 2020c). Sisäministeriön hallinnonala vastaa Suomen rauhan ajan turvallisuudesta. Yhteiskunnan turvallisuutta rakentavat niin poliisit, rajavartijat, pelastustoimen henkilöstö, hätäkeskuspäivystäjät kuin maahanmuuttoviraston viranhaltijatkin. (Sisäministeriö 2020a). Tässä opinnäytetyössä paneudutaan sisäasiainhallinnon turvallisuusorganisaatioiden riskienhallinnan nykytilaan.

Sisäasiainhallinnon riskienhallinnan ohjauksesta, valvonnasta ja kehittämisestä vastaa sisäministeriö. Ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen riskienhallinnan periaatteet, tavoitteet ja keskeisimmät menettelyt kuvataan hallinnonalan yhteisessä riskienhallintapolitiikassa, jonka tarkoituksena on yhtenäistää hallinnonalan riskienhallintaa. Sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikka toimiikin tämän tutkimuksen ytimenä.

Keväällä 2020, tutkimuksen teon aloittamisen aikaan, koronatilanne kiihtyy Suomessa. Tämä asettaa koko yhteiskunnan, mukaan lukien sen turvallisuutta varmistavat turvallisuusorganisaatiot uuden tilanteen eteen. Vaikka pandemiatilanne ei ollutkaan tämän tutkimuksen teon käynnistävä tekijä, luo se hallinnonalan riskienhallinnan tarkastelulle mielenkiintoisen asetelman. Tämän tutkimuksen avulla niin ohjaava ministeriö kuin hallinnonalan virastotkin saavat tilaisuuden tarkastella riskienhallintaansa ja sitä, miten se vastaa nykypäivän toimintaa uhkaavien riskien hallitsemisen tarpeisiin.

2 Opinnäytetyön tavoite ja menetelmälliset ratkaisut

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa sisäministeriölle ulkopuolinen näkemys sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan toteutuksesta ja hallinnonalan riskienhallintapolitiikan noudattamisesta. Tämän lisäksi tavoitteena oli tuoda esiin virastojen riskienhallinnan kehityskohteita ja heidän ministeriöltä kaipaamansa tuen luonnetta riskienhallintansa kehittämiseksi. Aiheen ajankohtaisuuden takia, tarkastelun alle otettiin myös COVID-19-viruksen vaikutukset hallinnonalan virastojen riskienhallintaan. Tutkimuksen myötä hallinnonalan virastoille avautuu mahdollisuus tarkastella riskienhallintansa kehityskohteita ja sen vaikuttavuutta. Tämän lisäksi heille tarjoutuu kyselyn ja haastatteluiden kautta mahdollisuus tuoda esille ministeriöltä mahdollisesti kaipaamansa tuen luonnetta riskienhallinnan osalta. Opinnäytetyön tutkimuskysymyksiksi asetettiin: Vastaavatko sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan menettely sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikkaa? Onko riskienhallinnalla vaikutusta virastojen toimintaan? Miten virastojen riskienhallintaa voidaan kehittää? Ja kuinka koronatilanne on vaikuttanut virastojen riskienhallintaan?

Tämä opinnäytetyö on tutkimusstrategisesti tapaustutkimus. Tapaustutkimusta voidaan pitää empiirisenä tutkimuksena, jossa ilmiötä kuvataan todellisessa elämäntilanteessa, sen omassa ympäristössä. (Malmsten 2007, 62). Tapaustutkimuksessa tutkitaan yksittäistä tapahtumaa tai rajattua kokonaisuutta. Tapaustutkimuksessa tutkimuksen tapauksia pyritään kuvaamaan ja selittämään pääasiallisesti miten- ja miksi-kysymyksiin. Tapaustutkimus menetelmänä soveltuu hyvin tähän opinnäytetyöhön, sillä tapaustutkimuksessa tutkimuskohdetta kuvailtaessa pyritään ilmiöiden välisien yhteyksien ja ennustusten sijaan, selittämään tietyn tutkimuskohteen erityispiirteitä systemaattisesti ja seikkaperäisesti. Tapaustutkimuksella ei siis pyritä niinkään yleistettävään tietoon, vaan ymmärrystä haetaan johonkin tiettyyn ilmiöön. On kuitenkin muistettava, että tutkimuksen tulosten hyötykäyttöä toisaalla, niin sanottua siirrettävyyttä, on hyvä tarkastella. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tapaustutkimuksessa tutkittava kohde on usein ilmiö tai jokin tapahtumankulku. Käsittelyn kohteena on pieni joukko tapauksia ja usein vain jokin tietty yksittäinen tapaus. Tapauksina ja havaintoyksikköinä voivat toimia esimerkiksi organisaatiot, kumppanuudet tai ihmisyksilöt. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-11). Tämän tutkimuksen tapauksiksi rajautuivat seuraavat sisäasiainhallinnon virastot: maahanmuuttovirasto, poliisi, pelastusopisto, rajavartiolaitos, hätäkeskuslaitos, suojelupoliisi ja sisäministeriö.

Tapaustutkimukselle tyypillistä on käyttää niin sanottua triangulaatiota. Triangulaatiolla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa käytetään joko monia menetelmiä, monia tutkijoita, monia teorioita tai monia aineistoja. Tyypillistä on, että tutkimuksessa käytetään yhtä triangulaatiota, sen aikaa ja rahaa vievän luonteensa takia. Yhdessä tutkimuksessa useita eri tiedonkeruumenetelmiä käytettäessä puhutaan aineistotriangulaatiosta. (Eriksson & Koistinen 2014, 46).

Tässä opinnäytetyössä tiedonkeruumenetelminä toimivat haastattelut ja kysely. Kyselyllä pyritään saamaan tutkimukseen mukaan organisaation läpileikkaava näkökulma hallinnonalan organisaatioiden riskienhallinnan nykytilasta. Toteutetun kyselyn tarkoituksena oli hankkia tietoa riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta sekä tarkastella sitä, miten sisäministeriön antamaa riskienhallinnan ohjeistusta organisaatioissa noudatetaan. Kysely osoitettiin henkilöille, jotka työskentelevät tietohallinnon, organisaatioturvallisuuden, henkilöstöhallinnon, viestinnän, taloushallinnon, hankintojen, kansainvälisten ja EU-asioiden, hanketoiminnan sekä sisäisen tarkastuksen tai tarkastustoiminnan osa-alueilla ja joidenka vastuualueelle on osoitettu riskienhallinnan toimenpiteitä. Kyselyä ei osoitettu organisaatioiden johdolle. Kyselyllä pyrittiin saamaan tietoa seuraavista teemoista:

- riskien tunnistaminen, arviointi ja käsittely organisaatiossa
- riskeistä raportointi organisaation sisällä
- havaitut kehittämiskohteet organisaation riskienhallinnassa ja ohjauksen tarve
- riskienhallinnan vaikuttavuus organisaation toimintaan
- poikkeustilan (COVID-19) vaikutukset organisaation riskienhallintaan.

Tutkimuksen ajankohtaisuuden vahvistamiseksi mukaan otettiin myös edellä mainittu poikkeustila ja sen mahdolliset vaikutukset tutkittavien organisaatioiden riskienhallintaan. Tutkimuksen tekemisen kohdalle ajoittuva koronatilanne loi hedelmällisen tilanteen riskienhallinnan kehittämisen tarpeen arvioimiseksi, vaikka se ei toiminutkaan tämän tutkimuksen käynnistävänä tekijänä. Kyselyn viitekehys rakentui sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikasta sekä siinä esitetystä riskienhallinnan prosessista. Sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikan noudattamisen selvittämiseksi kyselystä saatuja tietoja peilataan hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa annettuihin ohjeistuksiin.

Tämän tutkimuksen toisena tiedonkeruumenetelmänä toimi puolistrukturoitu teemahaastattelu. Puolistrukturoitu haastattelu asettuu lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimaastoon. Puolistrukturoidun haastattelun kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta tutkija voi muuttaa niiden järjestystä haastattelutilanteesta riippuen. Vastaukset eivät myöskään ole puolistrukturoidussa haastattelussa sidoksissa vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavien annetaan vastata omin sanoin. Teemahaastattelulle ominaista on, että tutkija on selvittänyt ja analysoinut tutkittavaa ilmiötä kokonaisuutena ja tehnyt tiettyjä oletuksia tilanteen määrävien piirteiden ominaisuuksista siinä mukana olleille. Tärkeää on myös tietää, että haastateltavat henkilöt ovat kokeneet tutkittavan tilanteen. Analyysin perusteella rakentuu haastattelurunko. Tutkijan ennalta analysoimiin tilanteisiin pureudutaan haastatteluista saadulla subjektiivisilla kokemuksilla tutkittavista tilanteista. Teemahaastattelu ei ota kantaa haastateltavien määrään eikä siihen, miten syvälle haastattelussa käsitellään tutkittavaa aihetta. Teemahaastattelu luo tietynlaista vapautta tutkijan näkökulmasta ja antaa haastateltavan äänen tulla kuulluksi. Nimensä mukaisesti teemahaastattelun ytimenä

on ajatus siitä, että haastattelu rakentuu tiettyjen teemojen ympärille. (Hirsjärvi ym. 2008, 47-48).

Tässä tutkimuksessa haastattelut suoritettiin asiantuntijahaastatteluina. Asiantuntijahaastattelu sopii tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi, koska asiantuntijahaastattelussa kiinnostuksen kohteena on asiantuntijoiden oletettu tieto tutkittavasta aiheesta, ei niinkään haastateltava henkilö itse. Asiantuntijahaastatteluissa haastateltavat valitaan perustuen heidän instituutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteen tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. (Alastalo & Äkerman 2010, 312).

3 Ministeriö hallinnonalansa ohjaajana

Tässä luvussa käsitellään sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten tehtäväkenttää, tuloksellisuuden kriteereitä ja strategisia tavoitteita. Lisäksi luvussa tuodaan esille sisäministeriön tehtävät, organisaatorakenne ja strategiset päämäärät.

Ministeriön tehtävänä on vastata toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnonalan asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriö ohjaa hallinnonalansa virastoja ja laitoksia strategisesti, valvoen niiden toimintaa ja seuraten niiden kehitystä. Ohjauksessa käytettävät toimet koostuvat vuosittain asetetusta tulostavoitteesta sekä tavoitteiden toteutumisen ja määrärahojen käytön seurannasta. Tulostavoitteista ja käytettävistä resursseista sovitaan monivuotisessa tulossopimuksessa. (Yhdessä vaikuttavampaa 2016, 71).

Virastojen ja laitosten tuloksellisuuden kriteereinä toimivat yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus. Tämä kahtia jako toiminnan tuottamiin hyötyihin ja niiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin toimii tulostavoitteiden lähtökohtana. Toiminnallinen tuloksellisuus pitää sisällään toiminnallisen tehokkuuden, tuotokset ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen hallinnan. Toiminnallinen tehokkuus sisältää toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden. Näiden lisäksi toiminnalliseen tehokkuuden tavoitteeseen kuuluu maksullisen palvelutoiminnan kannattavuus. Tuotoksiin ja laadunhallintaan puolestaan kuuluu suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrä sekä toiminnan palvelukyky ja laatu. Henkisten voimavarojen hallinta käsittää henkilöstöön kuuluvia asioita kuten henkilöstömäärä- ja rakenne sekä henkilöstökulut. Näiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluu työhyvinvointi ja osaaminen sekä muu aineeton pääoma. Toiminnallinen tulostavoite painottaa viraston toiminnan ja sen johtamisen roolia tulosten saavuttamiseksi. Toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat viraston toiminnan tuottamia konkreettisia ja välittömiä suoritteita kuten esimerkiksi palveluita. Yhteiskunnalliset vaikutustavoitteet luovat suuntaviivat toiminnallisten vaikutustavoitteiden asettamiselle. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kriteeri kuvaa toiminnan laajempia yhteiskunnallisia

vaikutuksia, jotka syntyvät asiakkaille ja kansalaisille tuotetuista hyödyistä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteen välillisuus virastolle vaikeuttaa sen todentamista. Tämän lisäksi se edellyttää muiden toimijoiden tavoitteiden yhdensuuntaisuutta. (Salminen 2005, 24-25).

3.1 Sisäministeriön hallinnonala

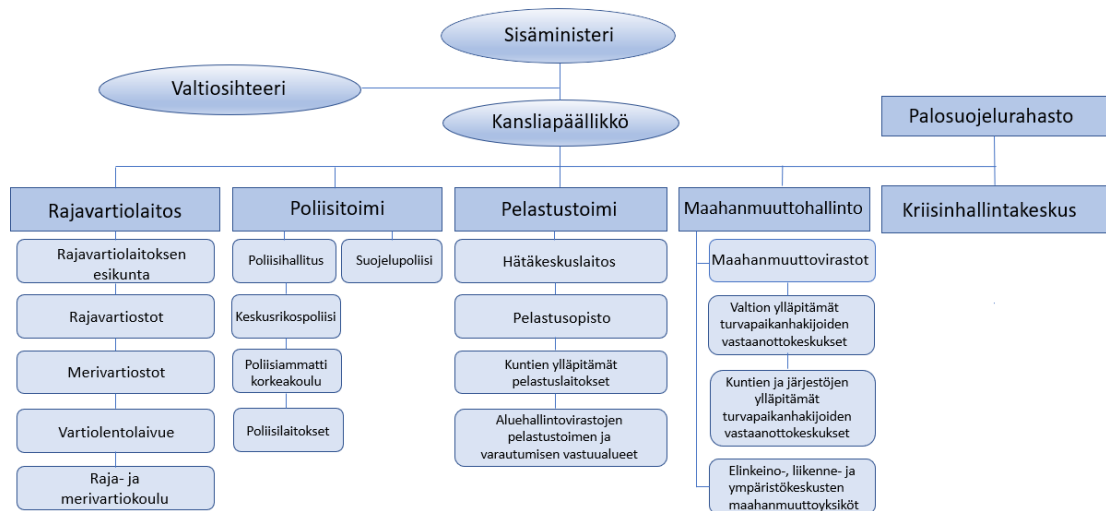
Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan: ”Sisäministeriön toimialaan kuuluvat yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala; maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa sekä kansainvälinen suojelu ja paluumuutto; Suomen kansalaisuus; pelastustoimi; hätäkeskustoiminta, rajaturvallisuus ja meripelastustoimi; siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet; aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.”

Sisäministeriö osana valtioneuvostoa toteuttaa kolmea päätehtäväänsä: valmistelee lainsäädäntöä koskien poliisia, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, rajavalvontaa, meripelastusta ja maahanmuuttoa. Sisäministeriö tulosohjaa ministeriön alaisia virastoja ja laitoksia sekä käsittelee sisäministeriön toimialaan kuuluvia kansainväliset ja EU-asiat. Sisäministeriön tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisin maa nyt ja tulevaisuudessa. Ministeriö valmistelee valtion talousarvioon sisäisen turvallisuuden määrärahoja koskevat ehdotukset ja koordinoi poikkihallinnollista yhteistyötä muiden ministeriöiden, kuntien ja kansalaisjärjestöjen kanssa (Sisäministeriö 2020a). Ministeriön tavoitteena on, että viranomaiset kykenevät ennaltaehkäisemällä ja nopealla reagoinnilla turvaamaan ihmiset, omaisuuden ja ympäristön. Sisäministeriön työtä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi ohjaavat hallitusohjelma ja ministeriön ja sen hallinnonalan konsernistrategia. Strategialla on neljä päämäärää:

- turvallisuuden tunne on korkea
- ihmiset, omaisuus ja ympäristö ovat turvassa
- kansallisen turvallisuuden uhat torjutaan
- maahanmuutto on hallittua ja yhteiskunnallisesti kestävä

(Sisäministeriö 2020b).

Sisäministeriötä johtaa sisäministeri ja ylimpänä virkamiehenä kansliapäällikkö. Sisäministeriössä on viisi osastoa: poliisi-, pelastus-, rajavartiolaitos- ja maahanmuutto-osasto sekä hallinto- ja kehittämisosasto. Näiden lisäksi kansliapäällikön alaisuudessa toimivat kansainvälisten asioiden yksikkö, kansallisen turvallisuuden yksikkö, viestintä ja sisäinen tarkastus. Alla olevassa kuviossa 1 on kuvattuna sisäministeriön organisaatiokaavio. (Sisäministeriö 2020c).



Kuvio 1: Sisäministeriön organisaatiokaavio (mukaillen Sisäministeriö 2020d)

3.2 Sisäasiainhallinnon virastojen strategiset tavoitteet

Rajavartiolaitoksen tehtävät koostuvat maan rajojen valvonnasta, rajatarkastuksista, rikostorjunnasta, merialueen turvallisuuden huolehtimisesta, kansainvälisestä yhteistyöstä ja maanpuolustuksesta. (Rajavartiolaitos 2020). Rajavartiolaitos on osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa, joka toimii sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alueilla. Toiminnan perustana toimivat sotilaallisesti järjestetty organisaatio, jonka henkilöstö on sitoutunut organisaation arvoihin, tehtävissä tarvittavat toimivaltuudet sekä edistynyt tekniikka. (Rajavartiolaitoksen strategia 2027 2017, 5). Toiminnan päämäärinä ovat Suomen rajaturvallisuus ja alueellinen koskemattomuus sekä puolustusvalmius. Päämääriin kuuluu myös turvallisuus merialueilla. Rajaturvallisuus muodostuu ulkorajojen uskottavasta ja tehokkaasta valvonnasta. Toiminnallaan rajavartiolaitos edistää Suomen turvallisuutta ja torjuu Suomea ja Eurooppaa turvallisuushilta maan ulkorajoilla. Rajavartiolaitoksen päämäärien mukaisesti organisaatiolla on hyvä toimintakyky yhteiskunnan turvaamiseksi mahdollisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä valmius puolustaa valtakuntaa ja turvata sen koskemattomuus. Organisaation visiona on olla kyvykäs eurooppalainen rajaturvallisuusorganisaatio, joka tuottaa tehokkaasti Suomen turvallisuutta. Toiminta on ennakoivaa suhteessa turvallisuusympäristön muutoksiin. Jotta organisaatio voisi vastata maan ja kansalaisten tarpeisiin raja- ja merialueilla, toiminta on suorituskykyä jatkuvasti kehitettävää. (Rajavartiolaitoksen strategia 2027 2017, 4).

Poliisin tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten, alueella toimivien järjestöjen ja kansalaisten kanssa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito pyrkii ennalta ehkäisevällä

toimintatavalla estämään häiriöitä ja oikeudenloukkauksia. Tämän lisäksi poliisin tehtäviin kuuluu sille muiden säädettyjen tehtävien suorittaminen ja avunanto poliisin tehtäväpiiriin kuuluvissa asioissa. Lisäksi poliisi myöntää erilaisia lupia kuten passeja, henkilökortteja ja aselupia. (Poliisi 2020a). Poliisi organisaatioina on kaksiportainen. Poliisihallitus, joka toimii sisäministeriön alaisuudessa, ohjaa ja johtaa poliisin operatiivista toimintaa. Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt Keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu, joita Poliisihallitus myös tulosoittaa. (Poliisi 2020b).

Poliisin visiona on, että poliisi toimii kaikkien turvaajana, kaikkina aikoina. Strategiset tavoitteet vuosille 2020-2024 koostuvat arjen turvaamisesta, rikosten ja häiriöiden ennalta estämisestä, erityisesti vakavien rikosten tehokkaasta selvittämisestä, nykyaikaisten ja turvallisten palveluiden tuottamisesta sekä yhteistyöstä ja aktiivisesta viestinnästä. Tavoitteet pyritään saavuttamaan panostamalla henkilöstön koulutukseen ja hyvinvointiin, tuloshakuisella toiminnan johtamisella, uusien teknologioiden turvallisella hyödyntämisellä, toimintaprosessien yhtenäistämällä, vahvistamalla yhteistyötä keskeisten sidosryhmien kanssa, tietojohdoisella tulevaisuuden ennakkoinnilla sekä avoimella ja yhtenäisellä viestinnällä. (Poliisin strategia 2020-2024). Suojelupoliisin tehtävät eroavat poliisin tehtävistä. Suojelupoliisin tehtävänä on ennalta estää Suomen valtioon kohdistuvia turvallisuusuhkia. Tämän lisäksi se tuottaa turvallisuustietoa valtiojohdolle ja muille viranomaisille päätöksenteon tueksi. (Suojelupoliisi 2020a). Terrorismin torjunnan tavoitteena on ennalta ehkäistä terroristisia tekoja ja paljastaa Suomesta ulkomaille suuntautuva ja Suomessa tapahtuva terroristinen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Keinot terrorismin torjuntaan perustuvat tehokkaaseen tiedustelutoimintaan. Tietoa kerätään omilla operaatioilla, tiedon vaihdolla ja hankitun tiedon analysoinnilla. Yhteistyö muiden viranomaisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa on tärkeässä roolissa tiedon hankinnassa. (Suojelupoliisi 2020b). Kansallisessa terrorismintorjunnan strategiassa 2018-2021 (2018, 19) todetaan terrorismintorjunnan strategiseksi tavoitteeksi Suomen luotettava ja arvostettu rooli kansainvälisen terrorismintorjunnan toimijana. Terrorismintorjunta on ennaltaehkäisevää ja painottaa yhteistyötä kumppaneiden kanssa. Terrorismintorjunta ehkäisee Suomessa tapahtuvia ja Suomesta ulkomaille suuntautuvia terroritoimintoja. Suomen hyvä varautuminen tukee myös Suomen kykyä palautua mahdollisesta terroriteon vaikutuksista. Yhtenä strategisena tavoitteena on, että terrorismiin liittyvät ilmiöt eivät Suomessa kasva vakavimmiksi.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on tuottaa hätäkeskuspalveluita niitä hädässä tarvitseville sekä hätäkeskustoimintaan osallistuville viranomaisille. Hätäkeskuslaitos muodostuu kolmesta eri osastosta. Ohjaus- ja ennakoitiosasto vastaa Hätäkeskuslaitoksen hallinnon ja toiminnan suunnittelusta, järjestämisestä ja yleiset ohjaamisesta. Näiden lisäksi se vastaa hallintopalveluiden kehittämisestä. Hätäkeskus-palvelut-osasto, johon hätäkeskukset myös kuuluvat, vastaa Hätäkeskuslaitoksen operatiivisesta toiminnasta. Tekniset palvelut-osaston vastuulle

kuuluu operatiiviset tietojärjestelmät ja yleisen tietohallinnon järjestäminen, ylläpito ja kehittäminen. (Hätäkeskuslaitos 2020).

Hätäkeskuslaitoksen strategiassa vuosille 2016-2020 mainitaan organisaation strategisiksi päämääräksi kehittää ja käyttöönottaa verkostomainen toimintamalli hätäkeskuspalveluiden tuottamisessa ja viraston muiden toimintojen järjestämisessä niin, että hätäkeskukset toimivat yhtenäisenä kokonaisuutena. Tavoitteisiin kuuluvat myös uuden teknologian ja uusien palvelumuotojen käyttöönotto. Käytännössä tämä tarkoittaa viranomaisten yhteisessä käytössä olevaa hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmä ERICAN käyttöönottoa. Lisäksi tavoitteisiin kuuluu toimintaympäristön muutoksiin vastaaminen, mikä mahdollistetaan kehittämällä Hätäkeskuslaitoksen rakenteita ja prosesseja. Yksi toimintaympäristön muutoksista on yhteinen tietojärjestelmä, jonka katsotaan tuovan mukana haasteita mutta myös mahdollisuuksia. Rakenteiden ja prosessien kehittämisen tavoitteeseen kuuluu muun muassa tuotettavien palveluiden virastohtaisten ja vakioitujen toimintaprosessien kehittäminen. (Hätäkeskuslaitos Strategia 2016-2020, 5-7).

Pelastusopiston tehtäviksi on lainsäädännössä määritelty koulutus ja tutkimus. Pelastusopisto on valtakunnallisesti ainoa pelastusalan ja hätäkeskustoiminnan koulutusorganisaatio. (Pelastusopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2020-2023 2019, 2-4). Sisäministeriön ohjauksessa toimiva Pelastusopisto suunnittelee ja tuottaa hätäkeskustoiminnan ja pelastusalan ammatillista perus- ja jatkokoulutusta, pelastustoimen sopimushenkilöstön koulutusta sekä siviilivalmiuden koulutusta. Koulutustoiminnan lisäksi Pelastusopisto ylläpitää ja kehittää työturvallisuuden harjoitusalueita yhdessä sopimuskumppaneiden kanssa. Pelastusopistolla on myös tutkimus-, kehittämis- ja innovointipalvelu, joka vastaa opiston kansallisen tutkimustyön koordinoinnista ja osallistuu kansainväliseen kehitystyöhön tavoitteenaan tuottaa tietoa pelastustoimen koulutuksen, käytännön työn ja päätöksenteon tueksi. (Pelastusopisto 2020). Toiminnan strategiset tavoitteet vuosille 2016-2020 koostuvat toiminnan digitalisoinnista, verkostoituneen kansainvälisen asiantuntijuuden kehittämisestä, innovatiivisen ja kokeilutoimintaan perustuvan toimintakulttuurin rakentamisesta sekä myynti- ja markkinointitoiminnalla pyrkimisestä tavoitellaan, jossa pelastusopisto nähdään haluttuna kumppanina ja palveluntarjoajana. (Pelastusopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2020-2023 2019, 3).

