

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan pyytämä valtioneuvoston kanslian asiantuntijan etäkuulemiseen liittyvä kirjallinen asiantuntijalausunto.

Valtionhallinnon riskienhallinta, johtaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan kehittäminen normaaliolojen häiriötilanteissa

Eduskunta edellytti kirjelmässään (EK 43/2018 vp–K 19/2018 vp1), että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasaiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasaiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Valtiovarainministeriö asetti 21.4.2020 työryhmän, jonka tehtävänä on

1. valmistella ehdotukset valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmistä tavoitteista, toimintatavoista ja rajouksista;
2. valmistella ehdotukset hallinnonalatasaisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteista;
3. valmistella ehdotukset tarkoituksenmukaisista tavoista ohjata, vastuuttaa ja organisoida valtioneuvostotasaisia riskienhallintaa sekä
4. valmistella tarvittavat ehdotukset jatkotyöksi.

Työryhmän ehdotukset

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmät tavoitteet, toimintatavat ja rajoukset

- **Tavoite 1:** Kokonaisvaltaisella valtioneuvostotasaisella riskienhallinnalla tuetaan valtioneuvoston johtamista ja päätöksentekoa sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ennakoimalla tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää epävarmuutta ja vahvistamalla valtioneuvoston kykyä toimia muuttuvissa tilanteissa (resilienssiä).
- **Tavoite 2:** Päätöksenteon tukena on käytettävissä jatkuvasti ylläpidettävä, yhtenäisellä tavalla laadittu yhteensovitettu tilannekuva olennaisista riskeistä ja uusista ilmiöistä. Tilannekuva tuotetaan ministeriöiden, virastojen, rahastojen, liikelaitosten ja yhtiöiden tuottaman tiedon pohjalta ja hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa tietoa.
- **Tavoite 3:** Riskienhallinnan vastuut on määritetty. Riskienhallinta on osa ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Toimintamalli on yhtenäinen ja dokumentoitu.
- **Tavoite 4:** Rakenteet ja menettelytavat tukevat sitä, että pystytään käyttämään hyväksi hallinnon kaikilla tasoilla tuotettua tietoa ja varmistetaan, että olennainen riskeihin liittyvä tieto on käytettävissä valtioneuvoston päätöksenteossa

Valtioneuvostotasainen riskienhallinta tunnistaa normaaliolojen toimintaan liittyvät riskit. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimiminen perustuu normaalioloissa tunnistettuihin riskeihin ja riskienhallintamenettelyihin. Valtioneuvostotasainen riskienhallinta huomioi myös sellaisia riskejä ja riskikykentöjä, joille on jo olemassa toimivat tai kehitteillä olevat menettelyt.

Valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan organisointi, ohjaus ja vastuut

- Riskienhallinta sisältyy valtionhallinnossa toimivaltasuhteita muuttamatta kaikkien tasojen toimintaan. Riittävällä ja sujuvalla yhteistyöllä sekä viestinnällä varmistetaan riskienhallinnan onnistuminen.
- Valtioneuvosto vastaa riskienhallinnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta valtioneuvostotasolla.
- Kansliapäällikkökokous yhteensovittaa riskienhallintaa ottaen tiedoksi ja käsittelyyn valtioneuvostotasolla tunnistetut riskit ja riskienhallintatoimenpiteet sekä riskiraportit.
- Valtiovarain contoller -toiminto vastaa valtioneuvostotason virkavalmistelun yhteensovittamisesta sekä kehittämisestä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan tukemana. Neuvottelukunnan alaisuuteen perustetaan riskienhallinnan jaosto yhteensovittamaan riskienhallintaa ja ylläpitämään tilannekuvaa valtioneuvostossa ministeriöiden (hallinnonalojen) tuottaman riskitiedon pohjalta.
- Hallinnonalojen riskienhallinnan valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaa ministeriö hallinnonalallaan tuotetun tiedon pohjalta.

Hallinnonalatasaisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittaminen

- Riskienhallinta on osa valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja se on jatkuvaa toimintaa.
- Valtioneuvostotasainen riskienhallinta perustuu hallituskauden mittaiseen monivuotiseen riskienhallintasuunnitelmaan, jota päivitetään vuosittain varmistaen kuitenkin riskienhallinnan ennakoivuus, dynaamisuus ja reagoivuus.
- Valtioneuvostotasainen riskienhallinta perustuu ministeriöiden tuottamaan hallinnonalan analysoituun riskitietoon. Ministeriö vastaa siitä, että hallinnonalan ohjauskäytänteet rakentuvat valtionhallinnon ohjauksista ja johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien ja toimintatapojen mukaisesti ja tuottavat tarvittavan tiedon valtioneuvoston päätöksenteon tueksi.

