

**VAASAN YLIOPISTO**  
**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Inka Suhonen

**RISKIENHALLINTA ORGANISAATION TALOUDEN JOHTAMISESSA**

Narratiivinen kirjallisuuskatsaus

Julkisjohtamisen  
pro gradu –tutkielma

**VAASA 2019**

**SISÄLLYS**

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>LYHENTEET</b>	<b>4</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkielman taustaa	7
1.2. Tutkimusaineisto ja -menetelmä	9
<b>2. KIRJALLISUUSKATSAUS RISKIENHALLINNAN HALLINNON JA JOHTAMISEN TUTKIMUSMENETELMÄNÄ</b>	<b>13</b>
<b>3. RISKIENHALLINNAN MERKITYS ORGANISAATION TALOUDESSA</b>	<b>20</b>
3.1. Riski	20
3.2. Riskienhallinta	22
3.2.1. Riskienhallinta käsitteenä	22
3.2.2. Riskienhallintaprosessi	26
3.3. Sisäinen valvonta	29
3.4. Sisäinen tarkastus	32
<b>4. NEW PUBLIC MANAGEMENT TILIVELVOLLISUUS JA TEHOKKUUSOPPINA</b>	<b>34</b>
4.1. New Public Management	34
4.2. Tehokkuus	36
4.3. Tilivelvollisuus	38
<b>5. JOHDON ASEMA TALouden RISKIENHALLINNASSA</b>	<b>43</b>
5.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa	44
5.2. Talouden johtaminen	47
5.3. Johdon tehtävät riskienhallinnassa	49

5.4. Pehtoriteoria (The Stewardship Theory) johdon tukena	53
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>57</b>
6.1. Johto tehostamassa organisaation riskienhallintaa	57
6.2. Riskienhallinnan tärkeys organisaatiossa	63
6.3. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus luomassa uutta riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen	68
6.4. Loppusanat ja ajatuksia tulevaisuuden näkymistä	73
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>75</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Tutkielman prosessi	11
Kuvio 2. Kirjallisuuskatsauksen tyypittely	14
Kuvio 3. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen toteuttamistavat	17
Kuvio 4. Johdon tehtävät ja roolit riskienhallinnassa	25
Kuvio 5. Riskienhallintaprosessi	27
Kuvio 6. Johtamisprosessi	48
Kuvio 7. Johdon tehtävät ja roolit riskienhallinnassa	52
Taulukko 1. Yleinen narratiivisen tarkastelun runko	16
Taulukko 2. Narratiivisen ja systemaattisen tutkimusmetodien pääerot	18
Taulukko 3. Tilivelvollisuuden tasot	40
Taulukko 4. Tilivelvollisuuden tyypit	41
Taulukko 5. Agenttiteorian ja pehtoriteorian vertailu	55
Taulukko 6. Johdon keinot riskienhallinnan tehostamiseksi	59
Taulukko 7. Riskienhallintaosaamisen merkitys organisaation talouden kannalta	65
Taulukko 8. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen edut riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa	70

**LYHENTEET**

NPM            New Public Managemen

---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Inka Suhonen	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Riskienhallinta organisaation talouden johtamisessa: Narratiivinen kirjallisuuskatsaus	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Professori Esa Hyyryläinen	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2019	<b>Sivumäärä: 82</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Johtajien riskienhallintataitoihin ei ole kiinnitetty kansallisesti riittävästi huomiota. Suomessa ja kansainvälisesti tehtyjen tutkimuksien mukaan, johtajien riskienhallintataidot eivät ole riittävällä tasolla. Tutkielma on rajattu käsittelemään riskienhallintaa talouden ja johtamisen näkökulmasta. Tämän työn tarkoituksena on kartoittaa keinoja, miten johtajat voivat tehostaa omalla toiminnallaan riskienhallinnan toteuttamista ja miksi riskienhallinnan onnistunut toteutuminen on tärkeää organisaation talouden kannalta. Entä mitä narratiivinen kirjallisuuskatsaus voi tuoda riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen. Julkisen- ja yksityisen sektorin riskienhallinnan johtaminen ei merkittävästi eroa toisistaan. Johdolla on merkittävä rooli riskienhallinnan toteuttamisessa ja sen vuoksi aiheen tutkiminen on tärkeää. Tutkielmassa etsitään vastauksia kysymyksiin New Public Managementin (NPM) sekä pehtoriteorian (The Stewardship Theory) ja narratiivisen kirjallisuuskatsauksen kautta.

Tilivelvollisuus ja tehokkuusajattelu on tullut julkiselle sektorille New Public Managementin mukana. Tilivelvollisuuden ja riskienhallinnan toteuttamisessa on paljon yhtymäkohtia. Tehokkuus taas on osa sitä, mitä riskienhallinnalla tavoitellaan. Tutkielmassa on syvennytty New Public Managementin ohella tarkemmin käsitteisiin tilivelvollisuus ja tehokkuus. Pehtoriteoria ei ole kovin tuttu hallintotieteen näkökulmasta. Pehtoriteoria on hallintotieteelle tutun agenttiteorian vastinpari. Tämän vuoksi äkkiseltään sen voisi ajatella olevan heikko teoria johdon riskienhallinnan tehostamisen tueksi. Pehtoriteoriassa johtaja toimii epäitsekästä päämiestensä parhaaksi. Organisaatiomyönteisyys ja -keskeisyys linkittyvät vahvasti pehtoriteoriaan. Kontrollin sekä toimintaa seuraavien ja valvovien rakenteiden ajatellaan lähinnä heikentävän toimintaa. Riskienhallinnassa raportoinnilla on keskeinen rooli, kuten myös selkeillä prosesseilla. Pehtoriteoriassa raportointia ei pidetä merkittävänä vaan keskeisempää on toimijoiden välinen luottamus.

Tutkielman keskeisiä käsitteitä on riski, riskienhallinta, johtaminen, taloudenjohtaminen. Tutkielma on narratiivinen kirjallisuuskatsaus. Kirjallisuuskatsauksia ei ole juurikaan tehty hallintotieteen näkökulmista. Narratiivisia kirjallisuuskatsauksia on tehty vain muutamia ja sen vuoksi menetelmä tuntuu kiehtovalta. Riskienhallinnasta on tarjolla laajasti tutkimuksia sekä kirjallisuutta, joka lisää perusteita narratiivisen kirjallisuuskatsauksen teolle.

Tutkielmassa käy ilmi, että onnistuneella riskienhallinnalla on keskeinen merkitys organisaation talouden ja toiminnan jatkuvuuden kannalta. Jos organisaatiossa ei osata tunnistaa riskejä ajoissa, se saattaa johtaa organisaation kaatumiseen. Toisaalta johdon tulee osata tunnistaa positiiviset riskit, joista toteutuessaan on hyötyä organisaation toiminnalle. Onnistuneella riskienhallinnalla on oleellinen merkitys organisaation tuottavuuden, tehokkuuden ja parhaan mahdollisen lopputuloksen kannalta. Johdolla on monia keinoja tehostaa toiminnallaan riskienhallinnan toteuttamista. Tutkielman johtopäätöksissä on nostettu esiin seitsemän tärkeintä seikkaa, joita ovat johtajan oma osaaminen, henkilöstön motivointi, raportointi ja sen kehittäminen, sitoutuminen ja osallistuminen, sisäisen valvonnan toteuttaminen, yhteistyö sisäisen tarkastuksen kanssa sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus mahdollistaa esimerkiksi riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimustiedon laajentamisen, ymmärryksen syventämisen sekä uusien tutkimusaiheiden löytämisen.