Maahanmuuttovirasto toimii päätöksenteko-organisaationa maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja kansalaisuusasioissa. Virasto toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa ja tuottaa asiantuntija- ja tietopalveluja poliittisen päätöksenteon ja kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön tueksi. Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyvät asiat, ulkomaalaisrekisterin ylläpito sekä tiedon tuotto viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille. (Maahanmuuttovirasto 2020). Maahanmuuttoviraston vuodelle 2021 laaditun strategian tavoitteet ovat toiminnan asiakaslähtöisyys ja tehostaminen sekä valmius toimia muuttuvissa tilanteissa.

Tavoitteisiin kuuluu myös se, että maahanmuuttovirasto koetaan hyvänä työpaikkana. (Maahanmuuttoviraston strategia 2021).

Sisäministeriö konsernina koostuu erilaisista turvallisuusorganisaatioista. Kukin organisaatio toteuttaa sille annettuja tehtäviä osana hallinnon kokonaisuutta. Konsernin erilaisten organisaatioiden turvallisuusnäkökulma on toisaalta hyvin samankaltainen, mutta toiminnan erilaisuudesta johtuen myös varsin erilainen. Organisaatioiden toimintaa ohjaa vahvasti niille asetetut lakisääteiset tehtävät. Toiminnan erilaisuutta voidaan ilmentää tarkastelemalla esimerkiksi poliisin kenttätöitä ja maahanmuuttoviraston toimintaa päätöksenteko-organisaationa. Organisaatioilla on toki myös yhteisiä ja samankaltaisia toimintoja. Voidaankin sanoa, että sisäasiainhallinnon organisaatiot toisaalta toteuttavat organisaatiokohtaisia ydintehtäviään ja toisaalta yhdessä toimien pyrkivät saavuttamaan konsernistrategiset tavoitteet Suomesta turvallisena maana ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle, kansallisen turvallisuuden uhkia torjuen yhteiskunnassa, jossa maahanmuutto on hallittua ja yhteiskunnallisesti kestävä. (Sisäministeriö 2020b).

4 Tutkimuksen riskienhallinnan viitekehys

Tässä luvussa tuodaan esille tutkimuksen riskienhallinnan viitekehys sekä avataan tutkimukselle olennaisia käsitteitä. Tässä tutkimuksessa riskienhallinnan viitekehys nivoutuu SFS-ISO -standardiin sekä valtionvarain controller -toiminnon riskienhallintapolitiikkamalliin. Tutkimuksen ytimenä on edellä mainittujen ohjeistusten pohjalta rakennettu sisäministeriön hallinnon alan riskienhallintapolitiikka, jolla sisäministeriö ohjaa hallinnonalansa virastojen ja laitosten riskienhallintaa. Tämän lisäksi tässä luvussa käsitellään sisäasiainhallinnon sisäistä valvontaa sekä riskienhallinnan kypsyy- ja vaikutusarviointia yleisellä tasolla.

4.1 Riski ja riskienhallinta

Riski määritellään epävarmuuden vaikutuksena tavoitteisiin, poikkeamana odotettuun. Suhteessa odotuksiin riskin vaikutus voi olla niin negatiivinen kuin positiivinenkin. (Viraston riskienhallintapolitiikkamalli 2020, 2). Riskien kaksijakoisuus näkyy tieteessä yleiskieltä enemmän, sillä tieteessä siihen sisältyy vaaran lisäksi ajatus mahdollisuudesta. (Juvonen ym. 2014, 9). Riski ilmaistaan usein riskin lähteiden, mahdollisten tapahtumien ja niiden seurausten ja todennäköisyyden yhdistelmänä. (SFS 31000, 6). Kokemus riskistä perustuu riskin kolmelle tekijälle: tapahtumaan liittyvälle epävarmuudelle ja odotuksille sekä tapahtuman laajuudelle ja vakavuudelle. Mikäli tapahtuman lopputulos on ennalta täysin tiedossa, ei kyseessä tällöin ole riski. Siitäkään huolimatta, että lopputulos olisi negatiivinen. Odotukset vaikuttavat siihen, miten riski ja sen mahdollinen toteutuminen koetaan. Riskin vakavuuteen vaikuttaa odotusten lisäksi tapahtuman laajuus ja sen koettu merkityksellisyys. (Juvonen ym. 2014, 8). Voidaan

puhua myös tunnetuista ja tuntemattomista riskeistä. Tunnetut riskit tarkoittavat riskejä, joita voidaan kokeellisesti mitata, koska riskien todennäköisyys, vaihtoehdot ja seuraukset ovat täysin tiedossa. Näin ollen tunnetuissa riskeissä päätöksenteko perustuu logiikkaan ja tilastolliseen ajatteluun. Tuntematon riski, eli epävarmuus, taas perustuu reaalimaailman jatkuvaan muutostilaan. Epävarmuuden tilassa ei voida tehdä päätöksiä perustuen vain logiikkaan, vaan sen lisäksi käytetään vaistolle ja ohjeistuksille perustuvaa päätöksentekoa. (Järvinen 2018, 47).

Riskienhallinnalla tarkoitetaan koordinoitua toimintaa, jolla johdetaan ja ohjataan organisaatiota riskien osalta. Toiminnan avulla riskejä tunnistetaan, analysoidaan, arvioidaan ja seurataan. (Viraston riskienhallintapolitiikkamalli 2020, 2). Kertaluontoisen tapahtuman sijaan, riskienhallintaa kuvataan usein dynaamisena tapahtumien sarjana ajassa (Wolke 2017, 4). Riskienhallinnan tarkoituksena on tukea organisaation johdon päätöksentekoa luoden kokonaiskuvaa riskikentästä sekä päätösten vaikutusta riskikenttään. Päätösten jälkeen riskienhallinta toimii tukena päätösten toimeenpanossa, jotta tavoitteet saavutetaan tai jopa ylitetään. Yleisimmin voidaan sanoa, että riskienhallinnalla pyritään suojaamaan organisaation epätoivoitulta tapahtumilta ja niiden vaikutuksilta. Tällöin riskienhallinta peräänkuuluttaa toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä, tehokkuutta ja laatua. Kokonaisvaltaisemmin riskienhallinta pitää sisällään myös mahdollisuudet sekä niiden tunnistamisen, arvioinnin ja hallinnan. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2016, 10-16). Riskienhallinnalla voidaan sanoa olevan merkittävä positiivinen vaikutus organisaatioiden toiminnalle. Tehokkaalla riskienhallinnalla voidaan tunnistaa ja ymmärtää riskejä, ja lopulta priorisoida riskejä parempaa päätöksentekoa ja strategisten tavoitteiden saavuttamista varten. (Mensah & Gottwald 2016, 175). Riskienhallinnalla on kuitenkin myös rajallisuutensa. Vaikka riskienhallinnan toimet olisivat kuinka tarkkaan määritelty, voi toiminnassa ja päätöksenteossa silti tapahtua inhimillinen arviointivirhe. Näin ollen on mahdotonta täysin varmistaa tavoitteiden saavuttaminen. (Mensah ym. 2016, 30).

Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla (ERM¹) tarkoitetaan kaikkien riskien systemaattista hallintaa kattaen organisaation koko toiminnan. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähtökohtana toimii organisaation strategia ja tavoitteet. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa huomioidaan toimintaan olennaisesti vaikuttavat, niin negatiiviset kuin positiivisetkin, tekijät. Tunnistetut mahdollisuudet viedään osaksi organisaation strategiaa ja tavoitteita. Hyvän käytännön mukaisesti riskienhallinta on kokonaisvaltainen prosessi, mikä sisällytetään organisaation kaikkiin prosesseihin kaikilla toiminnan tasoilla, ja jota harjoittaa niin johto kuin organisaation kaikki työntekijätkin. (Ilmonen ym. 2016, 46-47).

¹ Enterprise risk management

Hardyn ja Runnelsin (2014, 27) mukaan kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla ei ole yksiselitteistä määritelmää, jota kaikki organisaatiot toteuttavat. Usein organisaatiot määrittelevät kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsitteen organisaationsa tai toimialansa näkökulmasta. COSO² määrittelee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessiksi, johon vaikuttavat hallituksen jäsenet, johto ja koko muu henkilöstö. Riskienhallintaa sovelletaan strategian laatimisessa ja koko yrityksen toiminnassa. Prosessin tarkoituksena on tunnistaa mahdolliset tapahtumat, jotka voivat vaikuttaa kokonaisuuteen sekä hallita riskejä, jotta voidaan kohtuudella varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

IIA³:n määritelmä kokonaisvaltaisesta riskien hallinnasta mainitsee erikseen myös mahdollisuuden näkökulman. IIA:n mukaan kokonaisvaltainen riskienhallinta on jäsenelty, johdonmukainen ja jatkuva prosessi koko organisaatiossa. Prosessissa tunnistetaan, arvioidaan riskejä ja reagoidaan tavoitteisiin vaikuttaviin uhkiin ja mahdollisuuksiin. (Hardy ym. 2014, 28).

Perinteisesti organisaatiot hallitsevat riskejä yksittäisiin toimintoihin tai työtehtäviin perustuen. Tällöin riskienhallinta ei ole kaikkia toimintoja kattavaa, vaan se tehdään siilomaiseen ja pirstaleiseen tyyliin vailla kokonaiskuvaa. Jotta kokonaisvaltainen riskienhallinta on organisaatiossa mahdollista saavuttaa, on henkilöstön ensin sisäistettävä, mitä riski heidän työssään tarkoittaa, jotta se voi nähdä oman toimintansa merkityksen riskienhallinnan kokonaiskuvassa. (Hardy ym. 2014, 38).

4.2 ISO 31000 -standardi

Riskienhallinnan järjestämisessä käytetään usein erilaisia standardeja ja ohjeistuksia, joiden tavoitteena on luoda riskienhallinnasta kokonaisvaltaista kattavaa kaikkia riskienhallinnan osat alueet. Useimmat riskienhallinnan standardit ja menetelmät koostuvat seuraavista peruselementeistä:

- riskienhallinnan tavoitteiden määrittäminen
- riskien tunnistaminen (pitäen sisällään niin negatiiviset kuin positiivisetkin epävarmuudet)
- riskien arviointi vaikutuksen ja todennäköisyyden suhteen
- riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen
- raportointi ja kommunikointi
- riskienhallinnan tason säännöllinen arviointi.

(Ilmonen ym. 2016, 30-31).

² The Committee of Sponsoring Organizations

³ The Institute of Internal Auditors

Standardien etuna nähdään niiden käytön mahdollistama yhteinen riskienhallintasanasto ja metodologia. Näin mahdollistetaan riskienhallinnan systemaattisuus, ymmärrettävyys ja toistettavuus. Yhteisen riskienhallintajärjestelmän merkitys korostuu erityisesti verkottuneessa ja moniulotteisessa toimintaympäristössä. Standardeja tulisi käyttää soveltavasti ja organisaation toimintaan parhaiten sopivin keinoin. Yleisesti hyväksytyistä standardeista yleisimmin käytettyjä ovat COSO-ERM -malli ja ISO⁴ 31000 -standardi. (Ilmonen ym. 2016, 30-31). Molemmat mallit korostavat muun muassa riskienhallinnan kytkeytymistä organisaation tavoitteisiin, niin ulkoisten kuin sisäisten epävarmuuksien tunnistamista niiden positiivisten ja negatiivisten vaikutusten osalta, johdon tuen tärkeyttä menestyksensä riskienhallinnassa, riskienhallinnan vastuiden kuvaamista sekä riskienhallinnan sisältymistä toiminnan prosesseihin ja strategiaan. Mallien keskeisenä erona voidaan pitää riskin käsitteen määrittelyä. ISO 31000 -standardi näkee riskin epävarmuuden vaikutuksena tavoitteisiin pitäen sisällään niin negatiiviset kuin positiivisetkin vaikutukset. COSO -malli puolestaan määrittelee riskin aina negatiiviseksi tapahtumaksi, jättäen liiketoimintamahdollisuuden erilliseksi määritelmäksi. (Ilmonen ym. 2016, 33-34). Valtionhallinnon virastojen ja julkishallinnon organisaatioiden riskienhallintaa ohjaavien riskienhallinnan ohjeistusten ja riskienhallintapolitiikan perustuksessa sovelletusti yleisesti hyväksytyyn ISO-SFS 31000 -standardiin, toimii se myös olennaisena osana tämän tutkimuksen viitekehystä.

ISO 31000 -standardi tarjoaa kokonaisvaltaisen näkökulman riskienhallintaan, käyttäen tunnettuja termejä ja prosesseja. (Hardy ym. 2014, 137). Standardi antaa ohjeet ja yleisen toimintamallin kaikenlaisten riskien hallitsemiseksi. Ohjeistus pitää sisällään riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessin. Standardi on sovellettavissa organisaation ja sen toimintaympäristöön sopivaksi, eikä se ole toimiala sidonnainen. Standardi soveltuu kaikkiin organisaation toimintoihin missä tahansa organisaation elinkaaren vaiheessa. (SFS 31000, 6). ISO -standardin geneerisyys tekee sen käytöstä houkuttelevampaa useilla eri toimialoilla, mukaan lukien valtiolliset toimijat. (Hardy ym. 2014, 137).

⁴ The International Organization for Standardization

4.2.1 Riskienhallinnan periaatteet

Riskienhallinnan periaatteiden avulla organisaatio pystyy hallitsemaan epävarmuuden vaikutuksia tavoitteisiinsa nähden. Sen tarkoituksena on arvon luominen ja säilyttäminen. Periaatteita voidaan pitää sen perustana, mille organisaatio rakentaa riskienhallinnan puitteet ja prosessin. (SFS 31000, 7). Nämä periaatteet ovat kuvattuna kuviossa 2.



Kuvio 2: Riskienhallinnan periaatteet (mukaillen SFS 31000, 8)

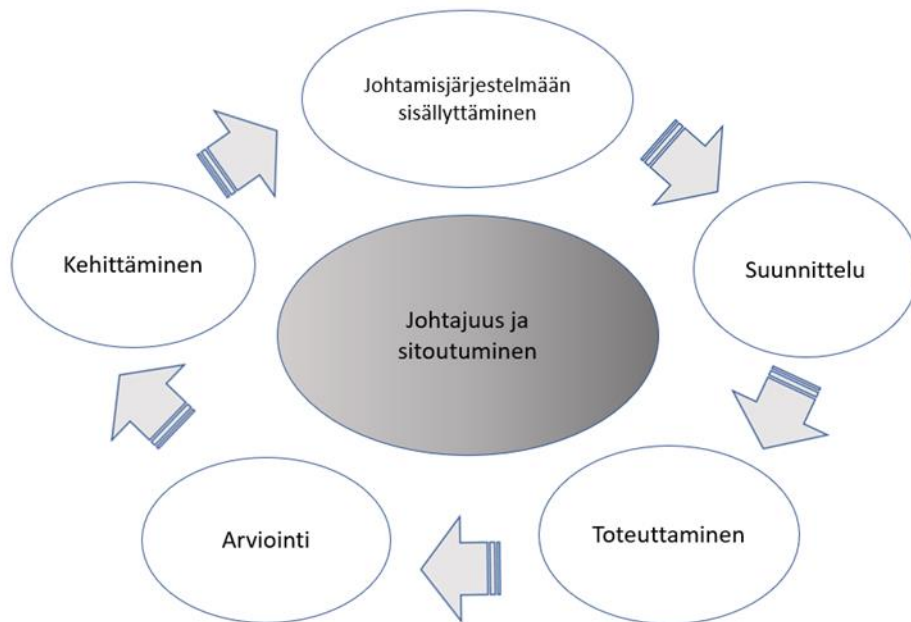
Hopkinin (2010, 46) mukaan riskienhallinnan periaatteet voidaan jakaa kahteen osaan. Siihen millaista organisaation riskienhallinnan tulisi olla sekä siihen, mitä riskienhallinnan tulisi tuottaa organisaatiolle. Riskienhallinnalla tavoitellaan toiminnan lainmukaisuutta ja varmuutta merkittävien riskien hallitsemiseksi. Lisäksi riskienhallinnan tulisi vaikuttaa myös päätöksentekoon niin, että päätöksissä otetaan huomioon riskienarviointi. Strategiaan, toimintaan ja projekteihin riskienhallinnan tulisi tuoda vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Tämän toteutumiseksi riskienhallinnan toimien tulee olla suhteutettu organisaatiota toimintaan vaikuttaviin riskeihin. Toimenpiteiden tulee myös olla linjassa organisaation muiden toimintojen kanssa. Riskienhallinnan tehokkuus taataan sen kokonaisvaltaisuuudella. Dynaamisten ja reaktioherkien toimenpiteiden tulee reagoida muuttuviin olosuhteisiin, ja toimenpiteiden tulee olla sisällytettyinä itse organisaatioon.

Riskienhallinnan kehittäminen tapahtuu opittujen ja koettujen asioiden kautta. Tärkeää on se, että riskienhallinta perustuu parhaimpaan saatavilla olevaan tietoon. Kattavan tiedon saamiseksi on riskienhallintaan syytä ottaa mukaan sidosryhmiä sopivin keinoin ja sopivassa kohdassa. Saatavilla olevaan tietoon sisältyy aina epävarmuuksia ja rajoituksia, ja tämän takia tiedon tulisi olla oikea aikaista, selkeää ja olennaisten sidosryhmien saatavilla. Lähtökohtana toimii se, että organisaation sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö määrittää riskienhallinnan

puitteet ja prosessit. Riskienhallinnan tulisi olla tiivis osa organisaation kaikkia toimintoja. Jotta tulosten yhdenmukaisuus voidaan taata, tulee toimintamallin olla jäsenneilty ja yhtenäinen. Niin sisäisen kuin ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin vastataan dynaamisella ja reagoitiherkällä riskienhallinnalla. Näin mahdollistetaan ennakointi, havaitseminen ja reagoinnin oikea-aikaisuus. Ei pidä unohtaa, että riskienhallinnan näkökulmiin vaikuttaa myös kulttuuriset tekijät ja ihmisten käyttäytyminen. (SFS 31000, 8-9).

4.2.2 Riskienhallinnan puitteet

Jotta riskienhallinnan vaikuttavuus varmistetaan, tulee se viedä osaksi organisaation hallintotapaa ja päätöksentekoa. Tässä johdon tuki on erityisen tärkeää. Riskienhallinnan puitteilla tarkoitetaan niitä toimia, joilla organisaatiota autetaan viemään riskienhallinta kiinteäksi osaksi sen toimintoja ja tehtäviä. (SFS 31000, 9). Kuviossa 3 nähdään riskienhallinnan puitteiden osatekijät.



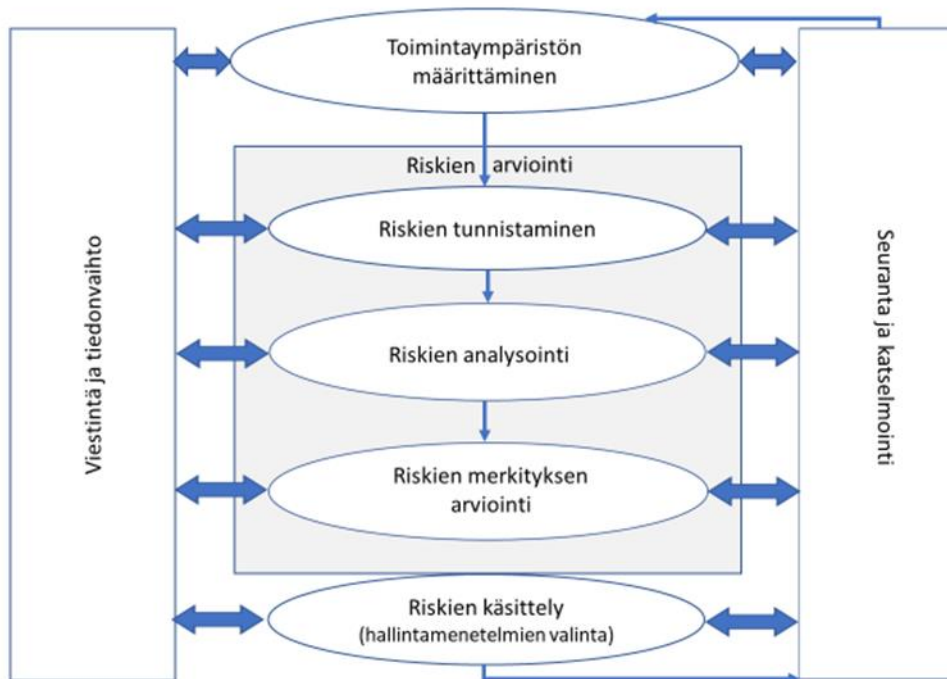
Kuvio 3: Riskienhallinnan puitteet (mukaillen SFS 31000, 8)

Riskienhallinnan puitteiden kehittämiseksi riskienhallinta tulee viedä osaksi organisaation johtamisjärjestelmää. Kehittämistyöhön kuuluu riskienhallinnan suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi ja edelleen kehittäminen kattaa koko organisaation. Riskienhallinnan puitteiden osa-alueiden vieminen osaksi organisaation toimintaa ja niiden toimivuus kokonaisuutena määrittäytyy organisaation tarpeista. (SFS 31000, 9).

4.2.3 Riskienhallintaprosessi

ISO 31000 -standardissa riskienhallintatyön ydin perustuu toimintaympäristön määrittelyyn. Toimintaympäristön tarkastelu pitää sisällään liiketoimintaympäristön, organisaation,

riskienhallintaprosessin ja riskinottohalun. Liike-toimintaympäristöä määriteltessä keskitytään soveltavasti sosiaalisiin, poliittisiin, lainsäädännöllisiin, taloudellisiin ja teknologisiin seikkoihin. Organisaation kulttuuri, prosessit, hierarkia ja strategia määrittävät riskienhallinnan asettumisen organisaatioon. Näin riskienhallinta voidaan viedä osaksi organisaation kaikkia toimintoja, mukaan lukien riskeihin vaikuttavat projektit ja hankkeet. Riskienhallinnan tulee ulottua aina organisaation johdosta ja organisaatiokulttuurista ohjeistusten kautta osaksi jokapäiväistä toimintaan, raportointiin ja seurantaan. Lähtökohtana toimivat organisaation tavoitteet ja päämäärät. (Juvonen ym. 2014, 17-18). Kuviossa 4 havainnollistetaan riskienhallintaprosessi ISO 31000 -standardin mukaan.



Kuvio 4: ISO 31000 riskienhallintaprosessi (Juvonen ym. 2014, 18)

Riskienhallinnan ytimenä toimii arviointi siitä, millaisia riskejä organisaatio on valmis ottamaan strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja miten riskejä hallitaan suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen. Se kuuluu myös olennaisena osana projektien ja hankkeiden tavoitteiden saavuttamisen mahdollistamista. Strategiseen suunnitteluun ja tavoitteiden asettamiseen liittyy luonnollisesti odotuksia ja oletuksia sekä esimerkiksi toimintaympäristön mahdollisten muutosten mukana tuomaa epävarmuutta. Valtion- ja julkishallinnon riskienhallinnan toteutuksesta ja sen seuranta voidaan kuvata esimerkiksi tulossopimuksissa ja vuosisuunnitelmissa. (Ohje riskienhallintaan 2017, 12-13).

Riskien arvioinnin kokonaisuuteen kuuluu riskien tunnistaminen, analysointi ja riskien merkityksen arviointi. Riskien tunnistaminen on riskienhallinnan kannalta vaiheista merkittävin.

Riskien tunnistamisen helpottamiseksi onkin olemassa erilaisia työkaluja ja malleja kuten esimerkiksi vikapuuanalyysi. Vikapuuanalyysin tarkoituksena on tunnistaa organisaation toimintaan vaikuttavien tapahtumien syyt ja seuraukset. (Juvonen ym. 2014, 19). Riskien arviointi tuottaa tietoa päätöksentekoon, kun mietitään miten riskejä tulisi käsitellä. Riskitaso määrittää mahdolliset riskien käsittelymenetelmät. Riskien tunnistaminen on riskienhallinnan kokonaisuuteen ja organisaation tavoitteiden saavuttamiseen nähden vain alkutoimi. On tärkeää myös käsitellä tunnistetut riskit. (Hardy ym. 2014, 121-124).

Riskeihin varautuminen edellyttää niiden tunnistamista. Riskien alkulähteiden havaitseminen on riskien tunnistamisen ydin. Nämä kolme alkulähdettä riskeille ovat kontrollin, tiedon ja ajan puute. Riskien tunnistamis- ja arviointiprosessia kutsutaan riskianalyysiksi. Analyysin ideana on tunnistaa eri riskit ja arvioida niiden suuruus ja tapahtuman todennäköisyys. Tunnistaminen perustuu hankittuun tietoon ja kokemuksiin. (Juvonen ym. 2014, 20). Riskien tunnistamiseen käytettävä tieto tulisi olla asianmukaista, ajantasaista ja tärkeää riskien tunnistamisen kannalta. (SFS 31000, 16). Riskien vaikutus ja tapahtuman todennäköisyys on syytä analysoida tarkkaan. Tämä helpottaa riskien vertaamisen toisiinsa sekä niiden priorisoinnin. Lopputuloksena tulisi olla tieto siitä, mitkä riskit olisivat pieniä ja usein tapahtuvia, mitkä aiheuttaisivat merkittävää haittaa ja mitkä riskit olisivat kohtalokkaita organisaation toiminnalle. (Ilmonen ym. 2016, 90). Riskien käsittelymenetelmät ovat riskin välttäminen pidättäytyen kyseisestä riskin aiheuttavasta toiminnasta, riskin pitäminen tietoon perustuvalla päätöksellä, riskien todennäköisyyden tai vaikutuksen vähentäminen ja riskin siirtäminen esimerkiksi vakuutuksen kautta. (SFS 31000, 18).