Jatkotyö

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotukset valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan keskeisimmiksi tavoitteiksi, toimintatavoiksi ja rajauksiksi, valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan organisoinniksi, ohjaus- ja vastuusuhteiksi sekä menettelytavoiksi hallinnonalatasaisen ja virastotasaisen riskienhallinnan yhteensovittamiseksi. Työryhmä ehdottaa lisäksi jatkotoimenpiteitä, joilla tuetaan ja varmistetaan ehdotusten toimeenpanoa. Keskeinen jatkotoimenpide on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettava riskienhallinnan jaosto, jonka tehtävänä on:

- valmistella valtioneuvoston periaatepäätös valtioneuvoston riskienhallintapolitiikaksi valtioneuvostotoimijoiden sitouttamiseksi valtioneuvostotasaiseen riskienhallintaan;
- testata muutamalla tunnistettavalla riskillä ehdotettua valtioneuvostotasoista riskienhallintamenettelyä;
- selvittää vaihtoehdot soveltuvan tietojärjestelmäperusteisen riskienhallintatyökalun käyttöönottamiseksi valtioneuvostotasolla;
- arvioida talousarviolainsäädännön ja muun lainsäädännön riskienhallintaa koskevien säädösten sekä riskienhallinnan ohjeiden ja suositusten mahdolliset tarkistustarpeet;
- valmistella ja yhteensovittaa valtioneuvostotason riskienhallintaa sekä
- tehdä ehdotuksia riskienhallintamethodiikan kehittämiseksi.

Tavoitteena on, että valtioneuvostotasoiset riskienhallinnan menettelyt ovat toimeenpantavissa vuonna 2023 alkavalla hallituskaudella.

Jatkotoimenpiteiden valmistelutilanne

Työryhmän esittämiä jatkotoimenpiteitä on valmisteltu valtiovarain controller -toiminnon valtioneuvoston controllerin johdolla. Keskeinen ajankohtainen jatkotoimenpide on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettava riskienhallinnan jaosto. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan uusi toimikausi alkaa 7.12.2021 ja uuden neuvottelukunnan aloitettua toimintansa tavoitteena on, että riskienhallinnan jaosto voisi käynnistää toimintansa tammikuun 2022 aikana.

Riskienhallinnan jaoston jäsenet nimitettäisiin ministeriöiden riskienhallinnan vastuuhenkilöistä tai asiantuntijoista vastaavasti kuin neuvottelukunnassa nykyisin toimiva sisäisen tarkastuksen jaosto koostuu ministeriöiden sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilöistä tai asiantuntijoista. Lisäksi jaostossa voisi mahdollisesti olla jäseniä myös muista virastoista. Kokoonpanolla vahvistettaisiin edelleen riskienhallinnan asiantuntijuutta neuvottelukunnalle tapahtuvassa valmistelutyössä siten, että riskienhallinnan tehtävät ja roolit ovat erillään sisäisen tarkastuksen jaoston tehtävistä.

Riskienhallinnan jaoston tehtävät olisi valmistella ja toimeenpanna edellä kuvatut työryhmän jatkotoimenpide-ehdotukset. Jaosto konkretisoisi valtioneuvostotasaisen riskienhallinnan määrittelyä, tehtäviä ja rooleja ja tekisi ehdotuksia riskienhallintamethodiikan kehittämiseksi ottaen huomioon poikkihallinnolliset toiminnot. Jaosto valmistelisi valtioneuvostotasaisia riskienhallintapolitiikkaa, testaisi ehdotettua riskienhallintamenettelyä mm. riskien tunnistamisessa ja suhteessa ennakkointityöhön sekä selvittäisi vaihtoehdot tietojärjestelmäperusteisen riskienhallintatyökalun käyttöönottamiseksi valtioneuvostotasolla.

Johtaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Arvioita poikkeusolojen johtamisen onnistumisesta ja tunnistetuista kehittämistarpeista

Covid-19-kriisin johtamisen osalta on toteutettu ja käynnissä arviointeja, jotka nostavat esiin keskeisiä kehittämistarpeita poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden johtamisesta sen eri tasoilla. Merkittävin arvio on Onnettomuustutkintakeskuksen riippumaton selvitys koronapandemiasta johtuneista toimista Suomessa, joka valmistui kesäkuussa 2021. Valtioneuvoston omasta toimesta toteutettiin kriisin ensimmäiseen puoleen vuoteen keskittynyt selvitys, joka kartoitti valtioneuvoston COVID-19-kriisijohtamisen kokemuksia kriisin keskiössä toimineiden näkökulmasta. Tämän selvityksen toteutti konsulttiyhtiö Deloitte ja se julkaistiin tammikuussa 2021. Tällä hetkellä on käynnissä VN TEAS-hanke COVID-19 – Arvio pandemian hallinnan johtamisesta Suomessa, joka valmistuu helmikuussa 2022. Tätä hanketta toteuttavat NHG Finland ja Tampereen yliopisto.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti mitkä ovat keskeisiä selvitysten esille nostamia havaintoja.