---

**AVAINSANAT:** riski, riskienhallinta, johtaminen, talouden johtaminen



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkielman taustaa

Elämme riskitaidottomassa yhteiskunnassa. Yhtenä syynä on se, ettei riskitaitoja ole sisällytetty kovinkaan monen oppilaitoksen opetusohjelmaan. Riskitietoisuutemme ei ole päässyt kehittymään arjen taidoksi. Vastaavasti riskitaidottomuus ilmenee myös johtamisessa. Valtaosa yrityksistä elää jatkuvan ja nopean muutoksen ympäröimänä joka päivä. Näin ollen organisaatioiden menestys nyt ja jatkossa vaatii johtajilta riskienhallintaosaamista. (Ahteensivu ym. 2018: 46.)

Esimerkkejä siitä, milloin riskienhallinta on pettänyt, ei ole vaikea keksiä. Barings – mies, joka kaatoi pankin, on taloudellisesta näkökulmasta erinomainen esimerkki siitä, kun riskienhallintaa ei ole hoidettu asianmukaisesti. Yksi mies sai kaadettua Barings-pankin, koska tämän yksittäisen henkilön vastuulla oli niin trading-, että back-office-toiminnot. Tämä mahdollisti petosten tekemisen ja pankin kaatumisen. (Flinck, Reiman & Hiltunen 2007: 34.) Case Kittilä on oiva esimerkki lähimenneisyydestä, jossa julkisen sektorin riskienhallinnan voidaan sanoa pettäneen. Toisena paljon julkisuutta saaneena esimerkkinä mainittakoon tapaus Jari Aarnio. Molemmissa edellä mainituissa caseissa toimiva riskienhallinta olisi mahdollisesti voinut estää rikosten syntymisen.

Taloudellisen ajattelun perinne julkisella sektorilla perustuu rahaprosessin yksityiskohdallaiselle kontrollille, funktionaaliselle ajattelutavalle ja normiohjaukselle. Paine julkista taloudenhoitoa kohtaan alkoi nousta 1980-luvun jälkeen. Syynä tähän paineeseen oli New Public Managementin tulo sekä omalta osaltaan ankara lama. Nämä edellä mainitut tapahtumat ohjasivat julkisen taloudenhoidon muutokseen, kuin myös paineisiin omaksua tehokkaita yksityisten organisaatioiden johtamisen ja laskennan malleja sekä käytäntöjä. (Tuomala 2009: 17; Johanson, Oulasvirta & Vakkuri 2011: 141, 154, 161.)

Julkishallinnossa taloudellinen tietämys on tärkeässä asemassa enenevässä määrin. Globaalin talousjärjestelmän erilaiset riippuvuudet ja epätasaisuudet vaativat talouden hallintakeinojen osaamista sekä taloustietämystä. Julkistaloudessa tulee kyetä huomioimaan

myös julkisen sektorin erityisyys sekä taloudellisen päätöksenteon moninaisuus ja sen laaja ulottuvuus. Julkisen sektorin riskienhallinnan toteuttaminen on haastavampaa, kuin yksityisen sektorin, johtuen julkisen sektorin erityispiirteistä. (Braig, Gebre & Sellgren 2011: 1.) Taloudellisten päätösten tekeminen julkisella sektorilla poikkeaa yksityisestä sektorista. Julkisella sektorilla taloudellisia päätöksiä tehtäessä tulee ottaa huomioon kollektiivisen valinnan ongelma. Esimerkiksi se, kuinka paljon yhteiskunta kuluttaa rahaa koulutukseen tai terveydenhuoltoon. (Tuomala 2009: 17; Johanson ym. 2011: 141, 154, 161.)

Tyypillisesti julkisen sektorin riskienhallinta ei onnistuessaan ole huomattavissa, kun taas epäonnistuessaan huomiota saadaan paljon. Julkisen sektorin riskien on sanottu olevan suuruusluokaltaan sellaisia, ettei yksityinen sektori pystyisi niihin vastaamaan. On myös arveltu, ettei yksityinen sektori edes haluaisi niihin vastata. Talouden kannalta huomattavia riskejä kohdataan julkisella sektorilla päivittäin. (Braig, Gebre & Sellgren 2011: 1.) Ehkä yhtenä merkittävänä esimerkkinä julkisen sektorin riskienhallinnan pettämisessä voidaan mainita paljon mediahuomiota saanut case Kittilä.

Kiristyvät viranomaismääräykset, tiukentuva kilpailu, vaatimus tehokkuuteen, toimintaympäristön jatkuva ja nopea muuttuminen, sidosryhmien vaatimukset sekä johdon riski- ja kontrollitietoisuuden lisääntyminen vaikuttavat osaltaan riskienhallinnan merkityksen kasvuun tämän päivän organisaatioissa, niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Toimiva riskienhallinta laitoksissa ja virastoissa tukee tilivelvollisuuden toteutumista, koska sen avulla voidaan varmistaa, että eri toiminta-alueisiin liittyvät olennaiset riskit on tunnistettu sekä arvioitu ja niitä hallitaan tarkoituksenmukaisesti. (Alftan, Blummé, Heikkala, Kontula, Miettinen, Pakarainen, Sinersalo, Sjölund, Sundvik, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2008: 79–80.) Julkisen sektorin toimintaan liittyy aina riskejä. Tavoitteet riskienhallinnassa ovat jatkuvassa muutoksessa ja riskienhallinta on myös kilpailutekijä. Tehokkuus on korostuneessa osassa, jotta tuloksia voidaan maksimoida. Maksimaalisia tuloksia pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienillä resursseilla. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2013: 10, 34.)

Valitsin Pro gradu -tutkielmani aiheeksi riskienhallinnan talouden johtamisessa sen vuoksi, että pidän aihetta mielenkiintoisena ja toivon jatkossa työurallani voivani hyödyntää tietämystäni myös käytännössä. Näen aiheen varsin keskeiseksi nykypäivänä, kuin myös tulevaisuuden julkishallinnon sekä yksityisen sektorin kentässä. Riskeiltä ei voida välttyä, eivätkä ne tule koskaan katoamaan. Lisäksi taloudellisen menestyksen näkökulmasta sekä tappioiden välttämiseksi riskienhallinta on ensiarvoisen tärkeässä roolissa. Jokaisen johto- tai esimiesasemassa työskentelevän olisi syytä ymmärtää riskien merkitys sekä riskienhallinnan perusteet. Riskienhallinnasta nimenomaan johtamisen näkökulmasta on tehty kansainvälisesti tutkimusta, mutta kansallinen tutkimus aiheesta on melko vähäistä. Aiheesta on kirjoitettu, muttei suoraan valitsemani aiheen näkökulmasta. Meillä kaikilla on joskus paha päivä. Sellainen voi koittaa myös organisaatiolle, jonka vuoksi riskienhallintaa on tärkeä tutkia monista eri näkökulmista.

Hallintotieteiden opiskelijana pyrin keskittymään tässä työssä julkisen sektorin riskienhallintaan, mutta vääjäämättä mukaan tulee näkemystä myös yksityisen sektorin puolelta. Julkisen ja yksityisen sektorin johtaminen lähentyä toisiaan entisestään. Tämän vuoksi näen aiheelliseksi ottaa mukaan myös yksityisen sektorin toimintatapoja riskienhallinnasta.

## 1.2. Tutkimusaineisto ja -menetelmä

Tämän tutkielman aineistona on käytetty laajaa kirjallista lähdeaineistoa. Lähteinä on kansainvälistä ja kansallista kirjallisuutta ja artikkeleita sekä tieteellisiä tutkimuksia. Hallintoa tutkittaessa kirjallisuus on suhteellisen monipuolista, jonka voi havaita tämän tutkielman lähdeluettelosta. Tieteelliset lehtiartikkelit ovat ainoastaan yksi perusteltavissa oleva aineisto tälle kirjallisuuskatsaukselle. Lisäksi tutkielmassa on käytetty muun muassa Suomen Kuntaliiton julkaisuja, jota voidaan pitää luotettavana asiantuntijaorganisaationa. (Salminen 2011: 31.)