Riskienhallinnassa on oleellista päättää, mitä tavoitetta vasten riskejä tunnistetaan ja analysoidaan. Kaikkien riskien yhtäaikainen käsittely ei ole suotavaa, koska se tuskin johtaisi laadukkaaseen lopputulokseen. Yleisesti onkin suositeltavaa, että riskienhallinnassa keskitytään ensimmäisenä käsittelemään strategisia tavoitteita ja vuositavoitteita uhkaavia riskejä. Valinta riskienhallinnan fokukselle määrittää muun muassa riskienhallinnassa käytettävät työkalut. (Ilmonen ym. 2016, 84).

Riskienhallintaprosessin seurannalla ja katselmoinnilla varmistetaan prosessin suunnittelun, toteutuksen ja tulosten laatu ja vaikuttavuus. On tärkeää sisällyttää riskienhallinnan prosessin ja sen tuottaman laadun seuranta ja katselointi ja vastuut prosessiin ja sen kaikkiin osiin suunnitellusti. Seurannan ja katselmoinnin kokonaisuus koostuu suunnittelusta, tiedon keräämisestä ja analysoinnista, tulosten kirjaamisesta ja palautteen annosta. (SFS 31000, 19).

Jotta riskienhallinnalla voidaan tuottaa tietoa päätöksentekoon, viestiä riskienhallinnan toimintoista ja tuloksista organisaation sisällä, edistää viestintää erityisesti riskienhallinnan kanssa työskentelevien sidosryhmien kanssa ja lopulta kehittää itse riskienhallintatoimia, on tärkeää dokumentoida ja raportoida riskienhallinnan toimista ja tuloksista asianmukaisesti.

Raportointi on olennainen osa organisaation hallintotapaa. Raportoinnissa on syytä muistaa eri sidosryhmien eri tiedontarpeet, raportointikustannukset, raportointiväli ja oikea-aikaisuus sekä raportointimenetelmät. Myös tiedon merkitys suhteessa organisaation tavoitteisiin ja päätöksentekoon tulisi huomioida. (SFS 31000, 20).

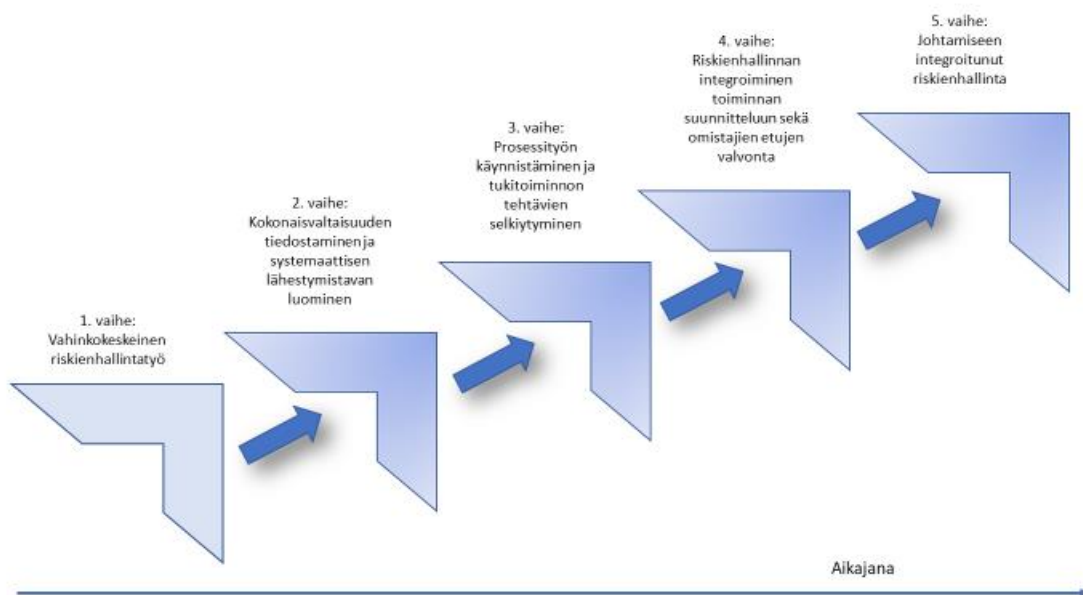
4.3 Riskienhallinnan kypsyytaso ja vaikuttavuus

Riskienhallinnan vaikuttavuuden tarkka arviointi on haastavaa. Riskienhallinnan vaikutus koostuu usein monesta eri osatekijästä eikä yhden tekijän vaikutusta ole kovinkaan helppo eriyttää muista. Riskienhallinnan suorat ja epäsuorat vaikutukset voivat näkyä vasta vuosien päästä, mikä tekee vaikuttavuuden arvioinnista ongelmallista. On toki mahdollista tarkastella vaikuttavuutta ihmisten näkemysten ja kokemusten kautta, mutta vaikuttavuusarviointi jää tuolloin hyvin kapea-alaiseksi. Riskienhallinnan vaikutuksia arvioitaessa tulee arvio kytkeä aina jonkin teeman ympärille sen sijaan, että sitä arvioitaisiin yhtenä isona kokonaisuutena. Voidaan esimerkiksi tarkastella riskienhallinnan vaikutusta työ- tai tietoturvallisuuteen. (Räikkönen 2002, 34).

Riskienhallinnan kypsyyttä mittaavia malleja on useita. Iso-Britannian valtiovarainministeriön (HM Treasury) luoma The Orange Book tarjoaa itsearviointimallin riskienhallinnan kypsyyden arvioimiseksi ja on suosittu työkalu Iso-Britannian valtionhallinnon organisaatioiden riskienhallinnan arvioinnissa. Malli toimii hyvin myös vuosittaisen sisäisen valvonnan arvioinnin valmistelussa. (Antonucci 2016, 94). Mallin tarkoituksena ei ole asettaa tarkkoja määritelmiä menettelyistä, joita organisaation tulisi käyttää riskienhallinnan suunnittelussa ja harjoittamisessa. Sen tarkoitus on enemmänkin tuoda esille tiettyihin standardeihin ja hyvään käytäntöön perustuva joustava lähestymistapa riskienhallinnan järjestämiseen organisaatiossa. (The Orange Book 2013, 7). The Orange Book -dokumentti rakentuu niistä periaatteista, mitkä vastaavat mitä- ja miksi-kysymyksiin riskienhallinnan suunnittelun, käytön ja ylläpidon osalta. Tämän lisäksi dokumentti sisältää sarjan kysymyksiä, joihin vastaamalla organisaatio voi arvioida sitä, miten riskienhallinnan periaatteita on sovellettu käytännössä. (The Orange Book 2013, 4).

Hardy ym. (2014, 181) vertaa riskienhallinnan kypsyyttä aikuistumiseen ja toteaa, että aikuisutumisen merkinä voidaan pitää kykyä vastata ympäristön muutoksiin sen vaatimalla tavalla. Jotta henkilöä voidaan pitää aikuisena, tulee hänen omata tiettyjä ominaisuuksia ja käyttäytymismalleja. Voidaan todeta, että sama pätee organisaation riskienhallinnan kypsyyteen. Työyhteisön kypsyydestä Ilmonen ym. (2016, 58) toteaa, että riskienhallinnan kehittyminen järjestelmällisemmäksi edellyttää myös työyhteisöltä tiettyä kypsyytetasoa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö aloitteleva yritys harjoittaisi riskienhallintaa. Ilmonen ym. (2016, 58) toteaa myös, että usein riskienhallinta tulee sitä kompleksisemmäksi, mitä useamman henkilön kanssa päätöksistä ja niiden seurauksista pitää keskustella.

Riskienhallinnan kypsyyden tasolla mitataan riskienhallinnan toimenpiteiden laatua ja sitä laajuutta millä ne on sulautettu organisaation toimintaan. Riskikypsyyden taso määrittää riskienhallinnan toimenpiteiden sulauttamisen tason organisaation jokapäiväisiin toimintoihin. Riskikulttuuria voidaan mitata käyttämällä riskikypsyyden malleja. (Hopkin 2010, 45). Kypsyydelle organisaation riskienhallinnan kypsyyden jaotellaan usein portaiksi, joita etenevästi ylöspäin riskienhallinnasta saadaan kypsempi ja asianmukaisempi. Lopullisena tavoitteena on riskienhallinnan integroituminen prosesseihin. Portaikkomallin mukaan, matka portaikon ensi askelmilta aina ylös asti, vie vuosia. Kypsyyden arviointi tulisi suorittaa säännöllisin väliajoin organisaation tarpeita silmällä pitäen, eikä sitä tulisi jättää kertaluontoiseksi toiminnoksi. (Ilmonen ym. 2016, 58). Kuviossa 5 on tuotu esille kypsyyden arvioinnin askelprosessi Ilmonen ym. (2013, 74) mukaan.



Kuvio 5: Riskienhallinnan kypsyyden portaavat (Ilmonen ym. 2016, 59-61)

Ensimmäisessä vaiheessa organisaatio käsittää riskit vakuutusten kautta, mutta niitä ei vielä nähdä osana organisaation toimintaa. Riski nähdään enemmän vahinkona, jonka varalle vakuutus otetaan. Toiselle vaiheelle ominaista on riskienhallintapolitiikan ja ohjeistusten luominen. Johto tiedostaa, että riskejä tulee hallita kaikissa toiminnoissa ja se panostaa hallinnollisten rakenteiden toteuttamiseen. Periaatteiden mukaiset suoritettavat tehtävät tuovat johtajille ja asiantuntijoille mukanaan tarpeen tukitoimintoon tai -tehtävään. Tällöin voidaan sanoa, että riskienhallintajärjestelmää ylläpidetään hallinnollisin keinoin. Riskiarvioinnit ovat projektiluontoisia eikä työ ole vielä jatkuva. (Ilmonen ym. 2016, 59).

Kolmannessa vaiheessa riskienhallintatoiminnolla on jo liiketoimintaa ohjaava piirre. Riskienhallinnan tukitoimen rooli muovautuu liiketoimintaa tukevaksi. Organisaation toiminnan luonne määrittää erilaisten riskilajien hallintaa varten perustettavien tukitoimien tarpeen. Kuten esimerkiksi työturvallisuus- tai tietoturvaosasto. Myös näihin tukitoimiin voidaan nähdä tarve liittää niille läheisiä lisätukitoimia kuten esimerkiksi compliance. Tukitoimia integroidaan keskenään tarkoituksenmukaisesti. Kolmannelle portaalle ominaista on myös se, että organisaatiossa nähdään tarve toiminnan mallintamiselle, jotta riskejä voidaan tunnistaa. Mallintaminen toteutetaan prosesseilla. Prosessiin otetaan tässä vaiheessa mukaan riskien tunnistaminen ja kontrollointi. (Ilmonen ym. 2016, 59-60).

Neljännellä portaalla riskienhallinta otetaan mukaan toiminnan suunnitteluun ja omistajien etujen valvonnan rooli korostuu erityisesti säädelyimmillä toimialoilla. Organisaatiossa on ymmärretty ennakoivan riskienhallintatyön merkitys toiminnalle ja riskiarviointeja otetaan osaksi strategiaprosessia, vaikkakaan niillä ei välttämättä ole vielä toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Riskienhallintaan lisätään kontrollointia ja siihen liittyviä riippumattomia tukitoimia. Säädelyimmillä aloilla voidaan valvovan elimen toimesta vaatia erilaisia toiminnasta riippumattomia toimintoja kuten esimerkiksi riippumaton riskienhallinnan arviointitoiminto, sisäinen tarkastaja ja lakien ja määräysten noudattamista varmistava toiminto (compliance). Tämä tarkoittaa sitä, että riskienhallinnassa painotetaan omistajien edellyttämää sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan raportoinnin osalta tämä tarkoittaa raportoinnin säännöllistä läpikäyntiä. Raportoinnin tarkoituksena on läpinäkyvyys organisaation riskeistä. Ulkoista tarkastusta voidaan käyttää organisaation johdon valvomiseksi mielessä pitäen hyvä hallintotapa. (Ilmonen ym. 2016, 60).

Johtamiseen integroitunut riskienhallinta, viides porras, merkitsee sitä, että riskienhallinta on integroitunut täydellisesti johtamiseen ja riskienhallintatoiminto on tehnyt itsestään ”tarpeettoman”. Riskienhallinta nähdään mahdollistajana, eikä niinkään epätoivottujen tapahtumien ehkäisijänä. Tulee kuitenkin muistaa, että muutokset toimintaympäristössä ja itse toiminnassa luovat tarpeen riskien uudelleenlaiselle hallinnalle. Tähän tarpeeseen vastataan dynaamisella riskienhallintajärjestelmällä. (Ilmonen ym. 2016, 61).

5 Valtion- ja julkishallinnon riskienhallinta

Yritysmailmassa riskienhallinnalla pyritään niiden riskien hallintaan, jotka vaikuttavat epäsuotuisasti toiminnan tuottavuuteen. Riskienhallinnan päämääränä toimii siis voiton maksimointi. Julkisella sektorilla riskienhallinta on kompleksisempaa johtuen monimutkaisesta toimintaympäristöstä. Riskienhallinnan päämääränä julkisella sektorilla onkin turvata organisaatioiden kyky suoriutua niiden ydintehtävästään sekä mahdollistaa strategisten tavoitteiden saavuttaminen. (Hardy ym. 2014, 33).

Valtioneuvoston asettaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tarkoituksena on seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja tilaa. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu myös riskienhallinnan kehitystarpeiden tarkkailu ja kehitysaloitusten antaminen. (Valtiovarainministeriö 2020a).

Valtion- ja julkishallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen tarkoitettujen ohjeistukset koostuvat Valtiovarainministeriön vuosina 2016 ja 2017 luomista VAHTI-ohjeista sekä valtiovarain controller -toiminnon vuonna 2017 julkaisemasta riskienhallintapolitiikkamallista. Näiden lisäksi virastot voivat halutessaan soveltaa riskienhallinnan ohjeistuksia ja standardeja kuten COSO-ERM ja SFS-ISO 31000. (Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus 2018, 30-31).

5.1 Valtiovarain controller -toiminnon suositus riskienhallintapolitiikkamallista

Riskienhallintapolitiikan tarkoituksena on ottaa kantaa riskienhallinnan perusteisiin, toimenpiteisiin ja johtamiseen. (Juvonen ym. 2014, 17). Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikassa määritellään virastojen ja laitosten riskienhallinnan periaatteet, tavoitteet, vastuut ja keskeisimmät toiminnot. Riskienhallintapolitiikalla pyritään varmistamaan riskienhallinnan yhdenmukaisen toimintamallin vieminen osaksi kaikkia organisaation toimintoja. Riskienhallintapolitiikan avulla pyritään myös tukemaan riskienhallinnan sisällyttämistä osaksi organisaation ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. (Valtiovarainministeriö 2020b).

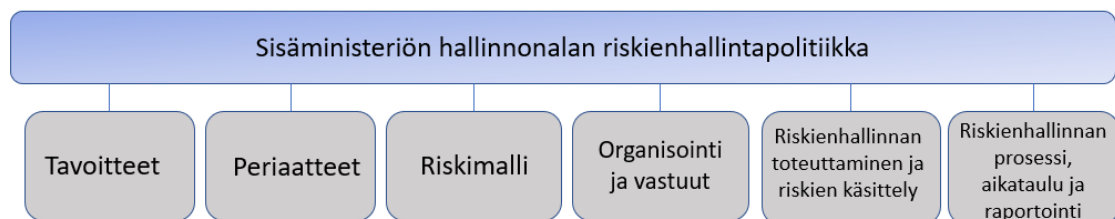
Valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva ja valtiovarain controller -toiminnon johtama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on kehittänyt suosituksen valtionhallinnon virastoille riskienhallintapolitiikkamallista. Malli sisältää virastojen riskienhallintapolitiikan vähimmäisvaatimukset. Mallin on luotu virastojen oman riskienhallintapolitiikan luomisen sekä riskienhallinnan kehittämisen tueksi. Virastolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ministeriöitä, kirjanpitoyksikköinä toimivia virastoja ja laitoksia sekä tulohajautettuja virastoja ja laitoksia. Mallilla pyritään yhtenäistämään valtionhallinnon riskienhallinnassa käytettäviä käsitteitä, periaatteita, tavoitteita, organisointia, vastuita ja periaatteita. Lisäksi yhtenäisellä mallilla pyritään parantamaan eri virastojen yhteistyötä ja vähentämään päällekkäisen työn määrää. Virasto voi päättää oman erillisen riskienhallintapolitiikka-asiakirjan muodostuksesta. Riskienhallintaa koskevat asiat voidaan erillisen asiakirjan sijaan sisällyttää myös muun muassa viraston työjärjestykseen tai taloussääntöön. Viraston tulee huomioida riskienhallinnan menettelyissä viraston toiminnan ja toimintaympäristön erityispiirteet. (Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalli 2016, 1).

5.2 Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka

Sisäministeriö on rakentanut ministeriölle ja sen hallinnonalan virastoille ja laitoksille oman erillisen riskienhallintapolitiikan. Sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten

riskienhallintaa ohjataan riskienhallintapolitiikalla sekä mahdollisilla virastokohtaisilla ohjeistuksilla. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 2). Tämän kappaleen tarkoituksena on avata sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikkamallin sisältöä.

Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta määrätään viraston työjärjestyksessä, taloussäännössä, sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikassa sekä sisäisen valvonnan määräyksessä. Sisäministeriön ja sen hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa määritellään sisäasiainhallinnon riskienhallinnassa noudatettavat periaatteet, vastuut ja roolit. Tämän lisäksi riskienhallintaan voidaan antaa virastokohtaisia tarkennuksia. Riskienhallinta on osa viraston johtamisjärjestelmää ja asioiden valmistelua, hanke- ja projektiohjausta ja -suunnittelua. Riskienhallinta kattaa kaikki viraston toiminnot. Oman toiminnan lisäksi se kattaa toiminnan, josta sisäasiainhallinto vastaa. Riskienhallinnalla tuotetaan tietoa päätöksenteon, johtamisen ja toiminnan suunnittelun tueksi, jotta voidaan edistää sisäasiainhallinnon tavoitteiden toteutumista ja jatkuvuutta. Riskienhallinnalla voidaan vaikuttaa myös toiminnan laatuun ja kustannustehokkuuteen. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 2-3). Kuviossa 6 havainnollistetaan sisäministeriön ja sen hallinnonalan riskienhallintapolitiikan sisältökokonaisuutta.



Kuvio 6: Sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikka (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018)

Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikalla tavoitellaan sisäasiainhallinnon menestystä, ennakkoinnin parantamista, toiminnan turvallisuutta, häiriöttömyyttä ja jatkuvuutta sekä strategisten tavoitteiden saavuttamista. Jotta tavoitteet saavutettaisiin, tulee niitä riskitekijöitä minimoida ja hallita, mitkä uhkaavat toimintaa, toimintaedellytyksiä ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Riskienhallinnan tarkoituksena on tuottaa tietoa tavoitteita uhkaavista riskeistä. Tuotetulla tiedolla tuetaan hallinnon johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja. Riskienhallinnalla tuetaan myös ennakoivaa johtamista tuottamalla tietoa johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Näin varmistetaan toiminnan painopisteiden joustava, kustannus- ja toimintatietoinen, tuloksellinen ja oikea-aikainen kohdentaminen. Riskienhallinnan selkeällä vastuunjaolla, riskien arvioinnin, seurannan ja hallinnan systemaattisuudella, yhdenmukaisilla arviointimenetelmillä ja työkaluilla sekä riskikohteiden toiminnallisen ja taloudellisen merkityksen ymmärtämisellä tuetaan tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan jatkuvuutta. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 3).

Riskienhallinta perustuu aina tietyille periaatteille. Riskienhallinnan periaatteet takaavat menestyksensä lähentymistavan riskienhallintaan, ja ilmentävät sitä mitä riskienhallinnan tulisi organisaatiossa olla. Riskienhallinnan periaatteiden voidaan katsoa olevan se perusta mihin riskienhallintatoimet nojautuvat. (Hopkin 2010, 46). Sisäministeriön ja sen hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa määritellyt riskienhallinnan periaatteet ovat kuvattuna kuviossa 7.



Kuvio 7: Sisäasiainhallinnon riskienhallinnan periaatteet (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 3-4)

Riskienhallinta on osa johdon vastuuta ja menestyksensä riskienhallinta edellyttää johdon näkyvää sitoutumista. Esimerkillään johto sitouttaa koko organisaation riskienhallintaan ja edistää hyvän hallinnon toimivuutta. Riskienhallinta liittyy olennaisena osana suunnittelun ja seurannan prosesseihin, hankkeisiin ja operatiiviseen toimintaa ja niihin liittyvään päätöksentekoon. Jotta päätöksentekijät voivat ennakoitua tehdä tietoisia valintoja eri toimintatapojen välillä ja laittaa asioita tärkeysjärjestykseen, tulee riskienhallinnassa ottaa huomioon epävarmuudet mukaan lukien sen luonne ja käsittelymahdollisuudet. Riskienhallinnan toiminnoilla ei pyritä ainoastaan torjumaan toimintaa uhkaavia tekijöitä, vaan sillä pyritään löytämään myös mahdollisuuksia. (Sisäministeriön riskienhallintapolitiikka 2018, 3-4).

Sisäasiainhallinnon riskienhallinnan toimintamallin järjestelmällisyys, jäsennelty ja ajantasaisuus mahdollistaa toiminnan tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden. Olennaisena osana tähän kuuluu riskien käsittelytoimenpiteet. Päätöksentekijöiden, asiantuntijoiden ja sidosryhmien ottaminen mukaan riskienhallintaan ja riskitiedon laaja käytettävyys sisäasiainhallinnon sisällä ovat olennaisia tekijöitä riskienhallinnan onnistumisessa. (Sisäministeriön riskienhallintapolitiikka 2018, 4).

Riskienhallinnan dynaamisuus rakentuu sen herkkyydestä reagoida muutoksiin. Riskienhallinnan avulla muutokset havaitaan ja niihin reagoidaan nopeasti. Koska riskienhallinta on osa toiminnan ja erilaisten uusien toimintamallien kehittämistä, on sen läpinäkyvyys ja toimivuus äärimmäisen tärkeitä. Riskienhallinnan järjestelyt sovitetaan yhteen ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön ja riskien mukaan. Sisäasiainhallinnon ja sen virastojen ja laitosten toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus tulee ottaa huomioon riskienhallinnan järjestelyissä. Riskienhallinta järjestetään aina organisaation tarpeiden mukaisesti. Riskienhallinta tulee ottaa mukaan myös yhteistyökumppaneiden toimintaan. Kokonais- ja valvontavastuu riskienhallinnasta on aina palvelun hankkijalla. Sopimukset ja toimintamallit varmistavat riskienhallinnan järjestelyiden riittävän tason yhteistyössä kumppaneiden kanssa. (Sisäministeriön riskienhallintapolitiikka 2018, 4).

Sisäasiainhallinnon yhtenäisellä riskimallilla pyritään tuottamaan yhteismitallista riskitietoa hallinnonalan johdolle. Riskimallin yhtenäisyydellä vähennetään myös työn päällekkäisyyttä, riskimallin ollessa yhteneväinen myös valtionhallinnon muiden toimijoiden kanssa. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 4).

Sisäasiainhallinnon riskimalli koostuu neljästä tavoitteiden saavuttamista koskevasta pääkokoaisuudesta. Nämä ovat strategiset-, operatiiviset-, taloudelliset- ja vahinkoriskit. Riskimalliin kuuluvat myös toimintaedellytysten näkökulmat, jotka virasto tai laitos voi itse muokata tarpeen mukaan niin, että ne parhaiten kuvaavat kyseisen viraston tai laitoksen näkökulmia. Riskit voidaan raportoida tavoitteiden saavuttamisen kategorioihin tavalla mikä parhaiten tukee viraston tai laitoksen toimintaa. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 5). Kuviossa 8 on kuvattuna hallinnonalan riskimalli, jossa toimintaedellytykset ovat rakennettu sisäministeriön näkökulmasta.