Tammikuussa 2021 julkaistu Deloitteen toteuttama henkilöhaastatteluihin perustuva selvitys kartoitti koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksia tammikuun 2020 alusta kesäkuun loppuun saakka. Pääkokemus

kriisijohtamisen onnistumisesta oli myönteinen. Selvityksen mukaan haastatellut kokivat, että päätöksenteko oli nopeaa ja enimmäkseen oikea-aikaista ja päätöksiä kyettiin valtioneuvostotasolla tekemään pääosin yhteisymmärryksessä, vaikka eri hallinnonaloilla olikin erilaisia suhtautumisia Covid-19-kriisin hallintaan. Selvityksessä nousi esiin, ettei lainsäädäntö ei antanut sellaisenaan täysin sopivia työkaluja kriisinhallintaan ja että lainsäädäntöä on tältä osin tarpeellista tarkastella ja kehittää. Nyt käynnissä on oikeusministeriön esiselvitys valmiuslainsäädännön uudistamistarpeista.

Deloitte selvitys nosti esiin, että päätökset tehtiin keväällä 2020 vahvasti terveyden ehdoilla. Kehittämisen kohteeksi tunnistettiin perusoikeudellisten, taloudellisten sekä sosiaalisten näkökulmien parempi huomioinen osana kokonaisuutta. Myös alueellisten näkökulmien huomioiminen otettiin esiin. Näiden havaintojen osalta on toimintaa kehitetty valtioneuvostossa laajentamalla vaikutusarviointien näkökulmaa, vahvistamalla tietopohjaa mm. tutkimuskatsauksia sekä vahvistamalla alueellisen tilannekuvan hallintaa.

Selvityksen mukaan kansalaisviestintä oli yksi isoimmista onnistumisista kevään aikana. Viestintä kansalaisille oli pääosin selkeää, asiapitoista ja avointa. Puutteita oli selvityksen mukaan viestinnän koordinaatiossa, ja viestinnän ja tiedonkulun kehittäminen valtioneuvostossa hallinnonalojen välillä nostettiin kehittämistarpeeksi. Valtioneuvoston kanslia on käynnistänyt myös kriisiviestintää koskevan kehittämistyön.

Selvityksen mukaan organisoitumisen kriisin torjumiseksi tulisi olla nopeampaa ja esille nostettiin tarve selkeille johtamis- ja organisoitumismalleille, joita voidaan soveltaa kriisitilanteissa ilman merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja jotka vahvistaisivat poikkihallinnollista yhteistyötä. Poikkihallinnollinen yhteistyö on kuitenkin vahvistunut pandemian aikana. Johtamismalleja ja organisoitumista käsiteltäneen yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystyössä ja lisäksi VNK:n osalta sen omaa toimintaa koskevassa kehittämishankkeessa, jota käsitellään lausunnon seuraavassa luvussa.

Kesäkuussa 2021 julkaistussa Onnettomuustutkimuksen selvityksessä nostettiin esille poikkeusolojen johtamisen kannalta kansallisten pandemiasuunnitelmien merkitys ja niiden päivittämistarve sekä harjoittelua koskeva vähäisyys. Tämän osalta STM on tämän vuoden maaliskuussa käynnistänyt pandemiasuunnitelmien päivittämisen, joka valmistuu vuoden loppuun mennessä. Otkesin selvitys nosti esiin, että Suomessa oli tarvittaessa valmiudet nopeisiin päätöksiin sekä rajoitus- ja muihin toimiin, jota auttoi poliittinen yhteisymmärrys sekä se, että kansalaisten luottamus toimenpiteisiin ja johtamiseen saatiin säilytettyä. Selvitys kuitenkin toteaa, että valtion kriisijohtamismalli ei ollut toimiva ja niin sisäistetty, että sitä olisi saatu noudatettua. Myös päätöksenteon epidemianhallintapainotteisuus koettiin haasteeksi kuten Deloitte selvityksessäkin. Kehittämistoimissa ja myöhemmässä epidemian hallinnan vaiheessa päätöksenteon näkökulmia on laajennettu, myös tietopohjan vahvistumisen ja laajentumisen kautta. Otkesin selvitys nosti esiin myös viestinnän haasteita kuten selkeyttä, viestinnän hyvää koordinoitua ja selkeitä johtosuhteita. VNK:n viestinnän resursseja on pandemian aikana vahvistettu ja kehittämishanke erityisesti kriisiviestintään käytetty.