Aineistoa on kerätty yliopistojen tiedekirjastoista (Vaasan yliopisto sekä Aalto-yliopisto) perinteiseen tapaan sekä eri tietokantoja hyödyntäen. Lisäksi tiedonhaussa on

hyödynnetty internetiä, esimerkiksi aiheeseen liittyvien väitöskirjojen löytämiseksi. Tiedonhaku on ajoittunut vuosille 2017–2019. Tutkielman avainsanat ovat ohjanneet tiedonhakuja. Ne ovat määritelleet tiedonhaun luonteen. Tämän työn keskeisiä käsitteitä (avainsanoja) ovat riski, riskienhallinta, johtaminen, talouden johtaminen ja tehokkuus. Kaikki hakusanojen tuomat artikkelit on pyritty huomioimaan potentiaalisena aineistona tähän tutkielmaan. Sellaiset aineistot on luonnollisesti jätetty tutkielman ulkopuolelle, jotka eivät ole merkityksellisiä tutkielman aiheen kannalta. Aineiston julkaisuvuotia ei ole rajoitettu, mutta pyrkimyksenä on ollut käyttää aina uusinta tietoa. Kielirajauksena aineistossa on ollut suomi ja englanti.

Olen rajannut tutkielmani käsittelemään johdon roolia talouden riskienhallinnassa. Olen kiinnostunut, miten johto pystyy vaikuttamaan riskienhallinnan tehokkuuteen ja minkä vuoksi riskienhallintaosaaminen on tärkeää organisaation talouden kannalta. Koska riskienhallinnan johtamista ja hallintoa ei tiettävästi ole aiemmin tutkittu narratiivisella menetelmällä, pidän mielenkiintoisena kokeiluna tehdä tämä tutkielma narratiivisena kirjallisuuskatsauksena. On mielenkiintoista selvittää, mitä uuttaa narratiivinen tutkimus voi tuoda riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen.

Tämän kirjallisuuskatsauksen pääasiallinen tavoite on määritellä vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Miksi riskienhallintaosaaminen on tärkeää organisaation talouden kannalta?
- 2) Miten organisaation johto voi tehostaa riskienhallintaa?
- 3) Mitä uutta narratiivinen kirjallisuuskatsaus voi tuoda riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen?

Tutkielmassa etsitään vastauksia tutkimuskysymyksiin teoretiedon kautta. Keskeiset teorit tässä tutkielmassa on New Public Management (NPM) sekä pehtoriteoria (The Stewardship Theory). Tutkielman teoreettinen pohdinta ja siitä muodostamani johtopäätökset ovat tärkeässä roolissa tutkielman päätelmien muodostamisessa.

Tämän tutkielman tutkimusmenetelmänä on kuvaileva, narratiivinen kirjallisuuskatsaus, josta kerrotaan enemmän osiossa kaksi.

### *Tutkielman rakenne*

Tämä tutkielma koostuu kuudesta eri pääluvusta. Lisäksi pääluvut on jaoteltu edelleen pienempiin alaryhmiin. Tutkielman rakenne on pyritty rakentamaan siten, että lukija saa aluksi käsityksen siitä, mikä tämän tutkielman tavoitteena on sekä käsityksen aihepiirin keskeisimmistä käsitteistä, jonka jälkeen siirrytään syvemmälle aiheeseen. Alla olevassa kuviossa 1 on kuvattuna tiivistetysti tämän tutkielman prosessi.



Kuvio 1. Tutkielman prosessi.

Ensimmäisen osion tarkoituksena on tarjota lukijalle taustoitusta aihepiiriin. Osiossa käsitellään aihetta eli tarkoitusta, käytettyä tutkimusaineistoa sekä tutkielman rakennetta. Toisessa osiossa keskitytään tutkimusmenetelmään ja narratiiviseen kirjallisuuskatsaukseen syvennyttään perusteellisemmin, koska se tukee vastauksen löytämistä yhteen tutkimuskysymyksistä.

Kolmannessa osiossa paneudutaan riskienhallinnan ja siihen liittyviin peruskäsitteisiin, joita ovat riski, riskienhallinta, riskienhallintaprosessi, sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Neljännessä osiossa käydään läpi New Public Managementin kautta tehokkuutta ja tilivelvollisuutta.

Viidennessä osiossa syvennyttään talouden johtamisen riskienhallintaan keskeisten käsitteiden ja toimintojen kautta, joita ovat hyvä hallinto- ja johtamistapa, talouden johtaminen, johdon tehtävät riskienhallinnassa. Lisäksi osiossa käydään läpi pehtoriteoriaa, joka on mielenkiintoinen ja mielestäni ajattelua avartava valinta johtamisteoriaksi puhuttaessa talouden johtamisen riskienhallinnasta.

## 2. KIRJALLISUUSKATSAUS RISKIHALLINNAN HALLINNON JA JOHTAMISEN TUTKIMUSMENETELMÄNÄ

Kirjallisuuskatsaus on metodi ja tutkimustekniikka. Siinä tutkitaan jo tehtyä tutkimusta eli tehdään tutkimuksesta tutkimusta. Kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan kehittää olemassa olevaa teoriaa sekä luoda täysin uutta teoriaa. Lisäksi se mahdollistaa teorian arvioinnin sekä kokonaiskuvan rakentamisen tietyistä asiakokonaisuudesta. Sen avulla pyritään tunnistamaan ongelmia ja se mahdollistaa tietyn teorian historian kehityksen kuvauksen. Kirjallisuuskatsauksen tulee täyttää tieteen metodille asetetut yleiset vaatimukset, kuten kriittisyys, julkisuus, objektiivisuus sekä itsekorjaavuus. Tulosten tulee olla julkisia sekä kriittisesti arvioitavia tiedeyhteisön taholta. (Salminen 2011: 1–4.)

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa ei ole liiaksi tehty kirjallisuuskatsauksia. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että kirjallisuuskatsaus ei olisi soveltuva hallintotieteelliseen tutkimukseen. Ilmeisesti syynä on se, että kirjallisuuskatsauksen tekeminen on työlästä ja vaativaa. (Salminen 2011: 4.)

Kirjallisuuskatsaus mahdollistaa laajojen aineistojen käsittelyn sekä tiivistämisen tuottaen uutta tietoa liittyen tärkeisiin hallintotieteellisiin kysymyksiin. Lisäksi se palvelee tieteenalan tuntemusta. Se pakottaa tekijänsä tutustumaan oman alansa keskusteluun pitkällä aikavälillä sekä löytämään perustellun sisällön. Tämä muun muassa vahvistaa hallintotieteilijän identiteettiä muiden alojen tutkijoiden joukossa. (Salminen 2011: 22.) Riskienhallinnan osalta kirjallisuuskatsauksia on tehty niin kansallisesti, kuin kansainvälisestikin.

Kirjallisuuskatsaus pitää sisällään useita erilaisia tyyppejä. Se voidaan jakaa kolmeen perustyyppiin (ks. kuvio 2): kuvaileva kirjallisuuskatsaus, systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja meta-analyysi.



Kuvio 2. Kirjallisuuskatsauksen tyypittely (Salminen 2011: 6).

Kirjallisuuskatsauksen perustyypeistä kuvaileva kirjallisuuskatsaus on yksi yleisimmin käytetyistä. Kuvailevaa kirjallisuuskatsausta voidaan kuvailla yleiskatsaukseksi, jossa säännöt eivät ole tiukkoja tai tarkkoja. Käytetyt aineistot ovat laajoja ja aineiston valintaa ei ole rajattu metodisilla säännöillä. Tutkimuskysymykset eivät ole yhtä rajattuja, kuin meta-analyysissä tai systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on itsenäinen metodi, mutta se mahdollistaa myös uusien tutkittavien ilmiöiden tarjoamisen systemaattista kirjallisuuskatsausta varten. (Salminen 2011: 6.) Tämä tutkielma on tehty kuvailevana, narratiivisena kirjallisuuskatsauksena.