HALLINNONALAN RISKIMALLI

Tavoitteiden saavuttaminen	Toimintaedellytykset							
	Johtaminen, strategia ja suunnittelu	Henkilöstö	Operatiivinen toiminta	Talous	Organisaatioturvallisuus	Tietohallinto	Hankkeet	Toimintoympäristö
Strategiset riskit								
Operatiiviset riskit								
Taloudelliset riskit								
Vahinkoriskit								

Kuvio 8: Hallinnonalan riskimalli (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 5)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä vastaa sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten johto. Johto myös vahvistaa mahdollisen tarkemman riskienhallintapolitiikan. Johto hyväksyy sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman sekä varmistaa, että riskienhallinta otetaan huomioon organisaation strategiaprosessissa ja tulosohjauksessa. Sisäministeriö puolestaan vastaa hallinnonalan riskienhallinnan ohjauksesta, valvonnasta ja kehittämisestä. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 5). Hallinnonalan virastojen ja laitosten johto vastaa riskienhallinnasta ja sen raportoinnista. Johto tekee päätökset riskienhallintakeinoista riskienhallinnan yhdyshenkilön esittelystä. Hallinnonalan riskienhallinnan koordinoimiseen ja yhteisten menetelmien sekä käytettävän tietojärjestelmän ja ohjeistuksen kehittämiseen osallistuu sisäasiainhallinnon riskienhallintatyöryhmä. Systemaattisen riskienhallintaprosessin olemassaolon ja toteutuksen varmistaa sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä. Hallinnonalan virastoilla ja laitoksilla tulee olla nimetty riskienhallinnan yhdyshenkilö. Hänen tehtäviinsä kuuluu riskienhallintaprosessin koordinointi ja raportointi sekä sen varmistaminen, että riskienhallinta toteutuu ja sitä valvotaan johdon määritelmän mukaisesti. Hankejohtajat, hankkeesta vastaavat ja ryhmien vetäjät vastaavat puolestaan siitä, että hankkeiden ja ryhmien riskit tunnistetaan ja niitä hallitaan sekä riskiraportoinnista sillä tavoin, että riskienhallinta tukee organisaation tavoitteita. Hallinnonalalla työskentelevien henkilöiden tulee raportoida havaitsemansa riskit. He myös pyynnöstä osallistuvat

riskiarviointeihin ja toteuttavat oman vastualueensa riskienhallinnan toimenpiteet. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 6).

Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallinta perustuu riskienhallintapolitiikkaan ja -prosessiin. Tämän lisäksi noudatetaan yhteisiä hyväksytyjä käytänteitä. Riskienhallinnalle keskeistä on, että olemassa olevat riskit tunnistetaan. Riskin tunnistamista seuraa riskin suunnitelmallinen vaikutuksen ja todennäköisyyden arviointi. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 6). Vaikutusta ja todennäköisyyttä arvioitaessa käytetään yhteistä arviointitaulukkoa. Taulukon käyttö mahdollistaa yhtenäisen riskien käsittelyn ja määrittelyn sekä luo edellytykset hallinnonalan laajuiselle riskien käsittelylle. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 7). Alla olevassa kuvioissa 8 ja 9 on tuotu ilmi riskienarviointitaulukot pitäen sisällään riskien todennäköisyyden ja vaikutuksen.

TODENNÄKÖISYYS	KUVAUS
Epätodennäköinen (1)	Tapahtuu vain poikkeuksellisissa olosuhteissa.
Mahdollinen (2)	Tapahtuma saattaa tapahtua joissain olosuhteissa.
Todennäköinen (3)	Tapahtuma toteutuu tai on toteutunut tai on tapahtunut useita ”läheltä piti”-tilanteita.
Lähes varma (4)	Tapahtuman odotetaan toteutuvan mitä suurimmalla todennäköisyydellä.

Kuvio 9: Riskien todennäköisyys (Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi 2018)

VAIKUTUS	KUVAUS
Vähäinen (1)	Riskin toteutumisesta voi aiheutua vähäistä haittaa tai haittaa strategisten -tai muun päämäärän saavuttamiselle.
Kohtalainen (2)	Riskin toteutuminen viivästyttää tai heikentää selvästi mahdollisuuksia saavuttaa strateginen- tai muu käsillä oleva päämäärä. Seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi ei tarvitse keskeyttää toimintaa, saatetaan joutua muuttamaan toiminnallisia suunnitelmia. Tapahtumasta voi aiheutua vähäisiä kustannuksia. Tapahtuman seurauksena ihminen voi joutua kokemaan epämurkavia olosuhteita tms., mutta terveys ei varsinaisesti vaarannu.
Merkittävä (3)	Riskin toteutuminen vaikeuttaa, hidastaa tai muutoin vaarantaa merkittäväällä tavalla tärkeän strategisen- tai muun käsillä olevan päämäärän saavuttamista. Riskin toteutuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa tai kustannuksia. Seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toiminta joudutaan keskeyttämään, taikka tapahtuman seurauksena aiheutuu vähäistä suurempia kustannuksia. Tapahtumasta voi aiheutua myös omaisuuden rikkoontumista. Yksittäisten ihmisten terveys tai henki voi vaarantua. Ministeriön tai viraston maine luotettavana toimijana heikentyy.
Kriittinen (4)	Riskin toteutuminen estää tai keskeyttää kokonaan sisäministeriön toiminnan kannalta tärkeän strategisen- tai muun käsillä olevan päämäärän saavuttamisen. Riskin toteutumisesta voi seurata suurta vahinkoa tai kustannuksia myös muille. Seuraus tai tapahtuma, jonka vuoksi toiminta joudutaan keskeyttämään ja se estyy pitkähköksi ajaksi. Tapahtumasta voi aiheutua merkittäviä kustannuksia koko valtionhallinnon näkökulmasta katsottuna. Suuren ihmisjoukon terveys tai ihmishenki vaarantuu, ja sillä voi olla vaikutusta yhteiskunnan toimintaan.

Kuvio 10: Riskien vaikutus (Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi 2018)

Perustuen riskin todennäköisyyden ja vaikutuksen tasoon, asetetaan riski riskimatriisiin. Todennäköisyydelle ja vaikutukselle on neljä eri tasoa (1-4). Riskitaso saadaan riskimatriisista kertomalla todennäköisyystaso vaikutustasolla. Alla olevassa kuviossa 10 on sisäministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille ohjeistama riskimatriisi.

TODENNÄKÖISYYS	4				
	3				
	2				
	1				
		1	2	3	4
	VAIKUTUS				

Kuvio 11: Riskimatriisi (Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi 2018)

Kunkin riskin käsittelytarve määrittyy riskimatriisista saatavalla riskitasolla. Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikan liitteessä Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi (2018) on määritelty riskitason mukainen käsittelyn tarve. Nämä ovat nähtävillä kuviossa 11.

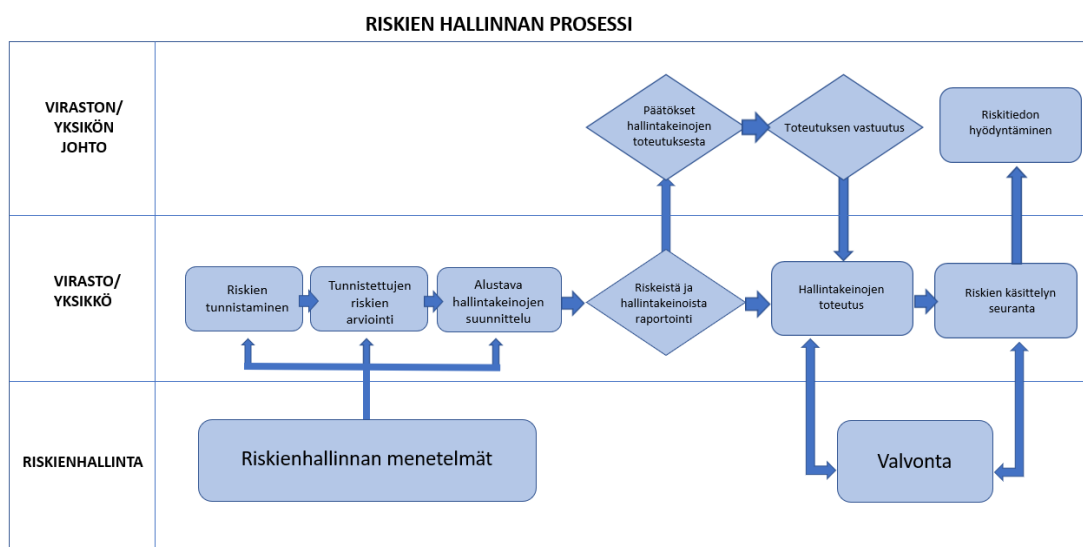
TASO	KÄSITTELYN TARVE
Kriittinen riski (riskitaso 9-16)	Vaatii yleensä välittömiä toimia ja edellyttää jatkuvaa seuranta.
Merkittävä riski (riskitaso 4-8)	Tehtävä suunnitelma riskin pienentämiseksi ja seurattava.
Kohtalainen riski (riskitaso 3-4)	Ei välttämättä tarvita toimenpiteitä, mutta riskiä ja sen kehittymistä on seurattava.
Matala riski (riskitaso 1-2)	Ei vaadi akuutteja toimenpiteitä.

Kuvio 11: Riskitason mukaiset toimenpiteet (Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi 2018)

Kun riski on arvioitu ja sen jälkeen suunniteltu hallintakeinot, raportoidaan riskistä ja sen hallinnasta johdolle, joka tekee päätöksen toimenpiteistä. Päätöksen perusteella aloitetaan riskin hallinnan toimenpiteet seuraten aktiivisesti toteutumisen edistymistä ja hallintamenetelmän vaikuttavuutta riskin säännönmukaisella uudelleen arvioinnilla. Riskeistä raportoidaessa käytetään sisäministeriön hallinnonalan yhteistä tietojärjestelmää. Virasto tai laitos voi käyttää riskienhallinnan tietojärjestelmää koko riskienhallintaan tai vain yhteisessä raportoinnissa. Riskit raportoidaan sisäministeriöön käyttäen kyseistä tietojärjestelmää. Vähintään 60.000 euron arvoisissa kehitys- tai investointihankkeissa otetaan riskienhallinnan piiriin. Riskienhallinta on osa hankesuunnittelua ja hanke-esityksessä tuodaan esille hankkeen riskiarvio. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 6-7).

Riskien hallintokeinoista painotetaan riskin pienentämistä. Mikäli riski koetaan vähäisenä tai harvoin toistuvana, voidaan se jättää huomiotta tai seurantaan. Riskien hallintakeinoissa tulisi ottaa huomioon niiden konkreettisuus ja se, että hallintakeinot voidaan toteuttaa itse. Hallintakeinot voivat olla esimerkiksi prosesseja, laitteita tai erilaisia käytäntöjä, joilla pyritään vaikuttamaan riskeihin. Riskiarviointi ja hallintakeinojen suunnittelu kootaan riskiluetteloon, missä tuodaan ilmi konkreettiset hallintakeinot, vastuuhenkilöt sekä aikataulu. Riskiluettelo voi toimia päätöksenteon tukena, kun päätetään esimerkiksi hallintakeinojen toteuttamisesta, riskin ottamisesta tai sen jättämisestä seurantaan. Kriittisille riskeille spesifioidaan hallintamenetelmät. Riskit ja niille määritellyt toimenpiteet esitellään johdolle, joka päättää tarvittavista toimenpiteistä, vastuuttamisesta ja tarvittavista resursseista. Merkittävät riskit on syytä esitellä johdolle hallintakeinoineen päätöksenteon tueksi. Merkittävät riskit tulee ottaa vähintään seurantaan ja niistä myös raportoidaan. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 7).

Riskienhallinnan tulokset raportoidaan sisäministeriöön vuosittain sekä merkittävien muutosten yhteydessä käyttäen riskienhallinnan tietojärjestelmää. Ministeriöön raportoidaan arviointiasteikon ja riskimatriisin mukaiset kriittiset riskit sekä ne merkittävät riskit, mitkä ovat vaatineet johdon päätöksentekoa. Viraston tilinpäätöksessä raportoidaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Hallinnonalan riskit raportoidaan sisäministeriön osastopäällikkökokoukselle, hallinnonalan virastojen ja laitosten päälliköille ja sisäministerille. Hallinnonalan toimintaympäristön ja toimialojen keskeiset riskit raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa. (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 8). Alla olevassa kuviossa 12 on kuvattuna hallinnonalan virastojen riskien hallinnan prosessi.



Kuvio 12: Riskien hallinnan prosessi (Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka 2018, 8)

5.3 Sisäasiainhallinnon sisäinen valvonta

Talousarviolain (432/1988) mukaan: ”Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omissa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.”. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä arvioi sisäinen tarkastus. (Ohje riskienhallintaan 2017, 13.)

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan niitä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisällytettyjä toimintatapoja, joilla pyritään kohtuudella varmistamaan toiminnan lainmukaisuus ja tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien tietojen tuottaminen. Riskienhallinta, osana sisäistä valvontaa, puolestaan pyrkii takaamaan tavoitteiden saavuttamisen, toiminnan jatkuvuuden sekä toimintaedellytysten säilymisen tunnistamalla, analysoimalla, arvioimalla, käsittelemällä ja seuraamalla riskejä. Tärkeänä osana riskienhallintaa on

ennakointi, jonka avulla voidaan muun muassa tarkastella ennestään tuntemattomampia riskejä. (Valtiovarainministeriö 2020c).

Valtionhallinnossa sisäinen tarkastus arvioi virastojen, laitosten ja rahastojen sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä suorittaa niiden johdon määräämiä tarkastuksia. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu myös arvioida sisäisen valvonnan vaikuttavuutta suhteessa sisäiselle valvonnalle asetettuihin tavoitteisiin. Sisäinen tarkastus suoritetaan tilanteissa, joissa koetaan tarvetta sisäisen valvonnan menettelyiden nykytilan tarkasteluun. Näin menetellään usein isoissa organisaatioissa, joissa johto tarvitsee sisäisen tarkastuksen tukea sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden kokonaiskuvan luomisessa. Sisäinen tarkastus on riippumaton viraston toimi, jonka arviointi perustuu yleisesti hyväksytyihin standardeihin ja suosituksiin. Sisäinen tarkastus voidaan joko suorittaa virastossa itse tai palvelu voidaan hankkia ulkopuoliselta palveluntuottajalta. (Valtiovarainministeriö 2020d).

Seuraavaksi esille tuodut sisäasiainhallinnon virastojen sisäisen valvonnan menettelyt sekä havaitut kehittämiskohteet perustuvat virastojen uusimpiin saatavilla oleviin tilinpäätöksissä raportoituihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumiin.

Rajavartiolaitoksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelyt tukeutuvat yleisesti hyväksytyihin COSO -viitekehukseen sekä ISO 31000:2009 -standardiin. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kytketty osaksi organisaation toiminnan talouden suunnittelua ja seurantaan. (Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019 2020, 36). Sotilaallisesti järjestetty organisaatio tukee riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toteuttamista, vastuunjakoa ja tulosvastuuta. (Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019 2020, 38). Riskienhallintaa tehdään Rajavartiolaitoksen kaikilla tasoilla. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa johtaa Rajavartiolaitoksen päällikkö vastaten samalla riskienhallinnan toimien asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet ja vastuut ovat määrättyinä Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjassa RVLPAK A.21. Strateginen riskien arviointi tehdään arvioimalla riskejä suhteessa organisaation strategisiin päämääriin ja toimintaedellytyksiin. Kehityshankkeita koskeva riskien arviointi ja sisäisen valvonnan toimenpiteet suoritetaan toiminnan ja talouden suunnittelun yhteydessä. Riskien arviointi kattaa koko Rajavartiolaitoksen toiminnan ja rakenteet. Riskienhallinnassa käytetään sisäministeriön linjauksen mukaisesti yhteistä Granite ERSM -riskienhallintajärjestelmää. Rajavartiolaitoksen esikunta määrittää valvontatoimenpiteet, joita hallintoyksiköt toimeenpanevat, valvovat ja raportoivat. Hallintoyksiköiden oman toiminnan riskien arvioinneista, hallinta- ja valvontatoimista sekä niiden suunnittelusta, toimeenpanosta ja seurannasta vastaavat hallintoyksiköt itse. (Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019 2020, 36-37). Vuoden 2019 Rajavartiolaitoksen tilinpäätöksen (2020, 37) mukaan strategisia päämääriä uhkaavia riskejä, joiden käsittelyyn ja seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, ovat tekniikkaan ja toimitiloihin sekä riittäviin voimavaroihin liittyvät riskit.

Poliisihallituksen vuoden 2019 tilinpäätöksessä (2020, 47) todetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vuoden 2019 arvioinnin koostuneen poliisin sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan sekä ulkoisten tarkastajien ja valvojien havainnoista, sisäisen tarkastuksen laatimaan johdon itsearviointikyselyn tuloksista koskien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä poliisiyksiköiden riskienhallinnantyyryhmien tuloksista. Poliisitoimen sisäisen valvonnan kehityskohteeksi muodostui sisäisen valvonnan laadun varmistaminen ja kehittäminen. Riskienhallinnan osalta kehittämiskohteena on organisointi- ja toteutusmallin käytännön toteutuksen vaatimuksenmukaisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja osaamisen varmistaminen. Riskienhallintamallin käyttöönotto tapahtui vuonna 2018. Riskienhallinnan toteutuksessa ja organisoinnissa on havaittu olevan kehitettävää, ja tätä kehitystyötä jatketaan edelleen. Laillisuusvalvonnan osalta kehityskohteeksi on määritelty poliisiyksiköiden oman laillisuusvalvonnan riittävä kattavuus sekä toiminnan haavoittuvuuksien huomioiminen.

Vuoden 2018 Häätäkeskuslaitos kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä (2020, 21) todetaan sisäisen valvonnan osalta, että tarkasteluvuonna Häätäkeskuslaitoksen ja viraston muiden toimien osalta riskien tunnistamiseen ja arviointiin on kiinnitetty huomiota. Tämän lisäksi varautumissuunnitelma on päivitetty ja riskienhallinnan henkilöstöresurssia on lisätty rekisterinpitäjän ja hallintolakimiehen muodossa. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on arvioitu erillisellä arviointidokumentilla, mutta jatkossa arviointiin käytetään Valtiovarainministeriön sisäisen valvonnan arviointikehikkoa. Tehtyjen arviointien tuloksissa ei nähdä merkittävää muutosta, mutta seuranta- ja tilivelvollisuuden kokonaisuuden arvioinnin tulos oli hieman laskenut edeltävistä arvioinneista.

Pelastusopiston sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan ohje ja Pelastusopiston hankinta-, materiaali-, omaisuudenhallinta ja kalustosäännöt muodostavat Pelastusopiston sisäisen valvonnan ytimen. Näillä ohjeilla ja säännöillä ohjataan toimintaa ja organisoidaan ja vastuutetaan opiston sisäistä valvontaa. Sisäinen valvonta on osa opiston johtamista ja se on viety osaksi eri toimintojen vastuuhenkilöiden tehtäviä. Koska Pelastusopisto on vain noin sadan hengen organisaatio, ei sisäisen tarkastajan virkaa ole koettu tarpeelliseksi. Vuoden 2018 Pelastusopiston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä on arvioitu itsearvioinnilla. Pelastusopistolle tehtävää säännönmukaista ulkoista auditointia ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi. (Pelastusopiston tilinpäätös 2018 2020, 33).

Maahanmuuttoviraston vuoden 2018 toimintakertomuksessa ja tilinpäätöslaskelmassa (2020, 44) tuodaan ilmi viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuita sekä tavoitteita. Maahanmuuttoviraston johto vastaa sisäisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta. Johto yhdessä tulosyksiköiden esimiehien kanssa vastaavat määritellyn prosessin mukaisesti niistä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteistä, mitkä sisältyvät organisaation toimintaan ja prosesseihin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden luomista, ylläpitoa ja kehitystä valvoo ja ohjaa esikuntaorganisaatio. Maahanmuuttoviraston sisäinen

tarkastus tuottaa tieto viraston johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Sisäinen tarkastus suorittaa myös muita tarkastus- ja arviointitehtäviä. Viraston tavoitteena on, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt viedään osaksi viraston suunnittelu-, johtamis- ja toimintaprosesseja.

Vuonna 2018 on tehty korjaavia toimenpiteitä vuonna 2017 havaittujen riskien takia. Korjaavia toimenpiteet pitivät sisällään taloussäännön päivityksen ja laskentatoimen järjestämisen kehittämisen. Lisäksi panostettiin työturvallisuus- ja terveystarpeisiin erilaisin tutkimuksin ja kehitystoimin. Vuonna 2019 tarkoituksena oli myös jatkaa taloudenhoidon kokonaisuuden tarkastamista sekä sijaisjärjestelyjen toimivuutta kehitetään. Lisäksi vuonna 2019 oli tarkoitus selkeyttää työjärjestystä organisaatorakenteen ja vastuiden osalta. Kehittämiskohteet vuodelle 2019 koostuivat henkilöstön osaamisen varmistamisesta, henkilöstön ja osaamisen pysyvyyden parantamisesta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta kehitettävää löytyy erityisesti tulosityksiköiden sitouttamisessa riskienhallintatyöhön sekä riskienhallintatoimenpiteiden viemisessä osaksi jokapäiväistä toimintaa. Sisäisen valvonnan ohjesäännön mukaiset sisäisen valvonnan vastuut, roolit ja toteuttamistavat tarvitsevat myös päivityksen. Viraston on myös tarkoitus ottaa hallinnonalan riskienhallinnan tietojärjestelmä aktiivisempaan käyttöön. (Toimintakerotus ja tilinpäätöslaskelmat 2018 2020, 44).

6 Haastatteluista kerätyn tiedon avaaminen

Tässä luvussa tarkastellaan hallinnonalan virastojen asiantuntijoiden haastatteluista kerättyä tietoa. Lisää näkökulmaa tutkittavaan aiheeseen tuodaan esiteltävillä kyselyistä saaduilla tiedoilla. Kysely osoitettiin sisäasiainhallinnon virastojen eri osastoilla työskenteleville henkilöille. Kyselyn tuloksia avataan luvussa seitsemän. Kaikesta tiedonkeruusta, tiedon säilytyksestä ja analysoinnista on vastannut vain tutkija. Haastateltaville ja kyselyyn vastaajille on luvattu nimettömyys tutkimuksen teon ja sen julkaisun yhteydessä, näin ollen tulokset avataan niin, ettei yksittäiset virastot tai henkilöt tule ilmi. Haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluina keväällä 2020 ja kysely syksyllä 2020. Puhelinhaastatteluun päädyttiin tutkimuksen teon aikana vallitsevan koronatilanteen vuoksi.

Haastatteluilla pyrittiin saamaan tietoa siitä, miten hallinnonalan virastot toteuttavat sisäministeriön antamaa riskienhallinnanpolitiikkaa ja kuinka virastoissa koettiin riskienhallinnan vaikuttavuuden ja kehittämisen nykytilanne. Haastattelun runko rakennettiin hallinnonalan riskienhallintapolitiikan pohjalta. Haastattelurunko löytyy liitteestä viisi. Teemoja haastattelussa oli kolme: riskienhallinnan periaatteet, riskienhallinnan prosessi ja riskienhallinnan kehittäminen ja vaikuttavuus. Näiden lisäksi haastatteluissa kysyttiin koronatilanteen vaikutuksista virastojen riskienhallintaan. Haastatteluista saatu tieto on tässä luvussa tuotu esille

näiden teemojen mukaisesti. Haastateltavia asiantuntijoita oli yhteensä kuusi viidestä eri hallinnonalan virastosta. Haastateltavat olivat:

Haastateltava 1, viraston johtaja

Haastateltava 2, erityisasiantuntija

Haastateltava 3, turvallisuuspäällikkö

Haastateltava 4, tietoturvapäällikkö

Haastateltava 5, turvallisuuspäällikkö

Haastateltava 6, turvallisuuspäällikkö.

6.1 Riskienhallinnan periaatteet

Hallinnonalan virastoissa riskienhallinnan periaatteiden määrittely nojaa vahvasti ministeriön antamiin normeihin. Haastatteluissa korostui ministeriön virastoille antama määräys riskienhallinnan periaatteista, joita virastojen tulee toteuttaa. Haastatteluista kävi ilmi, että mikäli periaatteet ovat virastokohtaisesti määritelty erikseen, noudattavat ne pitkälti ohjaavan ministeriön antamaa ohjeistusta. Erään viraston osalta toivottiin, että riskienhallinnasta ja sen periaatteista viestittäisiin enemmän viraston sisällä:

”Tuota noin, on olemassa periaatteet. Tuohon kysymykseen, että onko ne niinku kuinka hyvin viestitty, niin se voi tietysti olla vähän probleemallisempi asia. Riskienhallinnasta on ehkä vähemmän henkilöstölle viestitty. Meillä on niinku omia, tuota noin niin, tiettyä salaukseen liittyvää problematiikkaa. Plus että riskienhallinnan kokonaisuudesta olisi hyvä viestiä henkilöstölle päin.”

(Haastateltava 2.)

Kysyttäessä, mitä riskienhallinnan tulisi olla ja mitä sen tulisi tuottaa virastolle, erään haastateltavan näkemys oli, että riskienhallinnan tulisi olla havainnoivaa ja ennakoivaa tuottaen pitkän ja lyhyen aikavälin tietoa. Haastateltava koki myös, että usein turvallisuus- ja riskienhallinta menevät päällekkäin.

”Sen (riskienhallinnan) tulisi olla havainnoivaa, ennakoivaa ja tuoda tota niin tulosohjaukseen muun muassa semmosta tietoo, että sitä on niinku kahdenlaista. Semmosta mitä otetaan tulosohjauksessa pitkällä tähtäimellä huomioon ja sit tällästä lyhkästä tietoo, mitä pitää ottaa riskienhallinnassa huomioon ja mihin pitää välittömästi reagoida. Kahdentyyppistä on, ja molempia tehdään.