Otkesin selvitys ja sen toteuttanut tutkintaryhmä esitti 12 turvallisuussuositusta joiden etenemisestä ministeriöt ja hallinnonalat tulevat raportoimaan ja jotka ovat seurattavissa onnettomuustutkimuksen sivuilta. Poikkeusolojen johtamisen näkökulmasta suosituksista keskeisiä ovat

Suositus 1. Valtioneuvoston kanslia huolehtii kriisijohtamismallin uudistamisesta sellaiseksi, että sitä voidaan ja osataan soveltaa tulevilla kriiseillä.

Suositus 2. Valtioneuvoston kanslia huolehtii, että valtionhallinnon, alueiden ja kuntien välillä rakennetaan tietojenvaihdon toimintamalli, jolla tilannekuvaa saadaan kerättyä ja jaettua tietoturvallisesti molempiin suuntiin sekä kommunikoitua päätöksistä ja suunnitelluista toimenpiteistä.

Suositus 4. Valtioneuvoston kanslia huolehtii, että valtionhallintoon, alueille ja kuntiin kehitetään yhteinen toiminto, jossa säännöllisesti tarkastellaan muun muassa auditointien avulla varautumisen tilaa ja tuetaan organisaatioita varautumistyössä. Samalla syntyy käsitys varautumisvelvoitteiden, tulosohtauksen, resurssoinnin ja strategisten tavoitteiden riittävydestä.

Suositus 5. Valtioneuvoston kanslia huolehtii, että viranomaistoimijoiden verkottumiseen, avoimen tiedon jakamiseen ja käyttöön kehitetään menettelyt, jotta tiedot sekä yliopistojen ja muiden asiantuntijaorganisaatioiden osaaminen saadaan hyödyksi kriisitilanteissa. Tämä edellyttää toimintamalleja tiedon turvalliseen kaksisuuntaiseen kulkuun myös viranomaistoimijoiden ulkopuolelle. Asia tulee sisällyttää varautumissuunnitelmiin.

Valtioneuvoston kanslian käynnistämää kehittämistoimia liittyen näihin suosituksiin käsitellään seuraavassa luvussa.

Tällä hetkellä on käynnissä (aloitettu 9/2021) VN TEAS-hanke COVID-19 – Arvio pandemian hallinnan johtamisesta Suomessa, jossa tarkastellaan, miten valtioneuvoston, valtionhallinnon, aluehallinnon ja kuntien johtaminen on onnistunut pandemian hallinnassa. Selvityksessä pureudutaan siihen, miten alueellisesti painottunut pandemian hallinta on toiminut ja miten valtion ja aluehallinnon sekä kuntien väliset suhteet ovat toteutuneet. Selvitys keskittyy aikaan heinäkuusta 2020 eteenpäin, jolloin kuvataan myös miten pitkittyneen kriisin ja pandemian eri vaiheiden aikana johtaminen on muuttunut ja kehittynyt kevään 2020 kokemusten perusteella. Selvityksessä tarkasteltavina pandemian hallinnan näkökulmina ovat ennakointi ja varautuminen, tilannekuvatoiminta, päätöksenteko ja sen prosessit, johtaminen ja viestintä (ml. kansalaisviestintä) ja näiden toteutuminen hallinnon eri tasoilla ja niiden välillä. Selvitys valmistuu helmikuun loppuun 2022.

Toimenpiteet poikkeusolojen johtamisen kehittämiseksi

Valtioneuvoston kanslia on asettanut 1.9.2021 hankkeen valtioneuvoston kriisijohtamisen valmiuksien kehittämiseksi. Hanke toimii ajalla 1.9.2021 – 31.5.2022. Hanke valmistelee ehdotuksia valtioneuvoston häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittamisen johtamisen ratkaisuista.

Hanke keskittyy erityisesti valtioneuvoston kanslian ja sen toimialaan kuuluvien valtioneuvoston yhteisten toimintojen kehittämiseen. Hanke huomioi käynnissä olevat muut kehityshankkeet, kuten valtionhallinnon kriisiviestinnän kehittämishankkeen, yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystyön sekä valmiuslain mahdollisen uudistamisen.

Hankkeen valmistelussa tunnistetut kehittämisalueet jakautuvat kolmeen osaan: 1) johtaminen ja toimivaltuudet, 2) säädösvalmistelu ja resurssit sekä 3) varautuminen ja

valmius. Hankkeen osat sovitetaan yhteen siten, että sen piirissä toteutettavat kehittämistoimet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. _/