#### *Narratiivinen tutkimusmenetelmä*

Narratiivisuuden käsite on lähtöisin latinan kielestä. Sen substantiivi narratio tarkoittaa kertomusta ja verbi narrare kertomista. Narratiivisuudelle ei ole olemassa vakiintunutta suomenkielistä nimitystä. Puhutaan tarinallisuudesta, kertomuksellisuudesta ja narratiivisuudesta. (Heikkinen 2010: 143).

Narratiivinen tutkimus tarkoittaa tapaa, joka kohdistaa huomionsa kertomukseen tiedon rakentajana ja välittäjänä. Tutkimuksen ja kertomuksen suhdetta voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta: Tutkimus käyttää usein materiaalinaan kertomuksia ja toisaalta tutkimuksen voi ymmärtää kertomuksen tuottamiseksi maailmasta. Narratiivisuudella on pitkät perinteet kirjallisuustieteessä, kielitieteessä ja filosofiassa. 1990-luvulta alkaen narratiivinen tutkimus on alkanut hiljalleen yleistymään. Narratiivisuutta ja sen lähikäsitteitä käytetään nykyisin laajasti kasvatustieteen, psykologian, yhteiskuntatieteiden, taloustieteiden sekä terveystutkimuksessa. (Heikkinen 2010: 143, 145.)

Narratiivisessa analyysissä tarkoituksena on luoda uusi kertomus olemassa olevan aineiston perusteella. Se ei kohdista huomiota aineiston luokitteluun vaan se tuottaa uuden kertomuksen, jonka tarkoituksena on tuoda esiin keskeisiä teemoja käytetyn aineiston näkökulmasta. (Heikkinen 2010: 149.) Tässä tutkielmassa kertomus tuotetaan maailmasta eli jo olemassa olevasta tiedosta.

Narratiivinen tutkimusmenetelmä jakaa vahvasti mielipiteitä. Jotkut eivät edes pidä sitä tutkimusmenetelmänä. Baumeisterin ja Learyn (1997: 311) mukaan narratiiviset kirjallisuuskatsaukset palvelevat tärkeää tieteellistä tehtävää. Se mahdollistaa laajojen ja abstraktien kysymysten tutkimisen. Narratiivisesta menetelmästä on tarjolla rajoitetusti tutkimuksia, mikä tekee narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tekemisen hieman haastavammaksi kirjoittajalleen verrattuna muihin kirjallisuuskatsauksen muotoihin.

Narratiivinen tutkimusmenetelmä on keino esimerkiksi rakentaa uutta teoriaa tai kehittää olemassa olevaa. Sen avulla voidaan myös testata hypoteeseja. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus tarjoaa erityisen mahdollisuuden tieteen tekemiselle. Se mahdollistaa epistemologisen rajoittamisen sekä tyylillisen eron empiiriseen raportointiin verrattuna. Baumeisterin ja Learyn mukaansa kunnioittamalla näitä narratiivisen kirjallisuuskatsauksen eroavuuksia, voi yksittäisistä tutkijoista tulla menestyksekkäämpiä kirjallisuuskatsauksen kirjoittajia. (Baumeister & Leary 1997: 312, 320). Salmisen (2011: 7) mukaan narratiivinen kirjallisuuskatsaus on metodisesti kevyin kirjallisuuskatsauksen muoto.

Narratiiviselle tutkimukselle ei ole vielä olemassa vakiintunutta rakennetta. Toimivana pidetään sitä, että tutkimuksessa on johdanto, metodit, tulokset ja pohdinta. Luotettavuuden ja laadun näkökulmasta narratiivinen tutkimus kannattaa olla aiheeltaan hyvin rajattu ja määritelty. Tärkeää on myös määritellä se, mitkä aineistot ottaa mukaan tutkimukseen ja mitkä jättää ulkopuolelle. (Ferrari 2015: 231, 234.)

Ferrari (2015: 232) on tehnyt yleisen rungon siitä, miten narratiivisesti artikkelia tai tutkielmaa voi lähestyä. Hänen mallinsa vaikuttaa olevan lähtökohtaisesti artikkelin kirjoittamiseen tarkoitettu, mutta sovellettavissa myös tutkielman kirjoittamiseen. Alla olevassa taulukossa 1 on esitettyä Ferrarin ehdotus rungoksi.

Taulukko 1. Yleinen narratiivisen tarkastelun runko (mukaiillen Ferrari 2015: 232).

Esittely	Sisältö: Perustan / taustan kuvailu Rakenne: Kerätyn informaation organisointi Rajaus: Määrittele tavoitte(et) ja laajuus
Aineiston etsiminen	Hakustrategia: tietokannat, avainsanat <u>Hyväksymis-</u> ja <u>hylkäämisperusteet</u> : aineiston tyyppi, kieli, ajanjakso jne. Varmista valittujen tutkimuksien saatavuus Asianmukaiset viittaukset tekstiin ja lähteiden merkitseminen lähdeluetteloon
Pohdinta	Ensimmäinen avainkäsite: pohdi ja arvioi, vedä yhteen ja linkitä tutkimuskysymykseen. Toista tämä jokaisen avainkäsitteen kohdalla.
Johtopäätökset	Jokaisesta tiivistetystä osiosta (kts. edellinen kohta): Nosta esiin pääkohdat, yhdistä ne tutkittavaan asiaan, toista tutkimuksen merkitys.
Tiivistelmä	Kuvaileva tai jäsenneily

Greenhalg, Thorne ja Malterud (2018: 1) ovat sitä mieltä, että narratiivisessa tutkimuksessa on enemmän tilaa puolueellisuudelle, kuin esimerkiksi systemaattisessa metodissa. Samaan ajatukseen yhtyvät myös Jahan, Naveed, Zeshan & Tahir (2016: 1). Narratiivinen metodi mahdollistaa ”kirsikoiden poimimisen kakun päältä”, jonka avulla voidaan vahvistaa tiettyä näkökulmaa. Toisaalta he toteavat narratiivisen kirjallisuuskatsauksen mahdollistavan paremmin ymmärryksen syventämisen ja toteavat, että narratiivisen kirjallisuuskatsauksen voi tehdä hyvin tai huonosti. On kuitenkin huomioitava se riski, että huonosti tehty narratiivinen tutkimus voi aiheuttaa niin sanottua tutkimusjätettä eli puolueellista, ei-tieteellistä tietoa. Metodin voidaan sanoa olevan tieteellinen yhteenveto, jossa voidaan yhdistää tulkintaa ja kritiikkiä. He toteavat myös, että narratiivinen metodi ei ole vain ”köyhä serkku” systemaattisen metodin rinnalla, vaan aivan varteenotettava tapa tehdä tutkimusta. (Greenhalg ym. 2018: 2–5.)

Jahan ym. (2016: 2) toteavat narratiivisen tutkimuksen lisäävän pohdintaa tärkeistä aiheista ja sitä pidetään tärkeänä oppimisvälineenä esimerkiksi lääketieteen jatkokoulutuksessa. Ferrari (2015: 230) nostaa narratiivisen kirjallisuuskatsauksen eduksi sen, että sen avulla voidaan tunnistaa ja vetää yhteen se mitä aiheesta on aiemmin julkaistu, välttää päällekkäisyyksiä tutkimuksessa sekä löytämään aiheesta alueita, joita ei ole vielä tutkittu.

Salmisen (2011: 7) mukaan narratiivinen kirjallisuuskatsaus voidaan ryhmitellä kolmeen toteuttamistapaan (ks. kuvio 3), joita ovat toimituksellinen, kommentoiva sekä yleiskatsaus. Tämä työ on yleiskatsaus, jolla yleisesti puhuttaessa tarkoitetaan narratiivista kirjallisuuskatsausta.



Kuvio 3. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen toteuttamistavat.