Lyhytnäköisempää on tämmönen...sanotaan, että turvallisuus ja riskienhallinta menee vähän päällekkäin.” (Haastateltava 3.)

6.2 Riskienhallinnan toimintamalli

Riskienhallinnan toimintamalli pohjautuu virastoissa pitkälti vuosittaiseen sykliin, jossa riskejä käsitellään. Riskienhallinta on osa laajemman toiminnan vuosikelloa. Vastausten perusteella riskejä käsiteltiin vähintään kerran vuodessa, mutta myös tarpeen tullen ad hoc -tyyppisesti. Riskien ilmaantuessa, riskienhallinnan järjestelmää muokataan ajantasaiseksi. Vastauksissa korostui tiimityöskentely riskejä käsiteltäessä. Tiimit tuovat riskitietoa virastojen eri osastoilta ja yksiköistä. Työryhmät antavat kerätyn tiedon perusteella toimenpide-esityksiä. Haastateltava 3 ja 5 luonnehtivat riskienhallinnan toimintamallia seuraavasti:

”Meillä on tämmönen tapa, että vuosittain. Jokaisen pitää miettiä niitä menneitä riskejä ja tulevia ja arvioida niitä mitä on. Sitten me kokoonnutaan näiden riskitiimien kanssa. Sitten me käydään nää riskit läpi. Mä teen arvion niistä, ja sitten he (johtoryhmä) korjaa, täydentää ja määrää miten niitä käsitellään.” (Haastateltava 3.)

”Meillä on semmonen vuosikello, että kerran vuodessa vähintään niin tuota minä olen ohjeistanut meidän esimiehet virastossa käymään oman yksikkönsä kanssa läpi ne jo tunnistetut riskit, katsomaan onko ne ajan tasalla. Ja toisaalta sitten ohjeistanut ihan pitkin vuotta, jos joku riski ilmaantuu, niin viipymättä tarvittaessa lisäämään tai poistamaan, niinku muokkaamaan sitä meidän riskienhallinnan järjestelmää.” (Haastateltava 5.)

Riskienhallinnalle ei virastoissa haastatteluiden perusteella ole omaa varsinaista riskienhallintaa ohjaavaa vuosikelloa, mutta se on osa vuosittaista toimintaa ja täten osa laajemman toiminnan vuosikelloa. Haastateltava 4 tiivistä asian seuraavasti:

”Me vuosittain, taaskin sisäministeriön määräyksestä, tehdään tällainen vuosittainen riskienarviointi koko talon tasolla niinku tietoturvallisuuden liittyen. Niitäkin (vuosikelloja) on, mutta ihan eri tarkoituksiin. Riskienhallinnan kohdalla ei ole muuta tällaista kokonaisvaltaista kuin tämä sm:n määräyksen määrittelemä pohja.” (Haastateltava 4.)

Haastatteluiden perusteella itse riskienhallintatyöhön otetaan mukaan eri tason päätöksentekijöitä ja heidän laajaa osaamistaan käytetään tehokkaasi hyväksi. Näin mahdollistetaan kattava kuva riskienhallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi eri yksiköiden riskilajityöryhmiä, eri osastoja ja virka-asemia. Vastauksissa korostui kuitenkin riskienhallinnan työn olevan esimies- ja johtotason osa-alue. Eri sidosryhmiä virastoissa ei niinkään oteta

mukaan riskienhallintatyöhön. Haastateltavat 1 ja 2 kokivat, että relevanttien sidosryhmien mukaan otto riskienhallintatyöhön voisi olla hyvä idea:

”...mutta ehkä ei...et sitä riskiä...että niitä nimenomaan niiden sidosryhmien näkökulmasta tarkasteltais, ihan niinku ehkä yksityiskohtaisemmin, niin sitä ei voi sanoa, että meillä olis. Et se voisi olla semmonen kehityssuunta...ihan mielenkiintoinen.” (Haastateltava 1.)

”Tarkotat siis...ulkopuolelta? Ei taida olla, tietysti muutamia tahoja olis tietysti niinku voisi hyvinkin olla.” (Haastateltava 2.)

Toimintaympäristössä tapahtuviin muutosten havaitsemiseen riskienhallintatyöllä koettiin olevan positiivinen vaikutus. Tämä koettiin toteutuvan nimenomaan strategisia riskejä tarkasteltaessa. Eräissä virastossa toimintaympäristön muutosten havaitsemisessa koettiin tärkeäksi nimenomaan järjestelmällinen riskienhallintatyöskentely yksikkö- ja valtakuntatasolla. Erään haastateltavan tietämyksen mukaan tämä toteutui ainakin viraston tietoturvuolella.

Mahdollisuuksien hyödyntämiseksi riskienhallinnan toimet koettiin joissain virastoissa vieraammaksi ajatukseksi, kun taas toisissa se koettiin uudemaksi, mutta olennaiseksi osaksi toimintaa. Tämä tuli ilmi erään viraston osalta teknologiaratkaisuista keskusteltaessa, joissa positiivisen riskin rooli korostui. Positiivisia riskejä arvioitaessa keskitytään hallintotyyppisessä osassa organisaatiota siihen, mitä hyötyä esimerkiksi tietojärjestelmiin panostettaessa voitaisiin saada. Yhden viraston kohdalla kävi ilmi, että mahdollisuuksia tarkastellaan aika ajoin swot-periaatteella, mutta riskienhallinnan kokonaisuus koettiin uhkapainotteiseksi. Erään viraston vastauksessa mahdollisuuksien hyödyntäminen koettiin ajatuksena vieraana turvallisuusviranomaisen toiminnassa:

”Tottakai jossain kohtaa syntyy niitä (mahdollisuuksia). Me ollaan turvallisuusviranomainen ja meillä on kyllä enemmän niinku vähän toistepäin se asia. Mä oon aina vähän vieroksunut koko ajatusmallia. Se käy johonkin liike-elämään enemmänkin ku tämmöseen, jos sanon niinku minun mielestä, tämmöseen turvallisuusviranomaisen toimintaan.” (Haastateltava 3.)

Riskienhallinnan rooli koettiin virastoissa tärkeänä osana johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia. Eräissä haastattelussa mainittiin, että tämä näkyy nimenomaan strategisten tavoitteiden kautta. Haastateltava kertoi, että riskienhallinta oli aikoinaan, kun se ensi kerran tuli mukaan toimintaan viime vuosikymmenellä, ollut varsin monitasoista. Riskikartoitusta tehtiin viraston pienimmissäkin tiimeissä riskityöpaja-ajattelun mukaisesti. Nykyiset tunnistetut riskit ovat valikoituneet tämän työn tuloksena.

Vaikkakin riskienhallinta koettiin tärkeänä, nousi joissain haastatteluissa esille resurssien riittämättömyys riskienhallintatyöhön sekä riskienhallinnan riittämätön näkyvyys yleisellä tasolla. Erään haastateltavan mukaan riskienhallinta on virastossa aikoinaan nähty pakollisena pahana:

”...et johto näkee tämmösen koko riskienhallinnan tämmösenä välttämättömänä pahana ja sit se käsketään jonnekin, ja siihen ei oikeesti kohdisteta riittävästi resursseja. Tälläkään hetkellä meillä ei oo riittävästi resursseja siihen, vaikka siitä keskustellaan koko aika.” (Haastateltava 3.)

Ulkoapuolisten toimijoiden kanssa toimittaessa riskienhallinnan toimet olivat olennainen osa toimintaa. Haastatteluiden perusteella virastoissa ollaan hyvin tarkkoja siitä, kenen kanssa yhteistyötä tehdään, ja että turvallisuussopimuksia käytetään. Laillisuusriskit ja se, että voidaan jonkin tietyn toimijan kanssa ylipäätään aloittaa yhteistyö, koettiin haastateltavien kertoman mukaan erittäin tärkeänä seikkana sisäasiainhallinnon virastojen toiminnassa. Ulkoapuolisten kumppaneiden kanssa toimiessa mukana ovat tarkat järjestelyt riskienhallinnan osalta, turvallisuussopimukset ovat olennainen osa näitä järjestelyjä. Joiltain osin koettiin, että kaikkeen ei voida virastossa, riskienhallinnan toimista huolimatta, vaikuttaa:

”...esimerkiksi tällä hetkellä, kun ollaan etätöissä paljon, niin tota tietoliikennekapasiteetti on ollu riski ja se on eskaloitunut eli yhteydet ei aina pelaa etätöihin tarkoituksenmukaisesti tällä hetkellä. Me ei pystytä välttämättä vaikuttamaan kaikkiin sellasiin tarpeeksi.” (Haastateltava 3.)

6.3 Riskienhallinnan prosessi

Sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan prosessia ohjaa vahvasti sisäministeriön tarjoamaan hallinnonalan riskienhallinnan tietojärjestelmään Granite. Haastatteluiden perusteella tietojärjestelmää käyttämällä toteutuvat riskiluettelon ylläpito, riskienhallintapolitiikassa olevien riskienarviointiasteikon, riskimatriisin sekä hallinnonalan yhteisen riskimallin käyttö.

Riskejä on tunnistettu jokaisessa haastateltavien edustamissa virastoissa viimeisen kolmen vuoden aikana. Riskien tunnistamiseen käytetään hallinnonalan tietojärjestelmän riskikarttaa sekä perinteistä työpajamenetelmää. Haastateltava 4 avaa työtapoja seuraavasti:

”...suurin massa on ihan tällasta perinteistä work shoppia...otetaan suuri määrä ihmisiä, ja aletaan miettimään ihan sieltä omasta päästä, että minkä näköstä riskiä tällasesta toiminnasta saattaa syntyä, kuinka vakavia ne on ja millä todennäköisyydellä ne voi realisoitua.” (Haastateltava 4.)

Eräs vastaaja nosti esille myös yhteistyön työterveyshuollon kanssa, jonka tarkoituksena on löytää mahdollisia työn vaaroja:

”...meillähän tietysti tehdään tätä työn vaarojen arviointia yhdessä työterveys-
huollon kanssa. Missä ehkä nivoutuu tällöinen vaarojen arviointi tähän työsuojelun tason tavallaan prosesseihin. Ehkä enempi tossa riskienhallinnassa, meidän virastosta puhuttaessa, niin kytkeytyy kyllä hyvin paljon siihen Graniteen”
(Haastateltava 5.)

Osa haastateltavista toi ilmi myös hallinnollisen riskien tunnistamisen lisäksi viraston toiminnan luonteeseen kuuluvan jokapäiväiseen riskien tunnistamisen. Riskienhallinnan katsottiin olevan olennainen osa johtamista. Strategisten riskien lisäksi mainittiin eräissä haastattelussa työsuojelutason riskien tunnistamisen osana riskien tunnistamisen kokonaisuutta. Riskejä tunnistetaan lainsäädännön vaatimustenmukaisuuksien tavoitetta vasten. Lainsäädännön vaatimustenmukaisuus on hallinnonalan virastojen toiminnan luonteen vuoksi luonnollinen lähtökohta riskien tunnistamisessa. Tietoturvan osalta eräs haastateltava mainitsi, että valtion viranomaisen suorittamaan riskikartoitukseen velvoittaa luonnollisesti myös lainsäädäntö. Julkisuuslain mukainen salassa pidettävien tietojen pitäminen salaisena on myös yksi tavoite, jota vasten riskejä vastaajan mukaan tunnistetaan. Haastateltava 1 mukaan riskejä tunnistetaan riskimallin mukaisesti:

”...tässä on nää strategiset riskit, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit. Että kyllä ohjaa sitä ajattelua, että ennen se oli kyllä hyvinkin laaja niinku. Selvästi me ollaan kyetty tätä kautta tunnistamaan riskejä.” (Haastateltava 1.)

Haastattelujen perusteella merkittävimmille riskeille on pääasiallisesti määritelty hallintakeinot, vastuuhenkilöt sekä aikataulu ministeriön antaman ohjeistuksen mukaisesti. Eräs vastaaja toi ilmi, että työ on osittain vielä kesken. Tilanteeseen vaikuttavat tehtävästä vastaavan henkilön uusiin tehtäviin siirtyminen sekä koronatilanne, joka on osaltaan sekoittanut normaalin aikataulun. Hallintakeinojen toteutumista myös seurataan, vaikkakin isoimpien riskien osalta, joihin vaikuttavat monet eri seikat, yhdellä mittarilla seuraaminen sekä aikataulutus koettiin vaikeaksi. Johdolle merkittävimmistä riskeistä raportointiin poikkeuksetta. Riskeistä raportointi perustui haastattelujen perusteella pitkälti riskienhallinnasta vastaavalta taholta johdolle tyyppisesti. Erään viraston osalta kerrottiin, että johtoryhmän kokouksista tehdään kooste viraston intranettiin, josta henkilöstön on mahdollista lukea myös riskeistä, pois lukien salassa pidettävä tieto.

Henkilöstön osalta riskien ilmoittaminen tapahtuu ministeriön antaman ohjeistuksen mukaisesti. Henkilöstön tulee ilmoittaa havaitsemansa riskit riskienhallinnan tietojärjestelmään, minkä kautta riskeille osoitetaan vastuuhenkilö, jonka kautta riski delegoidaan eteenpäin vastuutaholle perustuen riskiä vastaavaan osaamiseen. Henkilöstön ilmoittamista riskeistä voidaan myös tarpeen vaatiessa nostaa riskejä riskimatriisiin, mikäli ilmoitettua riskiä ei ole ennen ilmoitusta tunnistettu. Erään haastateltavan mukaan ilmoitetut pienemmät riskit

hoidetaan niin sanottuina juoksevina asioina, eikä niitä nosteta erikseen riskiluetteloon. Problemaattisena koettiin isoimmissa virastoissa koko henkilöstön tavoittaminen riskien ilmoittamisen menettelyn perehdyttämiseksi. Henkilöstömäärältään isoimmissa virastoissa koettiin, että kaikki henkilöstön jäsenet eivät välttämättä ole tietoisia riskien ilmoittamisen menettelyistä. Tämän lisäksi yhdessä virastossa koettiin havaitun riskin ilmoittamisen olevan hieman hankalaa:

”...se on aavistuksen hankalasti löydettävissä intranetistä...tavallaan niinku se et mihin toimenpiteisiin on ryhdytty, on laitettu vaan yleisellä tasolla. Varsinkin sitten niinku sille ilmottajalle niinku tavallaan seuraavan ilmoituksen motivaatiota ajatellen. Ois niinku hyvä, että se konkreettinen riski mikä on havaittu ja miten se on hoidettu ja kuinka sitä jatkossa seurataan.” (Haastateltava 2.)

6.4 Riskienhallinnan vaikuttavuus

Kysyttäessä haastateltavien näkemystä viraston riskienhallinnan vaikuttavuudesta, olivat vastaukset lähes yksimielisiä. Kaikki haastateltavat kokivat riskienhallinnalla olevan positiivinen vaikutus toimintaan ja tavoitteiden saavuttamiseen. Eräässä haastattelussa mainittiin, että riskienhallinnasta on tullut organisaatioille tärkeä työkalu tavoitteiden saavuttamiseksi. Haastateltava 4 mukaan tämä vaikutus näkyy erityisesti viraston kehityspuolella:

”Kyllä. Varsinkin tuolla kehityspuolella meidän tietojärjestelmissä. Juurikin tämän positiivisen riskin ajattelun kannalta. Ja mikä on sellainen kehitystoimenpide millä saadaan maksimaalista hyötyä...tällanen ajattelu on ollut meillä erittäin tehokasta.” (Haastateltava 4.)

Riskienhallinnan tuloksellisuuden arvioinnissa koettiin yhden haastateltavan mukaan haasteelliseksi viraston osastojen toiminnan sisällön erilaisuus, minkä takia riskikenttä painottuu eri tavalla esimerkiksi taloudellisissa riskeissä.

Vastaajat toivat esille myös, että riskienhallinnalla on vaikutusta ennakoinnin ja toiminnan turvallisuuden parantamiseen, toiminnan häiriöttömyyden ja jatkuvuuden varmistamiseen sekä strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Eräs haastateltava korosti, että riskienhallinnan kokonaisuutta tarkastellaan nimenomaan näistä lähtökohdista, mitkä tulevat suoraan ministeriön ohjeistuksesta. Haastateltava 5 totesi jatkuvuuden hallinnan ja varautumisen osalta, että kokonaisuus näkyy riskienhallinnassa:

”No kyllä mä nään, että riskienhallinta on osa sitä, että tokihan toiminnan jatkuvuuteen liittyy sitten valmiussuunnittelu tai varautuminen eli yleensäkin se on taas oma palikkansa. Mut ollaan me tunnistettu niinku valmiussuunnittelu ja

jatkuvuuden hallinta myös niinku riskienhallinnan osaksi. Kaikki nivoutuu mun mielestä niinku riskienhallinnassa hyvin yhteen.” (Haastateltava 5.)

Eräässä haastattelussa tuotiin aiheesta esille hankkeissa mukana olevien henkilöiden riskienhallintaan sitouttamisen tärkeys:

”Tottakai onhan riskienhallinnalla ehdottomasti, ja me yritetään vaikuttaa. Mut isoimmat hankkeet on semmosia, niis hankkeissa ei yleensä saada...niitä hankkeissa olevia riittävästi ymmärtämään kuinka tärkeitä...se riskienhallinta ei oo mikään pelkkä tämmönen pakkopulla, vaan se pitäis kaikissa hankkeissa ottaa huomioon.” (Haastateltava 3.)

6.5 Riskienhallinnan kehittäminen

Haastattelussa tiedusteltiin riskienhallinnan prosessin toimivuuden arvioinnista virastoissa. Riskienhallinnan prosessin toimivuuden arviointi nojautuu haastatteluista saadun tiedon perusteella sisäisen tarkastuksen sekä ohjaavan ministeriön suosituksiin ja palautteeseen sekä siitä seuraavaan prosessin muokkaamiseen. Haastatteluissa todettiin myös, että arvioinnilla on prosessia kehittävä vaikutus. Virastoilla ei haastatteluiden perusteella ole omaa systemaattista riskienhallinnan toimivuutta arvioivaa prosessia. Tähän yhtenä syynä mainittiin resurssien puute, vaikkakin vuosittaisia keskusteluja teeman ympärillä käydäänkin.

Haastateltavilta tiedusteltiin myös heidän näkemystään edustamansa viraston riskienhallinnan kehittämiskohteista. Kaikki haastateltavat eivät olleet halukkaita erittelemään havaitsemiaan kehittämiskohteita tai haasteita todeten kuitenkin, että haasteita on. Haastatteluiden perusteella kehityskohteita löytyi riskienhallinnan prosessin ajantasaisuuden ylläpidosta ja relevanttien sidosryhmien mukaan otosta riskienhallinnan keskusteluun sekä virastojen yhteistyön lisäämisestä yhteisten toimintojen osalta. Haastateltava 1 toi esille ajatuksen virastojen yhteisestä riskienhallinnan foorumista, jossa voitaisiin käsitellä ja löytää yhteistyössä toimenpiteitä riskien minimoimiseksi juuri virastojen yhteisten toimintojen osalta. Haasteeksi koettiin myös henkilöstön vaihtuminen, jolloin osaaminen vähenee ja se tulee koulutuksen keinoin palauttaa. Osaamisen siirtäminen ja kiire koettiin virastossa haasteelliseksi. Koettiin, että aika ei riitä ja henkilöstö on vaikea saada motivoitumaan monitasoiseen riskienhallintatyöhön kaiken muun kiireen keskellä. Näiden lisäksi mainittiin myös yksiköiden tasalaatuisen riskienhallinnan varmistamisen haaste. Vaikkakin prosessit ovat kunnossa, tulisi laadulliseen kehitykseen kiinnittää huomiota yksikkökohtaisesti. Haastateltava 3 mukaan haasteet liittyvät heidän virastossaan resurssien riittämättömyyteen ja hankinnoissa sopimusten ja turvallisuussopimusten riittävän tarkkaan käsittelyyn. Kaikkien tulisi haastateltava 3 mukaan olla tietoisia siitä, että sopimuksia ei tehtäisi ilman ymmärrystä niihin liittyvistä riskienhallinnan kysymyksistä. Eräässä haastattelussa ilmeni haasteeksi viraston osastojen erilaisuus mikä vaikuttaa riskikarttaan tuotavaan materiaaliin. Haastateltava 2 mukaan olisi ehkä tarkoituksenmukaisempaa

koota riskikartta osastoittain operatiivisen toiminnan kautta sen sijaan, että riskikartta käsitäisi kaikkien osastojen yhteen tuoman materiaalin. Tämä mahdollistaisi myös riskien käsitteilyn osastoittain.

Ministeriön ohjaukseen riskienhallinnassa oltiin yleisesti ottaen hyvin tyytyväisiä. Haastateltava 3 luonnehti ministeriön ohjaamista enemmänkin avustamisena, ja koki sen erittäin toimivana. Haastatteluissa tuli ilmi riskienhallinnan tietojärjestelmän ketteryys ja toimivuus. Virastoissa myös luotetaan ministeriön tukeen tilanteissa, joissa viraston riskienhallinnassa havaitaan kehitettävää. Virastojen ja ministeriön yhteistyö on haastatteluiden perusteella koettu toimivaksi. Esille tuli myös toiveita ohjaavalle ministeriölle. Eräs toive liittyi aikataulullisiin seikkoihin. Haastateltava 6 toi esille raportoinnin aikataulullisen syklin stemmauksen ministeriön kanssa. Usein raportoinnissa eletään tammi-joulukuu akselilla, mutta ministeriön kanssa raportointi menee haastateltavan mukaan hieman eri aikataulussa. Vaikkakin työ saadaan tehtyä, aikataulullinen stemmaus toisi lisähelputusta. Haastateltava 4 toi esille resurssit:

”Varsinkin nämä aikaisemmat määräykset ja ohjeistukset ja muut vastaavat ovat olleet sellaisia missä pelkästään se työpanos mitä sisäministeriö on pystynyt siihen laittamaan, on sellainen, että meillä ei virastona välttämättä olisi resursseja itse lähteä tekemään. Ainakaan siinä skaalassa missä ministeriö on sitä tehnyt.” (Haastateltava 4.)

Haastateltava 3 toi esille seikan, johon ei hänen mielestään osata hallinnonalalla panostaa tarpeeksi. Haastateltavan mukaan resursseja tulisi lisätä pakotetusti. Tämän lisäksi haastateltava mainitsi turvallisuuden, riskienhallinnan ja laillisuusvalvonnan päällekkäisyyden:

”Semmosen voi laittaa sinne, että resurssien lisääminen pakotetusti...niin olisi ehkä hyvä niin sit se uskottaisiin. Aina sanotaan et ei oo resursseja. Ajatellaan et nimetään jotain ja sanotaan, et tää kuuluu sulle ja tää on määritelty sun vastuulle niin hoida sää. Sit on vielä tää yks asia, et turvallisuus ja riskienhallinta menee paljon päällekkäin...ja laillisuusvalvonta, nekin menee päällekkäin ja taloudessa on semmosia mitkä menee päällekkäin. Puhutaan rahoitusriskeistä ja omaisuusriskeistä ja muista niin kyllä tässä on niinku niin laaja kakku et se ei oo mikään erillinen toiminto tää riskienhallinta, mut silti se pitää erillisenä toimintana olla se koordinointi. Sitä mä korostaisin.” (Haastateltava 3.)

6.6 COVID-19-viruksen vaikutukset virastojen riskienhallintaan

Haastatteluiden lopuksi kysyttiin ajankohtaisesti aiheesta. Haastateltavilta tiedusteltiin koronatilanteen vaikutuksista virastojen riskienhallintaan. Koronatilanteen vallitessa keväällä 2020 koettiin, että aihe on ajankohtainen hallinnonalan turvallisuusorganisaatioissa. Koronan vaikutukset virastojen toimintaan ja riskienhallintaan ovat olleet mittavat. Haastatteluista käy ilmi, että hallinnonalalla suhtautuminen koronaan on ollut vakavaa ja yhteistyö eri

hallinnonalojen sekä sisäasiainhallinnon virastojen kesken on koettu toimivana. Viranomaisyhteistyö on ollut koronatyössä isossa roolissa.

Toiminnan normaali jatkuminen poikkeustilanteissa on ollut virastoille iso ponnistus, mutta toiminta on saatu kovan työn kautta toimimaan myös poikkeustilanteessa. Haastateltava 4 mukaan isossa roolissa esimerkiksi etätöihin siirtymisen onnistumisessa on ollut jo valmiit suunnitelmat toiminnan järjestämiselle. Tietojärjestelmien kehitystyö on haastateltavan mukaan jatkunut lähes samalla tavalla kuin ennen koronaa.

Koronaan liittyvässä työssä on käytetty riskienarviointia, ja koronalla onkin koettu olevan riskienhallintaa kehittävä vaikutus. Korona on toki tuonut mukanaan haasteita itse riskienhallintatyölle, joka on jäänyt koronatilanteen hallitsemisesta johtuvien kiireiden alle. Tällä haastateltava 3 tarkoitti sitä, että vuosittaisen riskienkartoituksen sijaan on jouduttu keskittymään nimenomaan koronan aiheuttamiin akuutteihin riskeihin.

Haastateltava 2 totesi, että korona ei ole vielä vaikuttanut riskienhallintaan, koska riskienkartoitus oli juuri meneillään ja vaikutukset näkyvät vasta työn valmistuttua. Koronatilanne on myös erään haastateltavan mukaan lisännyt maine- ja luottamusriskien hallinnan tarvetta. Viraston tulee pystyä toimimaan, myös poikkeustilassa, toimintakentän mukaisesti.

7 Kyselyn tulokset

Tässä luvussa avataan sisäasiainhallinnon virastojen eri osastoille lähetetyn kyselyn tuloksia. Kyselyllä lähetettiin 44 henkilölle ja vastauksia saatiin yhteensä 13. Tavoitellusta seitsemästä eri virastosta kyselyyn osallistui vastaajia kuudesta eri virastosta. Huomioitavaa on, että tuloksia esille tuotaessa viitataan hallinnonalan virastoihin. Tällä tarkoitetaan niitä virastoja, joiden edustajia kyselyyn osallistui. Kysely rakennettiin sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikan noudattamisen sekä riskienhallinnan vaikuttavuuden ja kehittämisen teemojen pohjalta. Riskienhallinnan vaikuttavuutta ja kehittämistä tarkasteltiin asiantuntijoiden mielipiteiden kautta, pohjautuen sille, miten he kokevat riskienhallinnan vaikuttavuuden tason ja riskienhallinnan kehittämisen tarpeen edustamassaan virastossaan. Riskienhallintapolitiikan noudattamista selvitettiin itse riskienhallintapolitiikan pohjalta rakennettujen kysymysten kautta.

Kyselyn aluksi tiedusteltiin vastaajan edustamaa virastoa sekä vastaajan vastuualuetta virastossa. 13 kyselyyn vastanneista 11 ilmoitti, että heidän vastuualueeseensa kuuluu riskienhallinnan toimenpiteitä. Vastauksia tuli seuraavilta vastuualueilta: organisaatioturvallisuus, tietohallinto, taloushallinto, hankinnat, sisäinen tarkastus, riskienhallinta, sisäinen valvonta ja sopimukset sekä viestintä. Kyselyn ensimmäinen osio keskittyi riskien tunnistamiseen, riskien ilmoitusmenettelyihin ja raportointiin, hallinnonalan riskimallin käyttöön sekä riskien

hallintakeinoihin. Kyselyn toisessa osiossa kysyttiin riskienhallinnan vaikuttavuudesta ja kehittämisestä. Kyselyn lopuksi tiedusteltiin COVID-19-viruksen vaikutuksista virastojen riskienhallintaan.

7.1 Riskienhallinta osana viraston toimintaa

Kaikissa kyselyssä edustettuina olevissa virastoissa oli vastaajien mukaan tunnistettu riskejä viimeisen kolmen vuoden aikana. Riskejä tunnistetaan eniten viraston omia tavoitteita vasten (66,67%). Yhden vastaajan mukaan riskejä tunnistettiin hallinnonalan tavoitteita vasten. Avoi-
meen kohtaan vastaajat olivat vastanneet muun muassa: ”Molempia” (hallinnonalan sekä viraston omia tavoitteita vasten), ”Varmaan molempia ed. ja yleisesti työympäristöä ja työ-
kentelytapoja vasten”.

Tietoa strategisten riskien tunnistamista varten kerätään Granite-järjestelmän kautta, jota käytetään myös riskeistä raportointiin. OGranite toimii vastauksen mukaan operatiivisia, kuten työturvallisuusriskejä tunnistettaessa sekä vaaratilanneilmoitusjärjestelmänä. Yksi virastoista mainitsi tiedonkeruumenetelmänä viraston oman riskienhallintajärjestelmän, sekä sen, että riskienhallinta huomioidaan aina hanke- ja projektityössä omana kohtanaan. Tätä työtä virastossa vahvistetaan määräyksiin ja työsuunnitelmiin perustuvalla jatkuvalla sisäisellä valvonnalla. Samaisen viraston toinen vastaaja ilmoitti riskitiedon keruun perustuvan jatkuvaan tilanneseurantaan, jonka avulla tilannekuva pidetään yllä ja muutoksiin reagoidaan. Riskiarviot laaditaan vuositasolla erillisen määräyspohjan mukaisesti. Vuosisyklin mukaisen riskiarvion lisäksi voidaan tehdä kohdennettuja ja ad hoc -tyyppisiä riskiarvioita. Toisen isomman viraston edustajan mukaan, virasto käyttää viraston omaa riskianalyysimallia. Lisäksi vastauksissa tuotiin ilmi erään viraston käyttävän sisäisen valvonnan arviointikehikkoa, jota täytetään tulosityksikkökohtaisesti. Yhden viraston edustajan mukaan virastossa ei ole käytössä mitään erityisiä menetelmiä, työkaluja tai malleja.

Kysyttäessä henkilöstön perehdytyksestä riskien ilmoittamisen osalta, 91,7% vastaajista oli sitä mieltä, että henkilöstölle on annettu tiedoksi ne menetelmät, joilla he voivat ilmoittaa havaitsemistaan riskeistä. 66,7% vastaajista vastasi, että henkilöstö on perehdytetty ilmoitusten tekemistä varten. 8,3% vastaajista vastasi, että perehdytystä ei ole tehty. 25% vastaajista eivät osanneet sanoa, onko perehdytystä tehty.

Riskienhallintapolitiikasta löytyvä hallinnonalan yhteinen riskimalli oli vastausten mukaan käytössä neljässä virastossa. Riskimallin toimintaedellytysten näkökulmia oli muokattu viraston toimintaan sopiviksi kaikissa niissä virastoissa, joissa riskimalli oli käytössä. Tosin, yhden viraston vastaukset erosivat tämän kysymyksen kohdalla. Toinen vastaajista ilmoitti, että toimintaedellytyksiä ei ole muokattu, kun taas toinen ilmoitti, että toimintaedellytyksiä on muokattu. Eriävät vastaukset tulivat viraston eri osastojen edustajilta. Kysymykseen miten toimintaedellytyksiä oli muokattu, vastauksia saatiin vain yksi: ”OGraniten käyttö. Lisäksi

strategisten riskilajien nimityksissä otettu käyttöön oma kirjaamiskäytäntö, jonka avulla voidaan erottaa lakisääteisiin tehtäviin (koulutus, TKI) liittyvät riskit helposti”.

Hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa oleva riskien todennäköisyyden ja vaikutuksen arviointiin käytettävä asteikko oli käytössä viidessä virastossa, yhden viraston edustaja ei osannut sanoa, onko asteikko virastossa käytössä. Riskien merkittävyyden arviointiin käytettävää riskimatriisia käytettiin vastausten mukaan neljässä kyselyssä edustettuina olleissa virastoissa.

Vastausten mukaan kaikissa kyselyssä edustettuina olleissa hallinnonalan virastoissa määritellään hallintakeinot merkittävimmille riskeille. Priorisoitu riskiluettelo on vastaajien mukaan käytössä kaikissa vastaajien edustamissa virastoissa. Huomioitavaa on, että yhden viraston sisältä vastaukset olivat eriävät priorisoidun riskiluettelon käytön suhteen. Eriävät vastaukset tulivat kyseisen viraston eri osastoilta. Riskien konkreettiset hallintakeinot olivat kuvattuina riskiluettelossa niissä virastoissa, joissa riskiluettelo oli käytössä. Lisäksi yhdessä vastauksessa mainittiin, että Granite-järjestelmässä hallintakeinot on mahdollista ilmoittaa riskilajeittain.

Tunnistetuille merkittävimmille riskeille on vastausten mukaan nimetty vastuuhenkilö ja aikataulu neljässä virastossa. Yhden viraston osalta vastaaja ei osannut sanoa, onko merkittävimmille riskeille nimetty vastuuhenkilöt ja aikataulu. Merkittävimmistä riskeistä ja niille suunnitelluista hallintakeinoista raportoidaan kaikissa virastoissa. Vastausten mukaan johdolle raportointi on vastuutettu henkilötasolla viidessä kyselyssä edustettuina olleessa hallinnonalan virastossa.

Riskeistä ja niiden hallintakeinoista raportoidaan viraston sisällä neljässä virastossa. Huomioitavaa on, että yhden viraston sisältä tuli eriävät vastaukset asiaa tiedusteltaessa. Erästä isompaa virastoa edustavat vastaajat olivat sitä mieltä, että riskeistä eikä niiden hallintakeinoista raportoida viraston sisällä. Kyselyssä tiedusteltiin myös raportoinnin luonnetta riskien ja hallintakeinojen osalta. Vastauksia tuli seuraavanlaisia: ”Vuositain johtoryhmässä ja YTTIS (yhteistoiminta- ja työsuojelu) -ryhmässä, joiden pöytäkirjat julkisia ja julkaistaan sisäisessä intrassa kaikille nähtäväksi”, ”Järjestelmästä tulostettu raportti, jota käsitellään laajasti”. Näiden lisäksi vastauksissa tuotiin esiin viraston riskienhallinnan tietojärjestelmän kautta tehtävä raportointi sekä johtoryhmät, joille kriittiset, merkittävät tai muutoin keskeiset riskit tuodaan tietoon jatkokäsittelyä ja päätöksentekoa varten.

Hallinnonalan yhteinen riskienhallinnan tietojärjestelmä Granite on vastausten mukaan käytössä kolmessa hallinnonalan virastossa. Yhdessä virastossa järjestelmä ei ole käytössä, yhden viraston edustajat eivät osanneet sanoa onko järjestelmä käytössä. Niissä virastoissa, joissa järjestelmä on käytössä, sitä käytettiin avoimien vastausten mukaan, seuraaviin tarkoituksiin:

- projekteihin ja sisäiseen tarkastukseen
- riskien tunnistamiseen ja arviointiin

- riskienhallintaan, niiden seurantaan ja raportointiin
- iskien ilmoittamiseen ja koulutukseen.

Riskien hallintakeinojen toteuttamisen ja niiden seurannan osalta neljästä eri virastosta vastaajat vastasivat, että päätöksenmukaiset riskien hallintakeinot toteutetaan. Kuusi vastaaja ei osannut sanoa toteutetaanko hallintakeinot. Huomioitavaa on, että tämä ei välttämättä tarkoita, etteikö hallintakeinoja kyseisissä virastoissa toteutettaisi. Erään viraston osalta vastausta kysymykseen ei saatu. Niissä neljässä virastossa, jossa hallintakeinot toteutetaan, hallintakeinojen toteutumista myös seurataan kolmessa. Kysyttäessä millä tavoin hallintakeinojen toteutumista seurataan, vastaajat antoivat seuraavanlaisia vastauksia:

- omistaja ja vastuuhenkilö vastaa omista riskeistä ja hallintakeinoista
- vuosikellon mukaisesti käydään läpi turvallisuuspäällikön kanssa
- sovittuina tarkistuspisteinä
- organisaation sisäisellä valvonnalla ja säännöllisellä tarkastustoiminnalla
- sisäinen määräyksiin ja työsuunnitelmiin perustuva sisäinen valvonta.

Hallintakeinojen vaikutusten arviointia tehtiin vastausten mukaan kahdessa hallinnonalan virastossa. Yhdessä virastossa hallintakeinoja ei vastauksen mukaan arvioitu. Kahden isomman viraston edustajat eivät osanneet sanoa arvioitiinko hallintakeinojen vaikutuksia riskeihin.

58,3% vastaajista oli sitä mieltä, että riskienhallinnan tuloksista raportoidaan virastoissa. Kyselyssä kysyttiin, miten riskienhallinnan tuottamista tuloksista raportoidaan viraston sisällä. Vastaajat antoivat seuraavanlaisia vastauksia: ”Vuosikellon mukainen raportointi johtoryhmälle”, ”Käsitellään kerran vuodessa KPjoryssa”, ”Arvelisin, että käsitellään johdon tilaisuuksissa ja kerrotaan myös intrassa”, ”Vuositaiset raportit”, ”Riskienhallintasuunnitelma tarkastellaan elokuussa ja vuoden vaihteessa”, ”Hankkeiden ja projektien riskienhallintatilanne esitellään ohjausryhmille”, ”Sisäinen valvonnan tarkastuksista laaditaan raportit joko välittömästi tai kootusti vuoden vaihteessa”, ”Johtoryhmät”.

7.2 Riskienhallinnan arviointi ja vaikuttavuus

Kyselyn toisessa osiossa vastaajilta kysyttiin riskienhallinnan arvioinnista sekä heidän näkemystään edustamansa viraston riskienhallinnan vaikuttavuudesta. Riskienhallinnalla koettiin olevan eniten vaikutusta toiminnan turvallisuuden ja häiriöttömyyden varmistamiseen (81,18%) sekä ennakoinnin parantamiseen (72,7%). 63,3% vastaajista olivat sitä mieltä, että riskienhallinnalla on vaikutusta toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen ja 54,5% mielestä vaikutus näkyy strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Yksi vastaaja näki riskienhallinnalla olevan vaikutusta myös ”yleiseen tietämykseen riskeistä ja riskienhallinnan merkityksestä”.

Kysyttäessä arvioidaanko virastossa riskienhallinnan toteutuksen laatua, yhdestätoista vastaajasta kolmen mukaan toteutuksen laatua arvioitiin, kolmen mukaan ei arvioitu, ja viisi vastaajista ei osannut sanoa. Niissä virastoissa, joissa riskienhallinnan toteutusta arvioitiin, koettiin sillä myös olevan riskienhallintaa kehittävä vaikutus. Kysymykseen siitä, missä määrin vastaaja on samaa mieltä riskienhallinnalla olevan viraston toimintaa kehittävä vaikutus, 63,64% vastaajista vastasi olevansa jokseenkin samaa mieltä. Täysin samaa mieltä olivat 18,18% vastaajista. Ei samaa eikä eri mieltä olivat 18,18% vastaajista.

75% vastaajista olivat havainneet kehittämiskohteita virastonsa riskienhallinnassa. Riskien hallintakeinojen toteutuksessa oli havaittu ylivoimaisesti eniten kehittämisen varaa (62,5%). Toiseksi eniten kehitettävää nähtiin olevan riskien arvioinnissa sekä riskien käsittelyn seurannassa (37,5%). Toimintaympäristön määrittelemisen, riskien tunnistamisen ja riskien hallintakeinojen suunnittelu vaativat kehittämistä 25% vastaajista mukaan. Riskeistä raportointi koettiin vähiten kehitystä vaativaksi. Avoimeen osioon oli vastattu kehityskohteiksi ”Hallintakeinojen vaikutusten arviointi”, ”OGraniten päivitys kesken, riskienhallinta edellyttää jatkuvaa kehittämistä kaikilla osa-alueilla” sekä ”Yleiseen suunnittelusykliin sitominen”.

Kaksi hallinnonalan virastoa ilmoitti kaipaavansa ministeriöltä tukea riskienhallinnan kehittämiseksi. Tarvittavan tuen luonnetta tiedusteltaessa, avoimia vastauksia saatiin yksi: ”Koulutusta Granite-järjestelmään, selkeämpää ohjeistusta vuosittaisista raportointi velvollisuuksista, hallinnonalan riskienhallintaverkoston säännölliset tapaamiset ja ajantasaisen tiedon välittäminen ja jakaminen”.

7.3 COVID-19-viruksen vaikutukset virastojen riskienhallintaan

COVID-19-viruksella on vastausten perusteella katsottu olevan vaikutusta riskienhallintaan suurimmassa osassa virastoja. Yhden viraston osalta koronatilanteella ei ole vastaajan mukaan vaikutusta viraston riskienhallintaan. Vastauksissa tuotiin esille poikkeustilanteen aiheuttaneen viivästystä suunnitelman mukaisiin riskienhallinnan toimiin, kuten SMGraniten läpikäynti yhdessä johtoryhmän kanssa sekä OGraniten päivittäminen ja sen kehittäminen operatiivisten riskien työkaluksi. Erään isomman viraston edustaja toi esille kokevansa, että viraston riskienhallinta on ehkä liikaakin kohdistunut virastoa uhkaaviin akuutteihin riskeihin. Viraston riskienhallinta ei vastaajan mukaan kykene havaitsemaan jo olemassa olevia ilmiöitä, joilla realisoituessaan voi olla vakaviakin seurauksia viraston toiminnalle. Vastaaja uskoo, että koronatilanteella tulee olemaan positiivinen vaikutus viraston riskienhallintaan, tuoden sen lähemmäksi realistista todellisuutta. Toisen isomman viraston edustajat toivat esille koronan haastavan toiminnan jatkuvuuden varmistamisessa niin, että infektoriski voidaan minimoida, jotta virasto pystyy suoriutumaan sille annetuista tehtävistä. Samaisen viraston toinen vastaaja tuo esille, että kyseessä on laaja-alainen ja konkretisoitunut riski, jota ei välttämättä ole kaikilta osin huomioitu. Vastaajan mukaan riskienhallinnan toimet ovat mukana hyvin

laaja-alaisesti virastossa myös koronan osalta. Vastaja viittaa työskentelytapoihin ja suojava-lineisiin sekä varautumiseen ja valmiuteen liittyvien suunnitelmien päivittämiseen. Erään vi-raston osalta vastaajat toivat esille etäyhteyksistä johtuvat mahdolliset tietokatkokset, jotka voisivat lisätä riskejä toiminnalle. Lisäksi mainittiin etäyhteyksien toimivuus ja turvallisuus yhtenä korona ajan riskeistä, myös kirjepostin käsittely tuotiin esille. Koronasta johtuvat uu-det tavat työskennellä koettiin laaja-alaiseksi ja kaikkia työntekijöitä koskevaksi uudeksi ti-lanteeksi, jota ei riskienhallinnan osalta ole huomioitu tässä mittakaavassa aikaisemmin. Näi-den lisäksi yhdessä vastauksessa viraston osalta todettiin, että itse riskit muuttuvat jonkin verran koronan takia.

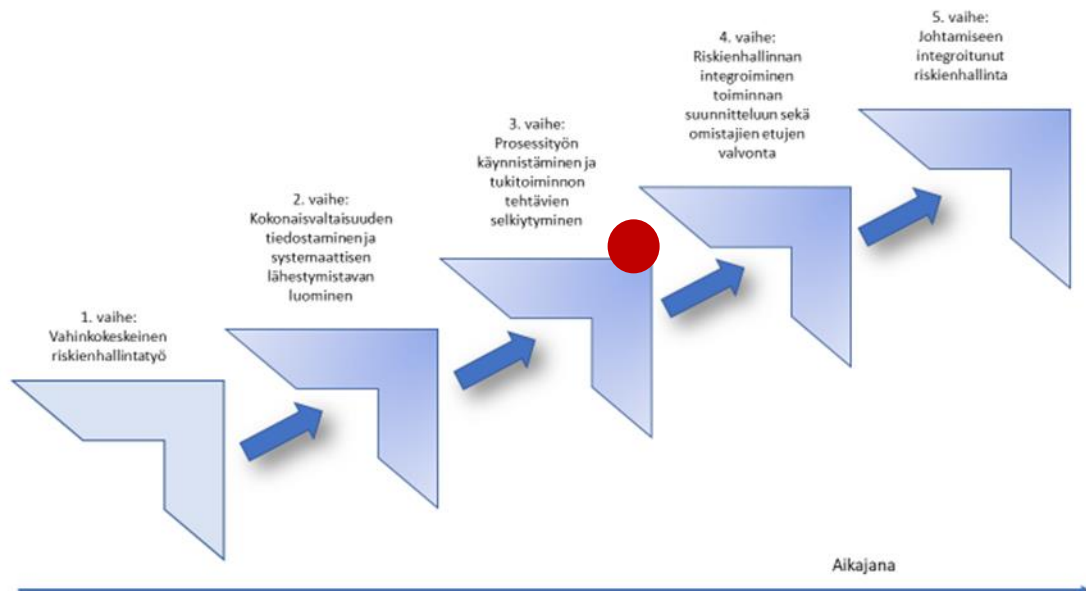
8 Johtopäätöksiä

Tutkimuksen tavoitteena oli luoda ulkopuolinen näkemys sisäasiainhallinnon riskienhallinnan nykytilasta. Tarkoituksena oli selvittää toteuttavatko hallinnonalan virastot hallinnonalan yh-teistä riskienhallintapolitiikkaa, tuottaako riskienhallinta tulosta, miten riskienhallintaa voi-taisiin kehittää ja mitkä ovat olleet koronatilanteen vaikutukset virastojen riskienhallintaan. Nykytilan arvioon päädyttiin kerätyn tutkimus- ja teorian tiedon pohjalta. Kerätyn tiedon va- lossa sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnassa eniten korostuvat seuraavat aihealueet:

- yhteistyö ja riskienhallinnasta viestintä
- kokonaisvaltainen riskienhallinnan ymmärrys
- riskienhallinnan toteutuksen arviointi
- riskien hallintakeinojen vaikutusarviointi.

Teoriaosuudessa käsiteltiin riskienhallinnan kypsyysportaita, joilla ilmennetään riskienhallin-nan kehityskaarta ja maturiteettia, ehkä hieman yksinkertaistetustikin. Kypsyysportaita käy-tetään tyypillisesti kuvaamaan yritysten riskienhallinnan tilaa. Valtionhallinnossa tämän tyy-pistä arviointikulttuuria ei juurikaan ole käytössä. Tässä tutkimuksessa hallinnonalan virasto-jen riskienhallinnan kypsyystasoa on peilattu olemassa olevin keinoin. Alla olevassa kuviossa hallinnonalan riskienhallinnan kypsyystaso on sijoitettuna kypsyystasoportaille. Organisaation sisältäpäin katsottuna riskienhallinta saattaa näyttäytyä hyvinkin kehittyneenä, mutta sitä vertailunomaisesti tarkasteltaessa esimerkiksi pitkän linjan kansainvälisten organisaatioiden riskienhallinnan järjestelyihin, todellisuus voi ilmetä erilaisena. Ulkopuolinen riskienhallinnan tarkastelu tuo arvioon mukaan omanlaista perspektiiviä. Tutkimuksen teon aikana myös tutki-jan on helppo ajautua tilanteeseen, jossa herää tahtotila asettaa organisaation riskienhallin-nan kypsyystason todellisuutta korkeammalle. Kuitenkin, kerätyn tiedon valossa sekä kirjalli-suudesta saatuun tietoon peilaten, sisäministeriön hallinnonalan virastojen yleinen riskienhal-linnan kypsyystaso asettuu portaalle kolme, mutta on ottamassa askelia jo seuraavaa porrasta

kohti. Tuloksena kolmas porras on hyvä, koska sitä voidaan pitää yleisimpänä riskienhallinnan kypsyytasona organisaatioissa.



Kuvio 13: Sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan asettuminen kypsyyportaille (mukailen Ilmonen ym. 2016, 59-61)

Neljäs ja viides porras ovat jo kovan työn takana ja vaativat vuosia kestävästä pitkäjänteistä työtä. Viidennellä tasolla negatiivissävytteinen riskienhallinta on muuntautunut mahdollisuuksien hallinnaksi siten, että se mukautuu jatkuvan kehitystyön myötä ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Riskienhallintatoiminto on tehnyt itsestään näennäisesti tarpeettoman ja riskienhallinta on hioutunut olennaiseksi osaksi organisaation johtamista. (Ilmonen ym. 2016, 61).

Voidaan ajatella, että kypsyyportaiden viimeisille asteille ylettyvät turvallisuuskriittisten alojen organisaatiot. Esimerkkinä voidaan mainita ydinvoimalateollisuus ja ilmailu. Ydinvoimala- tai lento-onnettomuuden riskin todennäköisyys on sinällään pieni, mutta vaikutukset sitäkin suuremmat. Historiassa tapahtuneiden ydinvoimalaonnettomuuksien jälkeen alan riskienhallintaa tarkasteltiin laajemmasta näkökulmasta, ja huomioon otettiin myös inhimillisten virheiden mahdollisuus. Pelkästään teknologian luotettavuus ei enää riittänyt, vaan oli huomioitava myös ihmisten toiminta ja organisatoriset näkökulmat. (Oedewald & Reiman 2007, 14). Korkean riskien aloilla, jokaisen henkilöstöön kuuluvan tulee ymmärtää turvallisuuskäyttäytymisen merkitys. Onkin todettu, että juuri aloilla kuten ydinvoimalateollisuus tai ilmailu, työ koetaan muita aloja merkityksekkäämmäksi. Tämä motivoi henkilöstä näkemään turvallisen työskentelyn osana omaa työtään eikä niinkään ulkopäin tulevana määräyksenä. Työn

turvallisuuskriittinen luonne tekee organisaatorakenteesta ja prosesseista usein monimutkaisempia, mikä omalta osaltaan vaikeuttaa suunniteltujen muutosten toteuttamista organisaatiossa. Tämä pätee varmasti myös riskienhallinnan kehittämiseen ja siinä tehtäviin muutoksiin. (Oedewald & Reiman 2007, 51-59).