Yleiskatsaus on toteuttamistavoista laajin. Sen tarkoituksena on tiivistää aiemmin tehtyjä tutkimuksia sekä havaintoja. Lähtökohtaisesti narratiivisen kirjallisuuskatsauksen kautta hankittu tieto ei ole käynyt läpi erityisen systemaattista seulontaa. Se mahdollistaa laajan kuvan muodostamisen käsiteltävästä aiheesta tai aiheen historian ja kehityskulun kuvailun. Se auttaa tutkimustiedon ajantasaistamisessa, muttei varsinaisesti tarjoa analyttisintä tulosta. (Salminen 2011: 9.)

Systemaattinen metodi on valtaosalla narratiivista metodia tutumpi. Ferrari (2015: 231) on vertaillut artikkelissaan näiden kahden metodin poikkeavuuksia. Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon 2 on kerätty pääpoikkeavuudet.

Taulukko 2. Narratiivisen ja systemaattisen tutkimusmetodien pääerot (mukaillen Ferrari 2015: 231).

	Narratiivinen	Systemaattinen
Yleinen kehitys	<p>Kuvaileva, arvioi julkaistuja artikkeleita.</p> <p>Artikkeleiden valintaan käytetyt menetelmät eivät välttämättä ole kuvattuna.</p>	<p>Kysymykset ovat hyvin määriteltyjä ja artikkeleiden valinnan perusteet on selkeästi määritetty.</p> <p>Selkeät menetelmät datan erottamiseksi ja syntetisoimiseksi.</p> <p>Tehdään kattava tutkimus kaikkien asiaankuuluvien tutkimusten löytämiseksi.</p> <p>Standardeja sovelletaan kriittiseen arviointiin, joka mahdollistaa laadukkaan lopputuloksen.</p>
Soveltuu käytettäväksi	<p>Yleisiin keskusteluihin, aikaisempien tutkimuksien arviointiin sekä nykyisen tiedon puutteeseen ja tiedon puutteen löytämiseen.</p> <p>Luo lähtökohdat tulevaisuuden tutkimiselle.</p>	<p>Tietyn kysymyksen tunnistamiseen, arviointiin ja syntetisointiin.</p> <p>Kerää yhteen sen, mitä aiheesta jo tiedetään ja tunnistaa tiedon perustan.</p>
Rajoitukset	<p>Oletukset ja suunnitelmat eivät ole usein tiedossa.</p> <p>Valinta- ja arviointivirheitä ei tunneta.</p> <p>Ei ole toistettavissa.</p>	<p>Laajuutta rajoittaa määritellyt kysymykset, hakutermit ja valintaperusteet.</p> <p>Lukija joutuu muotoilemaan vaihtoehtoiset kysymykset, johon pääkysymys ei anna vastausta.</p>

Narratiivisen tutkimuksen yleiskehitys on kuvailevaa ja sen tarkoituksena on arvioida julkaistuja aineistoja. Narratiivisessa metodissa aineiston valintaan käytetyt menetelmät eivät välttämättä ole kuvattuna. Tämä poikkeaa merkittävästä systemaattisen metodin käytöstä. Narratiivinen metodi soveltuu hyvin käytettäväksi yleisiin pohdintoihin. Se mahdollistaa lisäksi aikaisempien tutkimusten arvioinnin. Metodin avulla on mahdollista tunnistaa nykyinen tiedon puute sekä löytää tutkimattomia aiheita. Narratiivisen metodin

rajoittavia tekijöitä ovat, että oletukset ja suunnitelmat eivät ole usein tiedossa. Lisäksi valinta- ja arviointivirheitä ei tunneta ja tutkimus ei välttämättä ole toistettavissa.

Narratiivisessa metodissa on mielestäni paljon hyviä puolia, mutta myös haasteita. Useasti tulee vastaan väite, että narratiivinen metodi ei ole yhtä luotettava, kuin esimerkiksi systemaattinen. Narratiivista metodia syyllistetään myös siitä, että se mahdollistaa puolueellisen näkemyksen luomisen. Oma näkemykseni tähän on, että lähes jokainen tutkimustapa on manipuloitavissa, jos näin haluaa tehdä. Asuntoonkin, jossa on varashälyttime, on mahdollista murtautua. Lähtökohtaisesti on kuitenkin luotettava siihen, että akateemisissa tutkielmissa noudatetaan hyvää tieteellistä käytäntöä. Myös tämän tutkielman teossa on sitä noudatettu.

Narratiivinen metodi antaa mielestäni paljon mahdollisuuksia uuden tutkimustiedon luontiin. Uskallan väittää, että tässäkin tutkielmassa tulee olemaan jotain uutta. Narratiivisen metodin vapaus tuo positiivisia mahdollisuuksia tutkielman kirjoittamiseen. Uskon narratiivisen metodin antavan paljon mahdollisuuksia riskienhallinnan tutkimisella hallinnon ja johtamisen näkökulmasta. Perusteluna on se, että näistä aiheista on tuotettu paljon päteviä tieteellisiä julkaisuja, joita vertailemalla voidaan saada mielenkiintoisia uusia oivalluksia, tietoa ja vinkkejä siihen, mitä tästä aiheesta kannattaa jatkossa tutkia.

### 3. RISKIENHALLINNAN MERKITYS ORGANISAATION TALOUDESSA

Taloushallinto ei ole sama asia kuin talouden johtaminen. Taloushallinto on yksi organisaation tukitoimista ja –prosesseista. Tavallisesti taloushallinto on oma organisaatioyksikkö, jonka tehtävänä on avustaa ylintä johtoa. Taloushallinnon tuottama tieto avustaa johtoa toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa sekä arvioinnissa. Isommissa organisaatioissa taloushallinnon henkilöstöä voi olla talousjohtajan ja hänen alaistensa lisäksi myös eri toimintayksiköissä ja eri toimialoilla. Pienemmissä yksiköissä tyypillisesti taloushallintoa johtaa talouspäällikkö. Taloushallinnon palvelut voidaan myös ostaa ulkopuolelta. Taloushallinnon perustoimintoihin kuuluu muiden muassa johdon tietotarpeita palvelevan laskentatoimen ja maksuliikenteen hoitoon liittyvät tehtävät. Taloushallinto on keskeisessä osassa, kun organisaation taloutta johdetaan. (Raudasoja & Johansson 2009: 22, 25; Viitala & Jylhä 2014: 318.)

Keskeinen osa taloushallintoa on raportointi. Sen tarkoituksena on tuottaa tietoa niin menneestä, nykyhetkestä, kuin myös tulevasta. Tiedon tulee olla analysoitua ja sen tarkoituksena on auttaa johtoa ja esimiehiä ennakoimaan ja reagoimaan. Nykymaailman toimintaympäristöissä tapahtuu jatkuvasti muutoksia. Tämän vuoksi ennakoiva raportointi on tärkeimmässä roolissa. Menneisyyttä ei kuitenkaan tule aliarvostaa, koska se luo pohjaa tulevalle. Raportointijärjestelmän kehittäminen on ylimmän johdon tehtävä organisaatiossa. Toimivan raportoinnin edellytyksinä voidaan ainakin pitää tiedon oikeellisuutta, tiedon oleellisuutta, tiedon oikea-aikaisuutta, kuinka tieto kohtaa käyttäjänsä sekä tiedon ymmärrettävyys. (Raudasoja & Johansson 2009: 23.) Tulen tässä kappaleessa määrittelemään riskienhallinnan kannalta keskeisiä käsitteitä, joita ovat riski, riskienhallinta, riskienhallintaprosessi, sisäinen valvonta ja –tarkastus.