Kypsyysportaiden toisella asteella organisaatio on jo alkanut tehdä konkreettisia toimia organisaation riskienhallinnan eteen. Toimintaan tuodaan systemaattisuutta riskienhallintapolitiikan muodossa, ja riskienhallinnan vastuuhenkilöitä on jo nimetty (Ilmonen ym. 2013, 74). Sisäministeriön hallinnonalalla riskienhallintaa varten on laadittu hallinnonalan yhteinen riskienhallintapolitiikka. Poliitiikka määrittelee riskienhallinnan menettelyt ja organisoinnin, luoden hallinnonalan riskienhallinnasta yhdenmukaisempaa ja yhteismitallista. Riskienhallintapolitiikkaa noudatetaan yleisesti katsoen virastoissa hyvin. Riskienhallinnan systemaattisuutta on isolta osalta varmistamassa hallinnonalan yhteinen riskienhallinnan tietojärjestelmä. Tietojärjestelmä toimii virastoissa apuna myös projekteissa ja henkilöstön koulutuksessa. Granite-järjestelmä on virastoissa pidetty ja sen käyttö koetaan mielekkäänä. Tietojärjestelmää käyttämällä toteutuu riskimallin, riskimatriisin ja riskin todennäköisyyden ja vaikutuksen arviointi riskienhallintapolitiikan mukaisesti. Tietojärjestelmässä olevaan riskiluetteloon ilmoitetaan myös konkreettiset riskien hallintakeinot riskilajeittain sekä vastuuhenkilö ja aikataulu kuten riskienhallintapolitiikka edellyttää.

Kypsyystason kolmannelle tasolle tyypillistä on, että organisaatiossa riskienhallinnan tukitoimintoja selkeytetään ja organisaation toimintaa mallinnetaan prosessein yhteisten toimintojen riskien tunnistamiseksi. Prosessityöhön liitetään riskien tunnistaminen ja hallintakeinojen laatiminen. Riskienhallintatoiminnolla alkaa olla organisaation toimintaa neuvova rooli, eikä se enää ole pelkästään hallinnollinen tehtävä. Toiminnan luonteen mukaisesti luodaan eri riskilajeihin liittyviä tukitoimintoja kuten esimerkiksi tietoturva- tai työturvallisuusosasto. Riskienhallinnan laaja-alaisuuden ja voimakkaiden sidosten myötä riskienhallintaan liitetään muitakin tukitoimintoja kuten compliance ja jatkuvuudenhallinta. (Ilmonen ym. 2016, 59-60).

On hyvä tiedostaa, ettei prosessien mallintaminen itsessään kuitenkaan riitä. Usein on niin, että paperilla riskienhallinta näyttää hyvältä, mutta todellisuudessa tilanne on toinen. Organisaatiossa on todettu mitä riskienhallinnan tulisi olla, mutta käytännössä toteutus ainakin osittain puuttuu. Tosiasia on kuitenkin se, että kehitystyö on hidasta ja aikaa vievää. Pysyvä muutos on vuosien kovan työn takana, vaatien selkeitä tavoitteita, halua kehittyä ja sitoutumista työhön. Kaikkea ei voida korjata yhtäaikaaisesti, joten kehitettäviä osa-alueita tulee tarkastella osissa. Kehitystyön myötä jotain organisaatiossa muuttuu, mikä olennaisesti vaatii myös muutosjohtamisen taitoja.

Neljännelle portaalle sijoittuva riskienhallinta edellyttää, että organisaatiossa on ymmärretty riskienhallintatyön merkitys. Riskiarviointit ovat osa toiminnan suunnittelua ja

strategiaprosessia. Riskienhallintaa arvioidaan riippumattoman tahon puolesta ja toiminnan lainmukaisuus varmistetaan erillisellä toiminnolla. Sisäisen valvonnan avulla riskienhallinnan raportointia käydään läpi säännöllisesti tarkoituksena luoda läpinäkyvä kuva organisaation riskeistä. (Ilmonen ym. 2016, 60). Riskienhallintakulttuuri vahvistuu riskienhallinnan toimiessa organisaatiossa niin sanotusti ylhäältä alas ja alhaalta ylös. Neljännellä portaalla riskienhallinnan raportit ja mittarit ovat organisaation aktiivisessa käytössä. (Ilmonen & Kallio 2013, 75.)

Hallinnonalan virastoissa tiedostetaan riskienhallinnan tärkeys virastojen ydintoiminnan turvaamisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Eräässä haastattelussa tuotiin kuitenkin esille, että esimerkiksi hanketyössä mukana olevia henkilöitä on vaikea sitouttaa riskienhallintatyöhön. Tämän kaltaiset esiin nostetut asiat luovat kuvaa, jossa riskienhallinnan merkitystä ei ole kaikilta osin ymmärretty eikä sen hyötyjä tunnistettu. Koska riskien merkittävyyttä ja niiden eskaloitumista ei kokonaisuudessaan ymmärretä, jäävät resurssitkin helposti riittämättömiksi eikä riskienhallintatyö luonnollisestikaan pääse kehittymään. On hyvä kuitenkin pohtia myös resurssien tosiasiallista merkitystä riskienhallinnan nykytilaan. Onko aina kyse kuitenkin resursseista? Johdon ja jokaisen työntekijän tulee ymmärtää oma henkilökohtainen rooli organisaation riskienhallinnan kokonaisuudessa. Tämä tapahtuu keskustelun, koulutuksen ja motivoinnin kautta. Suhtautumista riskienhallintaan ei muuteta yhdessä yössä, vaan on pyrittävä vaikuttamaan vallitsevaan tilanteeseen käytettävissä olevilla keinoilla. On siis löydettävä se porkkana, mikä motivoi ihmisiä. Mitä syvemmin riskienhallinta saadaan osaksi organisaation eri toimintoja, sitä vahvemmin näyttäytyy sen hyödyt.

Organisaatiossa tulee olla selkeä linja riskienhallinnan vastuista. Usein suurissa organisaatioissa työskentelee paljon ammatti-ihmisiä, joilla on ymmärrystä riskeistä ja jotka omalla osaamisellaan myötävaikuttavat organisaation riskienhallintaan. Valitettavan usein organisaatioista kuitenkin puuttuu yhteinen näkemys riskienhallinnasta ja organisaatiota koskevista riskeistä kysymyksistä. Riskienhallinta vaatii omistajuutta ja vastuunjakoja. Yksityiskohtaisella vastuunjaolla varmistetaan muun muassa riskien ja prosessien omistajien, riskienhallinnan tukitoimintojen ja koko henkilöstön vastuiden selkeä määrittely ja ymmärtäminen. Kaikki epäselvyydet vastuissa, omistajuudessa sekä raportointimenettelyissä tulisi pyrkiä poistamaan. (Hopkin 2010, 87).

Riskienhallintatyö näyttäytyy virastoissa jollain tasolla vielä vuosittain suoritettavana projektinomaisena toimenpiteenä. Erityisesti haastatteluissa tuli esille, että tunnistettuja riskejä ja niiden ajantasaisuutta tarkastellaan vuositasolla, pois lukien akuutit havaitut riskit, jotka lisätään riskiluetteloon tarpeen vaatiessa. Tämä laskee omalta osaltaan hallinnonalan riskienhallinnan sijoittumista portaikolla, koska kypsyyssportaikon toiselle portaalle tyypillistä on, että riskiarviointia leimaa tietynlainen projektiluontoisuus ja riskienhallintatyön jatkuvuus on paikka paikoin ponnistelujen takana. (Ilmonen ym. 2016, 59.) Virastojen riskienhallintatyön

jatkuvuuteen ja tasalaatuisuuteen haasteita tuottavat vastuuhenkilöiden siirtyminen muihin tehtäviin, resurssipula ja henkilöstön motivointi riskienhallintatyöhön muun työn ohella.

Tutkimuksessa esiin tulleet ristiriitaiset vastaukset riskien tunnistamismenetelmien ja sisäisen riskeistä raportoinnin suhteen, luovat kuvaa riskienhallinnan kokonaisvaltaisen ymmärtämisen puutteellisuudesta. Hallinnonalan riskienhallinta vaatii niin kahdenkeskisen kuin monenkeskisenkin yhteistyön ja keskustelun lisäämistä. Tutkimukseen osallistuvat henkilöt toivoivat ajantasaista ja säännöllisempää sisäistä viestintää viraston riskienhallinnasta. Lisäksi ministeriöltä toivottiin aktiivisempaa tiedonjakoa virastoille. Riskienhallintatyöhön toivottiin virastojen välisen yhteistyön lisäämistä riskienhallintatyöpajan muodossa, jossa voitaisiin käydä vapaamuotoisempaa keskustelua yhteisten toimintojen osalta muun muassa riskien hallintakeinoista.

Relevantin ja ajankohtaisen tiedon saamisen varmistamiseksi riskienhallinnan keskusteluun voitaisiin ottaa sidosryhmiä mukaan virastoissa aktiivisemminkin. Sidosryhmien näkemysten ja havaintojen kautta lisätään tietoisuutta riskienhallinnasta ja tuetaan päätöksentekoa. Toki on muistettava, että sidosryhmien mukaan otossa tulee huomioida sidosryhmien asianmukaisuus ja oikea aikaisuus. (ISO 31000, 2008, 8).

Riskienhallintapolitiikan mukaan viraston henkilöstön tulee raportoida havaitsemistaan riskeistä. Virastojen henkilöstö on informoitu riskien ilmoittamismenettelyjen osalta hyvin. Kuitenkin ilmoitusmenettelyn varsinainen perehdytys on koettu osittain ongelmalliseksi varsinkin isoissa virastoissa. Se, miten koko henkilöstö tavoitettaisiin perehdytyksen tiimoilta, vaatii vielä pohdintaa. Omalta osaltaan myös tämä kertoo viestinnän puutteellisuudesta, mitä tulee riskienhallinnan toimiin henkilöstön osalta. Olisi tärkeää varmistua siitä, että havaituista riskeistä ilmoittaminen perehdytettäisiin koko henkilöstölle ja ilmoittaminen olisi tehty henkilöstölle mahdollisimman helpoksi. Vaivaton ilmoittamismenettely sekä ilmoittajan informointi toimenpiteistä havaitun riskin osalta nostavat motivaatiota ilmoittaa riskeistä, kun taas prosessin vaikeus ja läpinäkymättömyys saattavat johtaa siihen, että ilmoitus jätetään kokonaan tekemättä ja tärkeä riskitieto jää saamatta. Henkilöstö olisi helppo perehdyttää esimerkiksi opastusvideon avulla. Henkilöstön helposti saatavilla olevan opastusvideolla voitaisiin käydä läpi riski-ilmoittamisen vaiheet järjestelmällisesti ja lisätä myös ilmoitusmotivaatiota.

Edellä mainitut seikat terävöittävät viestinnän ja tiedonvaihdon tehostamisen tarvetta. Aktiivisella viestinnällä lisätään riskiymmärrystä ja tiedonvaihdon pyrkimyksenä on päätöksenteon tukeminen palautteen ja tiedonvaihdon keinoin. Viestinnän ja tiedonvaihdon tarkoituksena on asiantuntemuksen lisääminen riskienhallintaprosessissa, eri näkökulmien esiin tuominen riskejä käsiteltäessä, helpottaa riskien valvontaa ja päätöksentekoa sekä osallistaa ja luoda mukaan kuulumisen tunnetta niille, joihin riskit vaikuttavat. (ISO 31000, 2008, 14-15).

Mielenkiintoista riskien hallintakeinojen toteutuksen suhteen on, että haastateltavien ja kyselyyn vastanneiden mukaan riskien hallintakeinoja toteutetaan, mutta kyselyyn vastanneiden

mukaan eniten riskienhallinnassa kehitettävää on juuri hallintakeinojen toteutuksessa. Hallintakeinojen toteutusta siis tapahtuu, mutta itse toteutuksessa on kehittämisen varaa. Kyse-lyssä ei käy ilmi, mitä kehitettävää hallintakeinoissa varsinaisesti nähdään. Haastattelujen perusteella merkittävimmille riskeille määritellyt hallintakeinot toteutetaan ja hallintakeinojen toteutumista seurataan. Esille tuotiin kuitenkin, ettei aikataulutus ja isoimpien riskien seuraaminen yhdellä mittarilla ole kovin helppoa. Riskien seuraaminen ja aikataulutus monimutkaistuu suurimpien riskien kohdalla, johtuen riskeihin vaikuttavista moninaisista seikoista. Hallintakeinojen vaikutusten seurannasta saatu tieto tutkimuksessa on niukkaa. Huomioitavaa on kuitenkin se, että vain kaksi virastoa ilmoitti, että hallintakeinojen vaikutusta arvioitiin aktiivisesti, ja yhden viraston osalta vastattiin, ettei vaikutuksia arvioida aktiivisesti. Hallintakeinojen osalta toteutus näyttää tutkimukseen kerätyn tiedon valossa olevan kunnossa, huomio kiinnittyikin erityisesti hallintakeinojen vaikutusten seurannan ja arvioinnin vähäisyyteen. Riskien hallintakeinoja suunniteltaessa tulisi hallintakeinojen seuraamisen lisäksi määrittellä miten hallintakeinojen tehoa tullaan mittaamaan, jotta korjaaviin toimenpiteisiin voidaan tarvittaessa ryhtyä.

Riskienhallinnan toteutuksen arviointi perustuu pääasiallisesti sisäisen tarkastuksen ja ohjaavan ministeriön suosituksiin ja palautteeseen, ja niiden perusteella tehtäviin muokkauksiin. Omaa prosessia riskienhallinnan toteutuksen arvioimiseksi kaikilla virastoilla ei ole, vaikkakin keskustelua asiasta on käyty. Syynä prosessin puuttumiseen nähtiin resurssien riittämättömyys. Jo se, että riskienhallinnan toteutusta arvioivissa virastoissa koettiin arvioinnilla olevan prosessia kehittävä vaikutus, puhuu arvioinnin puolesta. ISO 31000 -standardin (2008, 19) mukaan seuranta ja katselmointi osana riskienhallintaprosessia varmistavat ja lisäävät prosessin suunnittelun, toteutuksen ja vaikuttavuuden laatua. Riskienhallinnan prosessin ja sen tuloksellisuuden seuranta tulisi olla suunniteltu ja vastuutettu osa riskienhallintaprosessia. Seurantaan ja katselmointiin kuuluu, tiedon keräämisen ja analysoimisen lisäksi, tulosten kirjaaminen ja palautteen anto.

Selvitettäviä asioita tutkimuksessa olivat myös riskienhallinnan tuloksellisuus, ja sen vaikutukset virastojen toimintaan. Riskienhallinnan kokonaisuutta tarkastellaan virastoissa ministeriön antaman ohjeistuksen mukaisesti ja riskienhallinta nähdään tärkeänä työkaluna tavoitteiden saavuttamiseksi. Riskienhallinnan vaikutus näkyy erityisesti virastojen ennakoinnin ja toiminnan turvallisuuden parantamisessa, toiminnan häiriöttömyyden ja jatkuvuuden varmistamisessa sekä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Riskienhallinnan tuloksellisuuden arviointi koetaan osittain hankalaksi viraston osastojen toiminnan sisällön erilaisuuden vuoksi. Riskienhallinnan vaikuttavuuden tarkempi tarkastelu vaatisi pitkäjäksoisemman analyysin tekemistä, mikä ei tässä opinnäytetyössä ollut mahdollista. Tutkimustulokset riskienhallinnan tuloksellisuudesta ja sen vaikutusarvosta perustuvat virastojen asiantuntijoiden mielipiteisiin.

Tutkimuksessa selvitettiin myös koronatilanteen vaikutuksia virastojen toimintaan ja riskienhallintaan. Vaikutukset ovat olleet moninaisia. Pääasiallinen fokus virastoissa on ollut toiminnan jatkuvuuden turvaaminen poikkeustilanteessa. Virastoissa on jouduttu miettimään henkilöstön suojaamista sekä muita erikoisjärjestelyjä aina kirjepostin käsittelyyn asti, jotta infektoriskiä on saatu pienennettyä. Etäyhteydet eivät ole toimineet täysin toivotulla tavalla tilanteessa, jossa ihmiset ovat suurilta osin siirtyneet etätöihin. Koronatilanne on myös sekoittanut joiltain osin vuosittaisen riskienhallintatyö ja siirtänyt aikataulun mukaisia tehtäviä myöhempään ajankohtaan. Erään haastateltavan kommentti siitä, että virastojen riskienhallinnan tulisi entistä enemmän keskittyä ympärillä oleviin ilmiöihin, sen sijaan, että riskienhallinnan kärki on virastojen toimintaa uhkaavissa akuuteissa riskeissä, korostaa myös laajemman keskustelun ja tiedonvaihdon tärkeyttä riskienhallinnan kehittämisessä. Voidaan todeta, että koronatilanne on asettanut virastot uuden tilanteen eteen, ja joiltain osin koronan vaikutusten laajuus on tullut yllätyksenä. Riskienhallinnassa ei ole kaikilta osin osattu ottaa huomioon mahdollisen pandemian vaikutuksia. Tilanteeseen on kuitenkin osattu mukautua, ja toiminnan jatkuvuus on pystytty turvaamaan haastavissakin olosuhteissa. Positiivisena seikkana voidaan pitää myös sitä, että koronatilanteella on katsottu olevan virastojen riskienhallintaa kehittävä vaikutus.

9 Pohdinta

Tutkimuksen teon alkusysäyksenä toimi sisäministeriön tarve ulkopuoliselle näkemykselle sisäasiainhallinnon virastojen riskienhallinnan nykytilasta. Tutkimuksen teko käynnistettiin keväällä 2020. Riskienhallinnan nykytilaa, sen kehittämistarpeita sekä COVID-19-viruksen vaikutuksia lähdettiin tutkimaan asiantuntijahaastatteluiden ja viraston eri osastoille lähetetyn kyselyn avulla. Prosessin alkuvaiheessa oli tärkeää perehtyä julkishallinnon riskienhallinnan ominaispiirteisiin ja toiminnan tapoihin. Tutkimuksen tiedon keruun osalta on syytä todeta, ettei tutkijalla ollut pääsyä hallinnonalan virastojen salassa pidettävään riskienhallintaa koskevaan materiaaliin. Tämä on omalta osaltaan asettanut haasteita riskienhallinnan järjestelyiden yksityiskohtaisemmalle analyysille. Tämän lisäksi, ymmärrettävästään syystä, virastoissa suhtauduttiin varovaisesti siihen, mitä tietoa muun muassa haastatteluissa tutkijalle annettiin.

Koronaviruksen jyllätessä juuri haastatteluiden teon aikaan, päädyttiin puhelinhaastatteluihin. On totta, että haastatteluista olisi varmasti saatu enemmän irti, mikäli haastattelut olisi pidetty kasvokkain. Kasvotusten pidetty haastattelu antaa keskustelun lisäksi sanattomia vihteitä käsiteltävästä aiheesta. (Hirsjärvi ym. 2008, 64.) Tästä huolimatta tietoa saatiin kerättyä hyvin, mutta on hyvä tiedostaa, ettei tutkimus kata kaikkia hallinnonalan virastoja. Näin ollen, tulee tutkimuksen tuloksia tarkastella tutkimukseen osallistuneiden virastojen näkökulmasta, yleistämättä niitä koko hallinnonalalle. Niin haastatteluun kuin kyselyyn vastanneille luvattiin anonymiteetti, jotta riskienhallinnan järjestelyistä ja niissä esiin tulleista

kehityskohteista saataisiin mahdollisimman paljon tietoa. Henkilöiden ja virastojen anonymiteettiä myös toivottiin joidenkin haastateltavien toimesta. Virastojen ja henkilöiden nimettömyyden takia tulokset tuotiin esille kysymyspatteristojen teemojen mukaisesti, vaikkakin toimeksiantajan näkökulmasta olisi varmasti ollut tarkoituksenmukaisempaa saada tutkimuksen tulokset virastokohtaisesti.

Tämän opinnäytetyön tuloksia voidaan niin ikään hyödyntää virastojen riskienhallinnan kehittämistyössä niin ohjaavan ministeriön kuin virastojenkin toimesta. Tutkimuksen avulla pystyttiin virastojen riskienhallinnasta löytämään teemoja, joihin keskittymällä riskienhallinnasta voidaan saada entistä dynaamisempaa. Jotta riskienhallinta saadaan osaksi koko toimintaa, on tärkeää, että riskeistä ja riskienhallinnan kokonaisuudesta ollaan tietoisia erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, joiden tehtäviin sisältyy riskienhallinnan toimenpiteitä. Toisaalta voidaan ajatella, että riskienhallinta kuuluu jokaiselle organisaatiossa työskentelevälle. Kokonaisuuden hahmottaminen on tärkeää, vaikkakin yksi tiedon jakamisen haasteista varmasti liittyykin siihen, mitä tietoa voidaan jakaa ja kenelle.

Tutkimuksen aineistonkeruuta varten rakennetut kysymyspatteristot toimivat laajemman ja tarkemman tutkimuksen teossa tulevaisuudessa. Tutkimuksen toistamisella esimerkiksi kahden vuoden kuluttua riskienhallinnan kypsyttä voidaan mitata uudemman kerran olemassa olevalla tiedolla. Tätä aikaisempi ajankohta tutkimuksen toistamiselle tuskin on kannattavaa, ottaen huomioon muutostyön hitauden. Mielenkiintoinen ja tärkeä jatkotutkimuksen aihe olisi myös riskien hallintakeinojen vaikuttavuustutkimus. Tämän tutkimuksen aikana hallintakeinojen toteutuksessa havaittu kehitystarve olisi tärkeää selvittää tarkemmin, ja pohtia mahdollisia kehystoimenpiteitä.

Kuitenkin ensimmäisenä kehitettävänä asiana tulisi olla tiedonvaihdon ja virastojen yhteistyön lisääminen riskienhallintatyössä. Tämä teema nousi esiin niin haastatteluissa kuin kyselyssäkin. Ensimmäisenä tulee pohtia riskienhallintatyöpajan tarkoitusta ja tavoitteita sekä tarkastella sen tuomaa lisäarvoa hallinnonalan riskienhallinnan kehittämiseen. On totta, että keskustelua riskienhallinnasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä tulisi hallinnonalalla pyrkiä lisäämään. Tällä tavoin ymmärrys riskienhallintatyön merkityksestä ja sen roolista kasvaa.

Sisäministeriö on käynnistänyt riskienhallinnan yhdyshenkilöverkostotoiminnan perustamalla sisäasiainhallinnon riskienhallinnan työryhmän vuonna 2019. Teoriaosuudessa mainitun työryhmän tehtäviin kuuluu osallistuminen yhteisten menetelmien, käytettävän tietojärjestelmän ja ohjeistuksen kehittämiseen käsittäen koko hallinnonala koskevia kokonaisuuksia. Työryhmän jäsenistö koostuu ministeriön ja kaikkien hallinnonalan virastojen vastuuhenkilöistä. Tarpeen mukaan työryhmä voi perustaa myös alaryhmiä ja kutsua mukaan asiantuntijoita. Työryhmä kokoontuu tarvittaessa. (Sisäasianhallinnon riskienhallintatyöryhmän asettaminen 2019, 1).

Voidaan kuitenkin sanoa, että nykytilanteen arvion valossa, riskienhallinnan kehittämistyön tueksi tarvitaan tiiviimpää ja toistuvampaa keskustelua ja tiedonvaihtoa.

Sisäasiainhallinnon virastot muodostavat ikään kuin verkoston, jossa jokainen toimija on omalta osaltaan varmistamassa sisäasiainhallinnon menestyksestä toimintaa. Sisäasiainhallinnon riskienhallinta on erilaisten toimijoiden ja moninaisen toimintaympäristönsä vuoksi monimutkaisempaa. Yhtenä tämän tutkimuksen ydinajatuksena toimii juuri tuon verkostomaisen luonteen vahvistaminen myös riskienhallinnan kehittämisessä. Vaikkakin riskienhallinta tulisi aina rakentaa palvelemaan organisaation omaa toimintaa, ei voida kiistää, etteikö riskienhallintatyöhön voisi tuoda mukaan myös koko hallinnonalan kokonaisuutta kattavaa näkökulmaa. Riskienhallinnan tulisi olla dynaaminen prosessi, jossa kehitys perustuu sen vaikutusten analysointiin ja tätä kautta prosessin muokkaamiseen. Monimutkaisessa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, joskus yllättävätkin, auttavat näkemään toiminnan vahvat sekä heikot kohdat, ja näiden avulla kehitystyö saa uutta pontta. Ulkopuolisen silmiin hallinnonalan riskienhallintaa näyttäytyy jokseenkin pirstaleisena ja projektiluonteisena. Mikä omalta osaltaan vaikuttaa myös siihen, ettei riskienhallinnan kokonaisuutta hahmoteta sen merkittävyyden ja vaikutusten osalta. Virastoissa koetaan tarvetta ja halua riskienhallinnan arviointi- ja kehitystyöhön, mutta resurssipula koetaan ongelmalliseksi. Riskienhallinnan tulisi näyttäytyä, ei vain toimintaa uhkaavien tekijöiden taklaajana, vaan myös hallinnonalan menestyksekkään toiminnan mahdollistajana. Tästä syystä tulisi myös riskienhallinnan analysointi- ja kehitystyötä sekä verkostomaisen toiminnan lisäämistä tarkastella ja pyrkiä löytämään keinoja, jotka palvelevat niin yksittäisiä virastoja kuin koko hallinnonala yhteisesti.

Lähteet

Painetut

Godson K. Mensah & Werner D. Gottwald. 2016. Enterprise risk management: Factors associated with effective implementation. *Risk Governance & Control: Financial Markets & Institutions*. Volume 6, Issue 4, 175-206.