#### 3.1. Riski

Riskejä voi esiintyä missä vain ja milloin vain. Ensimmäistä maailmansotaa on pidetty tapahtumana, joka merkittävästi muutti ihmisten käsityksiä riskeistä ja mitä niiden toteutumisen todennäköisyyteen ja etenkin, mitä toteutumisen seurauksiin tulee. Siihen asti

kansantaloudet määriteltiin riskittömiksi järjestelmiksi klassisen taloustieteen mukaan. Vaikka silloinkin otettiin riskejä, pidettiin taloutta riskittömänä. (Kuusela 2005: 25; Wang 2014: 183.) Monet riskit ovat meidän ihmisten aiheuttamia. Tämän vuoksi niihin voi vaikuttaa, niiltä voi suojautua ja niihin voidaan varautua. Riittävä ennakointi edesauttaa siinä, ettei riskit pääse yllättämään. (Raudasoja & Johansson 2009:147.)

Toiminnassa on käytännössä aina kyse riskien ottamisesta. Kaikki yhteisöt ja kunnat kohtaavat riskejä niiden koosta, luonteesta, rakenteesta ja toiminnasta riippumatta. Riskejä voidaan luokitella monella eri tavalla. Riskiä on luonnehdittu tilanteeksi, jolloin on vaara menettää jotakin. Monesti riskeillä tarkoitetaan mahdollisuutta sellaiseen tapahtumaan, jonka seurauksena aiheutuu taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja. Riskit voivat olla joko taloudellisia tai ei-taloudellisia. Laajemmin määriteltynä riski on kyseessä, jos jotain positiivista jää tapahtumatta. Riskit voivat tarjota myös positiivisia mahdollisuuksia. Riskit voivat olla operatiivisia tai strategisia, taloudellisia tai toiminnallisia, sisäisiä tai ulkoisia, omaisuus- tai henkilöriskejä, tietoriskejä, kilpailijoiden toimintaan liittyviä riskejä, yhteiskunnalliseen kehittymiseen liittyviä tai toiminnan riskejä. (Suomen Kuntaliitto 2000: 9; Kuusela & Ollikainen 2005: 17, 28–29; Her Majesty’s Treasury. 2004: 9; Murphy 2008: 39; Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008: 68; Laamanen & Tinnilä 2009: 27, 132; Raudasoja & Johansson 2009: 147–148; Ilmonen, Laitinen E., Laitinen T. & Puttonen 2010: 33–34; OECD 2014: 14; Wang 2014: 183; Juutinen 2016: 119–120.)

Riskin olennaisena piirteenä pidetään epävarmuutta. Sen olemukselle on ominaista, että tapahtumien hajonta vaihtelee ja niiden toteutuminen on yksilöllistä. Perinteisesti riskeinä pidetään menetyksiä, kuten rahallisen arvon, terveydellisen- tai ympäristöarvon tai esimerkiksi yhteiskunnallisen arvon menetyksiä. Negatiivisessa mielessä ne ovat potentiaalisia ongelmia. Yleisesti riski on ei-toivottu ja epävarma tekijä tai tapahtuma. Prosessien yhteydessä riskin toteutuminen tarkoittaa sitä, että toteutus epäonnistuu. Se voi olla tavoitteiden saavuttamisen ja palveluntuotannon häiriöttömyyden tiellä. Pääsääntöisesti riskin toteutuminen aiheuttaa ongelmatilanteita. Toteutuessaan riski voi aiheuttaa henkilövahinkoja, taloudellisia vahinkoja ja hankaloittaa toimintaa tuntuvasti. Riskit voivat haitata organisaation mainetta sekä toimintaa. (Suomen Kuntaliitto 2000: 9; Kuusela &

Ollikainen 2005: 17, 28–29; Säilä ym. 2008: 68; Laamanen & Tinnilä 2009: 27, 132; Raudasoja & Johansson 2009: 147–148; Ilmonen ym. 2010: 33–34; Wang 2014: 183; Juutinen 2016: 119–120.)

Ekonomisti Peter L. Bernsteinin mukaan sana riski juontaa juurensa Italian sanasta *risicare*, joka tarkoittaa uskaltamista. Riski voitaisiin näin ollen nähdä muutoinkin, kuin esimerkiksi menetyksinä ja vahinkoina sekä vapauksina. Riski voi yhtä lailla tarjota mahdollisuuksia ja valinnanvaraa sekä vaihtoehtoja. Riskin eri ulottuvuudet on tärkeää huomioida esimerkiksi päätöksiä tehtäessä. Positiivisista riskeistä käytetään usein nimitystä liiketoimintamahdollisuus. (Kuusela & Ollikainen 2005: 16; Ilmonen ym. 2010: 15.) Taloudellisessa toiminnassa joudutaan tekemään paljon päätöksiä, joiden seurauksista ei ole tietoa päätöksen tekohetkellä (Kuusela & Ollikainen 2005: 72). Taloudellisina riskeinä voidaan pitää muun muassa sijoitusriskejä, velkoihin liittyviä riskejä ja liikevaihtoon liittyviä riskejä. Organisaatioista puhuttaessa liikevaihtoon liittyvät riskit ovat merkittävimpiä. (Wang 2014: 184.)

## 3.2. Riskienhallinta

### 3.2.1. Riskienhallinta käsitteenä

Riskienhallinta on kokonaisvaltaista toimintaa organisaation tavoitteiden hyväksi (Flink, Reiman & Hiltunen 2007: 11). Riskien ymmärtäminen on riskienhallinnan ensisijainen tarkoitus. Sen ei pidä toimia organisaation jarruna, vaan mahdollistaa yhdessä muiden toimintojen kanssa tavoitteiden saavuttaminen (Niemi 2018: 323). Sen lähtökohtana voidaan pitää tilanteen säilyttämistä entisellään sekä epävarmuuden välttämistä (Kuusela & Ollikainen 1998: 16). Historian näkökulmasta katsottuna, riskienhallinta on aina ollut kehittyneempää yksityisellä sektorilla. Syynä tähän on oletettavasti muun muassa suurempi taloudellinen epävarmuus, kuin julkisella sektorilla sekä kovempi kilpailu. 2000-luvulla alkaneen finanssikriisin johdosta, riskienhallinta on saavuttanut suurempaa näkyvyyttä niin yksityisellä, kuin myös julkisella sektorilla. OECD:n mukaan finanssikriisien yhtenä

suurimpana syynä on ollut laajasti epäonnistunut riskienhallinta. (Braig ym. 2011: 1; OECD 2014: 12.)

Riskienhallinnan voidaan sanoa olevan systemaattinen keino varautua pahimpaan. Sen lisäksi se on työkalu epävarmuuden hallitsemiseen toimintaympäristössä. Toisin sanoen epäsuotuisia tapahtumia pyritään välttämään ja niihin yritetään varautua systemaattisella riskienhallinnalla. Riskienhallinnalla pyritään hallitsemaan ja ennakoimaan toiminnan seurauksia siten, ettei ne aiheuta vahinkoa organisaatiolle, sen työntekijöille tai ympäristölle. Yleensä riskienhallinnan ongelma syntyy monimutkaisissa työyhteisöissä, joissa ihmisten toimintaa ei ole kovin helppoa ennustaa tai säädellä. Puhumattakaan toiminnan lopputulosten säätelemisestä tai ennustamisesta, saati oikeiden toimenpiteiden määrittämisestä. Useiden organisaatioiden toimintaympäristö on monimutkainen ja monet seikat vaikuttavat sen toiminnan tehokkuuteen sekä organisaation menestymiseen. On siis selvää, että riskienhallinta vaatii aivan omanlaistaan erityisosaamista. (Flink ym. 2007: 10–11.)

Riskienhallinnassa on etupäässä kyse organisaation toiminnan varmistamisesta ja sillä on merkittävä rooli organisaation hallinnointi- ja ohjausjärjestelmässä. Kyse on tarpeesta päästä tilanteeseen, jossa asetetun tavoitteen saavuttamisriski on hallinnassa tai että riskin sisältämä mahdollisuus osataan hyödyntää. Riskienhallinta ymmärretään yleisesti suojaamisprosessina ei-toivotuilta tapahtumilta, riskeiltä ja niiden seurauksilta. Toimintavarmuutta, toiminnan jatkuvuutta, häiriöttömyyttä, tehokkuutta ja laatua korostetaan. Tärkeää muistaa, että liiketoimintaa ei ole ilman riskin ottamista. Tämän vuoksi pelkästään negatiivisilta riskeiltä suojaava lähestymistapa ei mahdollista riskienhallinnan kokonaisvaltaisia mahdollisuuksia. Riskienhallintaa tulee ymmärtää laajasti, tällöin se kattaa myös mahdollisuudet, mahdollisuuksien tunnistamisen, niiden arvioinnin sekä hallinnan. Riskienhallinnan tarkoituksena ei ole eliminoida riskien ottamista. (Laamanen & Tinnilä 2009: 27; Holopainen ym. 2010: 41; Ilmonen ym. 2013: 15; OECD 2014: 13.) Riskienhallinnassa on oleellista muistaa, että inhimillinen tekijä on riskeissä lähes aina mukana tavalla tai toisella. Tämän vuoksi tehokas riskienhallinta edellyttää myös keskeisten käytäytymistieteellisten ilmiöiden ymmärrystä ja tuntemusta (Flink ym. 2007: 10).

Lasse Koskinen määrittelee artikkelissaan riskienhallinnan seuraavasti: Riskienhallinta muodostuu joukosta subjektin suorittamia toimenpiteitä, jotka muuttavat olosuhdetta tai toimintaa, joka altistaa objektin potentiaalisille tappion tai vahingon aiheuttajille. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa toimenpiteiden valinnan kriteerinä on kokonaisuhyödyn maksimointi, ei yksittäisen riskitekijän tai kokonaisriskin minimointi (Ahteensivu, Koskinen, Kulmala & Havakka 2018: 21).

Riskienhallinta kuuluu osaksi johtamisen ja toiminnan prosesseja sekä suunnittelua ja seurantaa. Riskienhallinnan tulee olla järjestelmällistä ja tavoitteellista. Sillä pyritään tukemaan organisaation johtamista ja kehittymistä. Pyrkimyksenä on, että organisaatio saa johtamista sekä päätöksentekoa ajatellen oikeaa sekä ajantasaista tietoa ja riittävän laajan käsityksen riskeistä. Organisaatiolla tulisi myös olla selkeästi määritellyt riskienhallinnan seurantajärjestelmät sekä vastuut. Riskienhallinta koskee johtajan lisäksi myös jokaista työntekijää. (Valtiovarainministeriö 2017: 11–12.)

Riskienhallinnan tavoitteena on niin hallita kuin tunnistaa riskit, jotka voivat vaarantaa organisaation toimintaa tai määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen. Riskienhallinnalla pyritään tukemaan päätöksentekoa siten, että johto voisi tehdä päätöksiä tietoisena mahdollisista riskeistä ja niiden vaikutuksista. Riskienhallinnalla pyritään takaamaan johdolle riittävän tarkka ymmärrys riskeistä päätöksentekohetkellä. Sitä voidaan sanoa prosessiksi, jonka tehtävänä on tunnistaa, mitata, analysoida sekä määritellä toimenpiteet. Kokonaisvaltaista riskienhallintaa voidaan pitää tehokkaana ainoastaan, jos prosessi tuottaa eteenpäin katsovaa informaatiota ja informaatio on oleellista päätöksenteon kannalta. (Laamanen & Tinnilä 2009: 27; Raudasoja & Johansson 2009: 147; Ilmonen ym. 2010: 12, 33–34; Juutinen 2016: 122.)

Paperilta katsottuna riskienhallinnan logiikka näyttää aukottomalta ja helpoltakin. Käytännössä kyse on kuitenkin erittäin haasteellisesta alueesta. Riskienhallinta vaatii ymmärrystä organisaation toiminnasta, ymmärrystä henkilöstön toiminnasta yksilöinä sekä osana organisaatiota. Eri riskienhallintamenetelmiä, kuten riskianalyysiä on melko yksinkertaista käyttää. Oleellista kuitenkin on, että käyttäjä tietää, miten niitä käytetään. (Flink ym. 2007: 11.)



Kuvio 4. Riskienhallinnan periaatteet (Valtiovarainministeriö 2017: liite 3, 9).

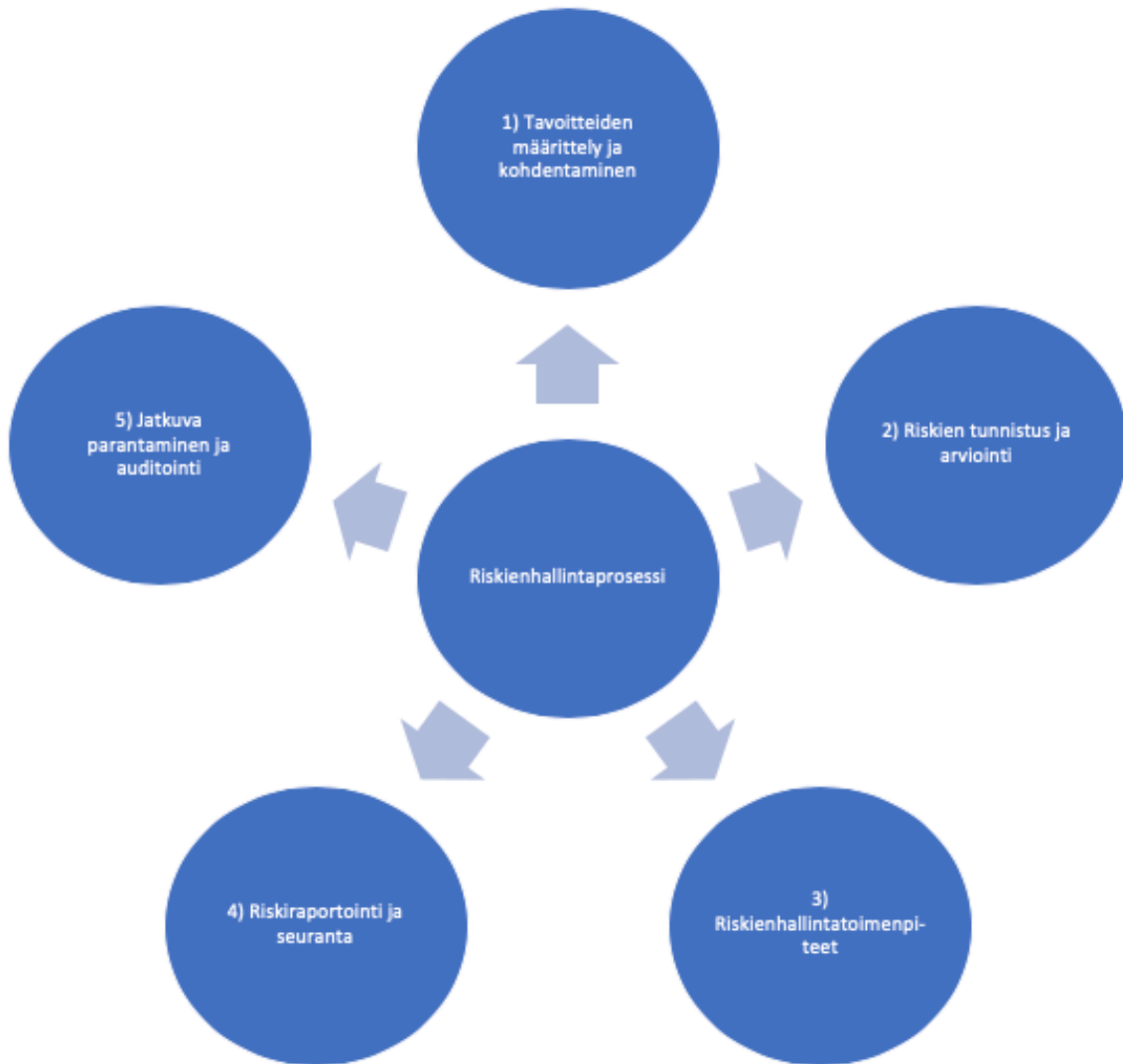
Kuviossa 4 on Valtiovarainministeriön (2017: 9) liitteessä 3 esittämät riskienhallinnan periaatteet. Periaatteita on kahdeksan ja ne ovat 1) riskienhallinta osana organisaation jokaista prosessia ja palvelua, 2) Riskienhallinta päätöksenteossa, järjestelmällisesti ja säännöllisesti sekä dynaamisesti, 3) Riskienhallinnan läpinäkyvyys, tarkastettavuus ja auditoitavuus, 4) Riskienhallinnassa standardit ja hyvät käytännöt apuna, 5) Säädösperusteisten tehtävien hoito varmistettuna, 6) Avoimuus ja kattavuus, inhimilliset tekijät ja