Hopkin, P. 2010. *Fundamentals of risk management: Understanding, evaluating, and implementing effective risk management*. Lontoo: Philadelphia, PA: Kogan Page.

Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2016. *Johda riskejä: Käytännön opas yrityksen riskienhallintaan*. Toinen laitos. Helsinki: Finva.

Juvonen, M., Koskensyrjä, M., Kuhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala, T. 2014. *Yrityksen riskienhallinta*. Helsinki: Finanssi ja vakuutuskustannus FINVA.

Qiao, Yuhua. 2007. Public Risk Management: Development and Finance. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. Volume 19, Issue 1, 33-55.

SFS-ISO 31000. 2018. *Riskienhallinta. Ohjeet*. SFS Suomen standardisoimisliitto.

Sähköiset

Alastalo, M & Åkerman, M. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu vuori, J, Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.). 2010. *Haastattelun analyysi*, 312-329. E-kirja.

Antonucci, D. 2016. *Risk Maturity Models: How to Assess Risk Management Effectiveness*. Kogan Page. E-kirja.

Eriksson, P. & Koistinen, K. 2014. *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. E-kirja.

Hardy, K. & Runnels A. 2014. *Enterprise Risk Management: A Guide for Government Professionals*. New York: John Wiley & Sons. E-kirja.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. 2008. *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. E-kirja

HM Treasury. 2013. *The Orange Book: Management of Risk - Principles and concepts*. Viitattu 15.3.2020. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF

- Hätäkeskuslaitos. 2020. Organisaatio. Viitattu 29.3.2020. <https://www.112.fi/hatakeskuslaitos/organisaatio>
- Hätäkeskuslaitos Strategia 2016-2020. 2020. Hätäkeskuslaitoksen julkaisu. Viitattu 29.3.2020. https://hatakeskuslaitos.fi/download/66150_75435_Hatakeskuslaitos_strategia_2016-2020_julkaisu_FINAL.pdf?ad4a14f00f5fd488
- Hätäkeskuslaitos kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2018. 2020. Viitattu 30.3.2020. https://hatakeskuslaitos.fi/download/77197_hatakeskuslaitos_tilinpaaotos_2018.pdf
- Ilmonen, I & Kallio, J. 2013. Johda riskejä: Käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. E-kirja.
- Järvinen, R. 2018. Riskitietoisuus johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Teoksessa Ahteen-sivu, A., Koskinen Lasse, k., Kulmala, J. & Havakka, P. 2018. Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja. Tampere, 45-74. E-kirja.
- Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2018-2021. Sisäministeriön julkaisu 23/2018. Viitattu 24.4.2020. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161182/23_2018_Kansallinen%20terrorismintorjunnan%20strategia%202018-2021_nettti.pdf
- Laine, M, Bamberg, J & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Bamberg, J., Laine, M. & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9-38. E-kirja.
- Laki valtion talousarviosta. 423/1988. Viitattu 20.3.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>
- Maahanmuuttovirasto. 2020. Tietoa virastosta. Viitattu 29.3.2020. <https://migri.fi/tietoa-virastosta>
- Malmsten, A. 2007. Rajaaminen. Teoksessa Bamberg, J., Laine, M. & Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 57-73. E-kirja.
- Maahanmuuttoviraston strategia 2021. 2020. Viitattu 29.3.2020. https://migri.fi/documents/5202425/9320472/strategia2021_fi/c34606c9-a468-4a7d-b5ce-93187493f31d/strategia2021_fi.pdf
- Nokia. 2020. Nokian riskienhallintajärjestelmä. Viitattu 25.11.2020. https://www.nokia.com/fi_fi/tietoa-nokiasta/sijoittajat/hallinto/riskienhallinta/

Oedewald, P & Reiman, T. 2007. Special characteristics of safety critical organizations. Viitattu 4.12.2020. <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/publications/2007/P633.pdf>

Ohje riskienhallintaan. 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017. Viitattu 4.5.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-862-0>

Pelastusopiston tilinpäätös 2018. 2020. Viitattu 28.3.2020. <https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pelastusopiston-tilinpaatotes-2018.pdf>

Pelastusopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2020-2023. 2019. Viitattu 28.3.2020. <https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Vuosille-2020-2023.pdf>

Pelastusopisto. 2020. Pelastusopiston toiminnan esittely. Viitattu 28.3.2020. https://issuu.com/pelastusopisto/docs/po_brandiesite_1219__2_

Poliisi. 2020a. Poliisin tehtävät. Viitattu 28.3.2020. https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista

Poliisi. 2020b. Organisaatio. Viitattu 28.3.2020. https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/organisaatio

Poliisin strategia 2020-2024. 2020. Viitattu 24.4.2020. https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/89088_POL_strategia_versio_FI_300320.pdf?22c19cecbdd7d788

Poliisihallituksen tilinpäätös vuodelta 2019. 2020. Viitattu 22.3.2020. https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/89550_Poliisihallituksen_tilinpaaatos_vuodelta_2019.pdf?81437249e1f0d788

Rajavartiolaitos. 2020. Tehtävät. Viitattu 28.3.2020. <https://www.raja.fi/tehtavat>

Rajavartiolaitoksen strategia 2027. 2017. Viitattu 20.3.2020. http://niinidigi.kopioniini.fi/rajavartiolaitos_strategia_2027/page_1.html

Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019. 2020. Viitattu 21.3.2020. https://www.raja.fi/download/79089_Tilinpaaatos_2019.pdf?18eada5285d5d788

Räikkönen, T. 2002. Riskienhallinnan kehityskaari ja vaikuttavuusarviointi: Turvallisuus- ja ympäristöriskit. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Viitattu 28.4.2020. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2002/T2156.pdf>

Saaranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV. Tapaustutkimus. Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 17.4.2019.

https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html

Salminen, M. (toim.). 2005. Tulohajauksen käsikirja. Valtioministeriön julkaisuja 2/2005.

Helsinki: Valtiovarainministeriö. Viitattu 15.3.2020. <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulohajauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>

Sisäministeriö. 2020a. Sisäministeriö on sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö.

Viitattu 17.3.2020. <https://intermin.fi/ministerio/tehtavat-ja-tavoitteet>

Sisäministeriö. 2020b. Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia. Viitattu 17.3.2020.

<https://intermin.fi/ministerio/konsernistrategia>

Sisäministeriö. 2020c. Johto ja organisaatio. Viitattu 17.3.2020. <https://intermin.fi/ministerio/johto-ja-organisaatio>

Sisäministeriö. 2020d. Sisäministeriön hallinnonala. Viitattu 17.3.2020. https://intermin.fi/documents/1410869/3724304/SMhallinnonala_organisaatio_fi_1.pdf/f9b3c192-ac7d-40f3-8145-abf39626feaa/SMhallinnonala_organisaatio_fi_1.pdf

Suojelupoliisi. 2020a. Suojelupoliisi torjuu valtion turvallisuuden uhkia. Viitattu 24.4.2020.

https://www.supo.fi/tietoa_suposta

Suojelupoliisi. 2020b. Terrorismia torjutaan uhkia tunnistamalla ja laajalla viranomaisyhteistyöllä. Viitattu 24.4.2020. https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/tavoitteet_ja_keinot

Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2018. 2020. Maahanmuuttovirasto. Viitattu

29.3.2020. https://migri.fi/documents/5202425/5915665/Maahanmuuttoviraston+toimintakertomus+ja+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6slaskelmat+2018_valmis.pdf/0582f077-4229-a008-0c90-cc4d2772228e/Maahanmuuttoviraston+toimintakertomus+ja+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6slaskelmat+2018_valmis.pdf

Valtioneuvoston ohjesääntö. 262/2003. Viitattu 20.3.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262#L3P15>

Valtionhallinnon riskienhallinta ja toimintojen jatkuvuus. 2018. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 20/2018. Helsinki: Grano Oy. Viitattu 29.4.2020.

[https://docplayer.fi/113071047-Valtionhallinnon-riskienhallinta-ja-toimintojen-jatku-](https://docplayer.fi/113071047-Valtionhallinnon-riskienhallinta-ja-toimintojen-jatkuvuus.html)

[vuus.html](https://docplayer.fi/113071047-Valtionhallinnon-riskienhallinta-ja-toimintojen-jatkuvuus.html)

Valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamalli. 2016. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö. Viitattu 29.4.2020. <https://docplayer.fi/56179800-Valtionhallinnon-riskienhallintapolitiikkamalli.html>

Valtiovarainministeriö. 2020a. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Viitattu 11.4.2019. <https://vm.fi/sisaisen-valvonnan-ja-riskienhallinnan-neuvottelukunta>

Valtiovarainministeriö. 2020b. Riskienhallintapolitiikka ja sen tarkoitus. Viitattu 25.3.2020. <https://vm.fi/riskienhallinta/tarkoitus>

Valtiovarainministeriö. 2020c. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Viitattu 15.3.2020. <https://vm.fi/hallintopolitiikka/sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta>

Valtiovarainministeriö. 2020d. Sisäinen tarkastus valtionhallinnossa. Viitattu 3.4.2020. <https://vm.fi/sisainen-tarkastus>

Viraston riskienhallintapolitiikkamalli. 2020. Viitattu 11.3.2020. <https://vm.fi/documents/10623/21712845/Riskienhallintapolitiikkamalli.docx/785a5086-0ed4-ae6a-1302-2c7077e9772f>

Wolke, T. 2017. Risk Management. Munich: De Gruyter Oldenbourg. E-kirja.

Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmähankkeen raportti. 2016. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Viitattu 16.3.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:%20978-952-251-813-2>

Julkaisemattomat

Haastateltava 1. Viraston johtaja. Haastateltu 28.5.2020.

Haastateltava 2. Erityisasiantuntija. Haastateltu 26.5.2020.

Haastateltava 3. Turvallisuuspäällikkö. Haastateltu 22.5.2020.

Haastateltava 4. Tietoturvapäällikkö. Haastateltu 27.5.2020.

Haastateltava 5. Turvallisuuspäällikkö. Haastateltu 28.5.2020.

Riskien arvioinnin asteikot ja riskimatriisi. 2018. Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikan Liite2.

Sisäasiainhallinnon riskienhallintatyöryhmän asettaminen. 2019. SMDno-2019-1554.

Sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikka. 2018. SMDno-2017-1613.

Kuviot

Kuvio 1: Sisäministeriön organisaatiokaavio	11
Kuvio 2: Riskienhallinnan periaatteet	18
Kuvio 3: Riskienhallinnan puitteet	19
Kuvio 4: ISO 31000 riskienhallintaprosessi	20
Kuvio 5: Riskienhallinnan kypsyysportaat	23
Kuvio 6: Sisäasiainhallinnon riskienhallintapolitiikka.....	26
Kuvio 7: Sisäasiainhallinnon riskienhallinnan periaatteet.....	27
Kuvio 8: Hallinnonalan riskimalli	29
Kuvio 9: Riskien todennäköisyys	30
Kuvio 10: Riskien vaikutus	31
Kuvio 11: Riskimatriisi	31
Kuvio 12: Riskien hallinnan prosessi	33

Liitteet

Liite 1: Haastattelun saatekirje	66
Liite 2: Haastattelurunko	67
Liite 3: Kyselyn saatekirje	69
Liite 4: Kysely	70

Liite 1: Haastattelun saatekirje

Hyvä vastaanottaja,

Sisäministeriön toimeksiannosta teen opinnäytetyötä osana turvallisuusjohtamisen opintojani Laurea-ammattikorkeakouluun. Opinnäytetyöni tavoitteena on tutkimuksen keinoin tuottaa sisäministeriölle tietoa sisäasiainhallinnon virastojen ja laitosten riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta sekä riskienhallinnan vaikuttavuudesta. Osana tutkimuksen tekoa, toivon pääseväni haastattelemaan teitä.

Tutkimuksesta saatavalla tiedolla sisäministeriö voi tarkastella riskienhallinnan ohjeistuksen toteutumista hallinnonalansa virastoissa ja saada arvokasta tietoa siitä, miten riskienhallinnan ohjausta voitaisiin kehittää. Virastoille tutkimus tarjoaa mahdollisuuden arvioida riskienhallinnan toteutumista ja kartoittaa mahdollisia kehittämiskohteita. Haastattelussa voitte myös tuoda esille mahdollisen toiveenne ministeriöltä kaipaamanne tuen luonteesta organisaationne riskienhallinnan kehittämiseksi.

Haastattelun tavoitteena on saada asiantuntijatietoa virastonne riskienhallinnan nykytilasta. Haastattelu jakautuu kolmeen teemaan, jotka pitävät sisällään riskienhallinnan periaatteet ja prosessin sekä riskienhallinnan toteutuksen ja vaikuttavuuden arvioinnin. Antamanne asiantuntijanäkemyks on tutkimuksen kannalta äärimmäisen tärkeä.

Haastatteluista saatavia tietoja käsitellään ehdottomalla luottamuksellisuudella ja vastaajan anonymiteettiä kunnioittaen. Käsitellen tietoja tutkijana, eikä haastateltavien henkilöllisyys tule esille missään vaiheessa tutkimuksen tekoa tai sen julkaisemista. Haastatteluaineistot tuhoetaan tutkimuksen valmistuttua, kun opinnäytetyö on julkaistu. Tutkimuksen tulokset tullaan jakamaan myös teille organisaationne kehittämiseksi.

Pyytäisin ilmoittamaan teille sopivan ajankohdan aikavälille 18.-31.5. 2020 osoitteeseen Anna.Partanen@student.laurea.fi. Haastattelu toteutetaan puhelimitse ja sen kesto on noin 30 minuuttia. Kiitos jo etukäteen!

Opinnäytetyön ohjaajana toimii Laurean tuntiopettajana ja myös sisäasiainhallinnon asiantuntijana toimiva Hanna-Miina Sihvonen (Hanna-Miina.Sihvonen@intermin.fi). Häneltä voitte tarvittaessa kysyä lisätietoja.

Ystävällisesti,



Anna Partanen

Liite 2: Haastattelurunko

HAASTATTELURUNKO

Taustatietoja: Yhteyshenkilö ja virasto

TEEMA 1: RISKIENHALLINNAN PERIAATTEET

Onko organisaatiossanne määritelty riskienhallinnan periaatteet?

- Mitä riskienhallinnan tulisi organisaatiossanne olla?
- Mitä sen tulisi tuottaa organisaatiolenne?
- Onko nämä kirjattuna jossain asiakirjassa? Missä? (esim. riskienhallintapolitiikka)

Onko organisaatiossanne käytössä jonkinlainen riskienhallinnan toimintamalli? (esim. vuositasolla)

- Millainen?
- Mitä pitää sisällään? (pitääkö sisällään toimenpiteet riskien käsittelemiseksi?)

Otetaanko organisaatiossanne riskienhallintatyöhön mukaan eri tasojen päätöksentekijöitä, asiantuntijoita ja sidosryhmiä?

Koetteko, että organisaationne riskienhallinnan toimet auttavat toimintaympäristössä tapahtuvien muutoksien havaitsemista?

Käytetäänkö riskienhallinnan toimia (uhkaavien tekijöiden hallitsemisen lisäksi) mahdollisuuksien hyödyntämiseksi?

- Millä tavoin?

Koetteko, että riskienhallinta on olennainen osa organisaationne johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia?

- Millä tavoin se näkyy johtamisessa, suunnittelussa, päätöksenteossa?

Onko riskienhallinnan järjestelyt mukana ulkopuolisten kumppaneiden kanssa toimittaessa? (esim. sopimukset)

TEEMA 2: RISKIENHALLINNAN PROSESSI

Onko organisaatiossanne tunnistettu riskejä viimeisen kolmen vuoden aikana?

- mitä tavoitteita vasten riskejä tunnistetaan?
- mitä työkaluja/menetelmiä riskien tunnistamiseen käytetään?

TEEMA 3: RISKIENHALLINNAN TOTEUTUKSEN ARVIOINTI JA VAIKUTTAVUUS

Arvioidaanko organisaatiossanne riskienhallintaprosessin toimivuutta?

- Miten?
- Onko arvioinnilla prosessia kehittävä vaikutus?
- Riskienhallinnan dokumenttien arviointi/päivitys? (esim. periaatteet, prosessi, puitteet)

Koetteko että riskienhallinta organisaatiossanne tuottaa ns. tulosta?

- Miten/missä vaikutus näkyy?

Koetteko että organisaationne riskienhallinnalla on vaikutusta:

- ennakkoinnin parantaminen
- toiminnan turvallisuuden parantaminen
- toiminnan häiriöttömyyden varmistaminen
- toiminnan jatkuvuuden varmistaminen
- strategisten tavoitteiden saavuttaminen

Oletteko havainnut kehittämiskohteita tai haasteita organisaationne riskienhallinnassa?

- Millaisia kehittämiskohteita?
- Mihin haasteet liittyvät?
- Mitä näiden seikkojen korjaaminen mielestänne vaatisi?

Kaipaatteko tukea ministeriöltä organisaationne riskienhallinnan kehittämiseksi?

- millaista?

Lopuksi: Onko koronatilanne vaikuttanut organisaationne riskienhallintaan?

- miten?

Liite 3: Kyselyn saatekirje

Hyvä vastaanottaja,

Sisäministeriön toimeksiannosta teen opinnäytetyötä osana turvallisuusjohtamisen opintojani Laurea-ammattikorkeakouluun. Opinnäytetyöni tavoitteena on tutkimuksen keinoin tuottaa sisäministeriölle tietoa sisäasiainhallinnon virastojen ja laitosten riskienhallinnan järjestämisen nykytilasta sekä riskienhallinnan vaikuttavuudesta. Osana tutkimusta toteutetaan kysely, johon pyytäisin teitä osallistumaan.

Tutkimuksesta saatavalla tiedolla sisäministeriö voi tarkastella riskienhallinnan ohjeistuksen toteutumista hallinnonalansa organisaatioissa ja saada arvokasta tietoa siitä, miten riskienhallinnan ohjausta voitaisiin kehittää. Organisaatioille tutkimus tarjoaa mahdollisuuden arvioida riskienhallinnan toteutumista ja kartoittaa mahdollisia kehittämiskohteita. Kyselyyn vastaamalla voitte myös tuoda esille mahdollisen toiveenne ministeriöltä kaipaamanne tuen luonteesta organisaationne riskienhallinnan kehittämiseksi.

Kyselyllä pyritään tavoittamaan asiantuntijatahot tietohallinnon, organisaatioturvallisuuden, henkilöstöhallinnon, viestinnän, taloushallinnon, hankintojen, KV- ja EU-asioiden, hanketoiminnan sekä sisäisen tarkastuksen/tarkastustoiminnan osa-alueilta organisaation läpileikkaavan näkemyksen varmistamiseksi. Mikäli koette, että ette ole oikea henkilö vastaamaan kyselyyn, voitte osoittaa kyselyn sopivalle henkilölle. Kyselyllä kerättäviä tietoja käsitellään ehdottomalla luottamuksellisuudella ja vastaajan anonymiteettia kunnioittaen. Käsitellen tietoja tutkijana, eikä vastaajien henkilöllisyys tule esille missään vaiheessa tutkimuksen tekoa tai sen julkaisemista. Kyselyyn kootut aineistot tuhotaan tutkimuksen valmistuttua, kun opinnäytetyö on julkaistu. Tutkimuksen tulokset tullaan jakamaan myös teille organisaationne kehittämiseksi.

Pyydän että vastaatte kyselyyn 6.9.2020 mennessä. Itse kyselyyn pääsette sähköpostiinne erikseen lähetetystä linkistä.

Opinnäytetyön ohjaajana toimii Laurean tuntiopettajana ja myös sisäasiainhallinnon asiantuntijana toimiva Hanna-Miina Sihvonen (Hanna-Miina.Sihvonen@intermin.fi). Häneltä voitte tarvittaessa kysyä lisätietoja.

Kiitän vastauksestanne.

Ystävällisesti,



Anna Partanen

Liite 4: Kysely

Missä hallinnonalan organisaatiossa työskentelette? *

- Poliisi
- Rajavartiolaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Pelastusopisto
- Hätäkeskuslaitos

Mikä on vastuualueenne organisaatiossa, jossa työskentelette? *

- Tietohallinto
- Hankkeet
- Henkilöstöhallinto
- Hankinnat
- Taloushallinto
- Viestintä
- KV -toiminta
- Jokin muu, mikä

Riskienhallinta osana organisaation toimintaa

Missä määrin olette samaa tai eri mieltä seuraavasta väittämästä:

Riskienhallinta on olennainen osa organisaationne suunnitteluprosesseja.

- Täysin samaa mieltä
- Jokseenkin samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä

Riskimalli

Onko organisaatiossanne käytössä hallinnonalan yhtenäinen riskimalli?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Oletteko muokanneet riskimallin toimintaedellytysten näkökulmia organisaationne toimintaan sopiviksi?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Miten olette muokanneet toimintaedellytyksiä?

Tunnistettujen riskien arvioiminen

Käytättekö organisaatiossanne hallinnonalan riskienhallintapolitiikan mukaista asteikkoa riskien todennäköisyyden ja vaikutuksen arvioimiseksi?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Miksi ette käytä hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa olevaa arviointiasteikkoa?

Määritelläänkö organisaatiossanne riskin merkittävyys käyttäen sisäministeriön hallinnonalan riskienhallintapolitiikassa olevaa riskimatriisia?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Riskien hallintakeinot

Määritelläänkö organisaatiossanne merkittävimmille riskeille hallintakeinot?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Onko organisaatiossanne käytössä riskien merkittävyyteen perustuva priorisoitu riskiluettelo?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Onko riskien konkreettiset hallintamenettelyt kuvattuna riskiluettelossa?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa
- Hallintamenettelyt ovat kuvattuina jossain muussa yhteydessä, missä?

Onko tunnistetuille merkittävimmille riskeille nimetty organisaatiossanne vastuuhenkilöt ja aikataulu?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Riskeistä ja hallintakeinoista raportointi

Raportoidaanko merkittävimmistä riskeistä ja niiden suunnitelluista hallintakeinoista organisaation johdolle?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Onko raportointi johdolle vastuutettu henkilötasolla?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Raportoidaanko organisaatiossanne riskeistä ja niiden hallintakeinoista organisaation sisällä?

- Kyllä
- Ei

- En osaa sanoa

Millä tavoin riskeistä ja niiden hallintakeinoista raportoidaan organisaation sisällä?

Esimerkiksi raportointimenetelmät ja raportoivat tahot.

Onko organisaatiossanne käytössä sisäministeriön ylläpitämä hallinnonalan yhteinen riskienhallinnan tietojärjestelmä?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Mihin tarkoitukseen riskienhallinnan tietojärjestelmää organisaatiossanne käytetään?

Hallintakeinojen toteutus, riskien käsittelyn seuranta ja arviointi

Toteutetaanko organisaatiossanne päätöksenmukaiset riskien hallintakeinot?

- Kyllä
- Ei
- En osaa

Seurataanko organisaatiossanne riskeille määriteltyjen hallintakeinojen toteutumista?

- Kyllä
- Ei

- En osaa sanoa

Millä tavoin hallintakeinojen toteutumista seurataan?

Arvioidaanko hallintakeinojen vaikutusta aktiivisesti?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Raportoidaanko organisaatiossanne riskienhallinnan tuloksista?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Millä tavoin riskienhallinnan tuloksista raportoidaan?

Esimerkiksi raportointiväli, raportoitavat tahot.

Riskienhallinnan arviointi ja vaikuttavuus

Arvioidaanko organisaatiossanne riskienhallinnan toteutuksen laatua?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Onko riskienhallinnan toteutuksen arvioinnilla riskienhallintaa kehittävä vaikutus?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Missä määrin olette samaa tai eri mieltä seuraavasta väittämästä:

Organisaationne riskienhallinnalla on organisaation toimintaa kehittävä vaikutus.

- Täysin samaa mieltä
- Jokseenkin samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- Täysin eri mieltä

Koetteko, että organisaationne riskienhallinnalla on vaikutusta

Valitkaa ne vaihtoehdot, joihin koette riskienhallinnalla olevan vaikutusta.

- Ennakoinnin parantamiseen
- Toiminnan turvallisuuden parantamiseen
- Toiminnan häiriöttömyyden varmistamiseen
- Toiminnan jatkuvuuteen varmistamiseen
- Strategisten tavoitteiden saavuttamiseen
- Jokin muu osa-alue, mikä?

Oletteko havainneet kehittämiskohteita organisaationne riskienhallinnassa?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Mihin havaitsemanne kehittämiskohteet liittyvät?

Valitkaa ne vaihtoehdot joihin kehittämistarpeet liittyvät.

- Toimintaympäristön määrittelemine
- Riskien tunnistaminen
- Riskien arviointi
- Riskien hallintakeinojen suunnittelu
- Riskeistä raportointi
- Hallintakeinojen toteutus
- Riskien käsittelyn seuranta
- Jokin muu, mikä?

Kaipaatteko tukea ministeriöltä organisaationne riskienhallinnan kehittämiseksi?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Millaista tukea tai ohjausta kaipaisitte ministeriöltä?

Lopuksi ajankohtaiseen aiheeseen liittyvä kysymys:

Koetteko koronatilanteella olevan vaikutusta organisaationne riskienhallintaan?

Minkälaisia vaikutuksia?