kulttuurin huomioon ottava, 7) Epävarmuuden, uhkien ja mahdollisuuksien huomioon ottaminen, 8) Riskienhallinnan toimintaan tuoma lisäarvo ja tuki kehittämiselle.

Riskienhallintaa toteuttaessa on tärkeää tunnistaa yleisimpiä hälytysmerkkejä riskienhallintaan liittyen. Esimerkkejä hälytysmerkkeihin liittyen on tulos tai ulos -kulttuuri, jossa tavoitteet tulee saavuttaa keinolla millä hyvänsä, organisaatiossa ei ole määritelty riskinottokapasiteettia, -kapasiteettia tai -toleranssia, organisaation lukuisat oikeudenkäynnit ja haasteet sekä hallituksen ja/tai johdon kuva organisaatiokulttuurista ja riskikulttuurista ei ole realistinen tai jos holtittomasta tai toimintatapojen vastaisesta riskikäyttäytymisestä ei tule seurauksia. (Niemi 2018: 342.)

### 3.2.2. Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintaprosessi on hyvin vakiintunut, vaikkakin siitä on lukuisia erilaisia muotoja ja terminologia on toisistaan poikkeavaa. Prosessin ei tule olla erillään organisaation muista prosesseista vaan se kietoo yhteen organisaation eri prosesseja (Hopkin 2012: 3). Riskienhallintaprosessi ei siis ole irrallinen prosessi tai erillinen toiminto, vaan se on suoraan yhteydessä muun muassa organisaation arvoihin ja strategiaan. Riskienhallinnalla on usein merkittävä asema myös erilaisten ulkoisten vaatimusten täyttämässä. Ulkoinen vaatimus voi esimerkiksi olla taloudellinen, poliittinen, sosiokulttuurinen tai teknologinen. Riskienhallinta on systemaattisia menettelyitä, joiden avulla arvioidaan ja tunnistetaan toimintaa uhkaavia riskejä, sekä määritellään keinot ja toimintatavat riskien hallitsemiseksi sekä niistä raportoimiseksi. Riskienhallinnan avulla voidaan vähentää sattumanvaraisuutta ja sen avulla voidaan hyödyntää edullisia ratkaisuvaihtoehtoja. Riskienhallinta sisältää riskin tunnistamisen, riskin arvioimisen sekä riskienhallintaprosessin toteuttamisen sekä riskienhallintaprosessin seurannan, uudelleen arvioinnin ja kehittämisen. (Kuntaliitto 2000: 8; Her Majesty's Treasury 2004: 9, 13, 17; Raudasoja & Johansson 2009: 147; Ilmonen ym. 2010: 12, 33–34; Wang 2014: 184.)



Kuvio 5. Riskienhallintaprosessi (mukaiillen Ilmonen ym. 2013: 85).

Ilmonen ja muut (2013: 86–87) ovat kuvanneet riskienhallintaprosessia viiden vaiheen kautta. Vaiheet ovat esitettyinä kuviossa 5. Riskienhallintaprosessista on olemassa pelkistetympiä malleja, joista jo edellä mainittiin. Riskienhallintaprosessia on kuitenkin syytä tarkastella laajemmalti, jotta tavoitteellisen johtamisen elementit tulee huomioitua. Systemaattinen toiminta läpi prosessin on tärkeää. Ensimmäinen vaihe prosessia on tavoitteiden määrittäminen ja kohdentaminen. Tässä vaiheessa on tärkeää, että riskienhallinnan

nykytila organisaatiossa on tiedossa, jotta pystytään asettamaan realistiset sekä konkreettiset tavoitteet ja aikataulutamaan prosessi järkevästi.

Prosessin toisena vaiheena on riskien tunnistaminen ja arviointi. Riskien arvioinnissa riskit tunnistetaan ja analysoidaan. Riskit, jotka voivat uhata organisaation toimintaa tai taloutta on syytä kartoittaa mahdollisimman laajasti. Arvioinnissa on syytä ottaa huomioon muun muassa riskin syyt, mitä seurauksia riski voi pahimmillaan aiheuttaa, riskin suuruus ja todennäköisyys, mahdollinen toteutumisaika sekä riskin vaikutukset organisaatioon. Riskit olisi hyvä asettaa tässä kohtaa myös tärkeysjärjestykseen esimerkiksi pisteyttämällä ne. (Raudasoja & Johansson 2009: 150; Ilmonen ym. 2013: 85.)

Riskienhallintaprosessin kolmantena vaiheena on riskienhallintatoimenpiteet. Tämän vaiheen tarkoituksena on saattaa riski hyväksyttävälle tasolle. Keinoina voi olla esimerkiksi riskin pienentäminen, hyväksyminen, välttäminen, siirtäminen tai poistaminen. Kriittisille riskeille tarvitaan erikseen riskienhallintasuunnitelmat (Ilmonen ym. 2013: 90).

Neljäntenä prosessin vaiheena on riskiraportointi ja seuranta. Johdon riskiraportointi on syytä aloittaa siitä, että kerätään ja arvioidaan riskit sekä luokitellaan ne organisaation kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla (Ilmonen ym. 2013: 93). Riskienhallintaprosessin seuranta on tärkeää, koska sen avulla pystytään arvioimaan tehokkuutta sekä mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta. Raportointi on prosessin kannalta keskeistä, koska ilman sitä, tieto ei välity organisaatiotasojen välillä ja johdon on mahdotonta seurata prosessin kulkua ja tuloksia. Lisäksi tilivelvollisuuden toteutumista pystytään arvioimaan raportoinnin kautta. (Her Majesty's Treasury 2004: 31, 35.)

Viides vaihe on riskienhallinnan jatkuva parantaminen ja auditointi. Tavoitteiden ja konkreettisten suunnitelmien pohjalta käyttäen erilaisia arviointeja ja mittareita voidaan riskienhallinnan onnistumista. Jatkuva riskienhallinnan parantaminen on osa kokonaisvaltaista riskienhallintaprosessia. Jokainen organisaatio määrittelee itse jatkuvan parantamisen tavoitteet. Jatkuvan parantamisen tavoitteita voi olla riskienhallinnan kehittämisen lisäksi esimerkiksi toimintojen suoritustason varmistaminen. Auditoinnin kohteeksi tulisi valita koko prosessi, toimipaikka tai yksikkö. Auditointisuunnitelmassa tulee

huomioida muun muassa säännönmukaisuus, kehittämiskohteet sekä aiemmin tehdyt havainnot. (Ilmonen ym. 2013: 94–95.)

### 3.3. Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on saanut alkunsa Yhdysvalloissa. 1970-luvulta alkaen viranomaiset ja lainsäätäjät ovat alkaneet vaatia organisaatioiden sisäiseltä valvonnalta todellisia tuloksia. Watergate-tutkimuksen myötä, lahjonnan ja laittomien maksujen estämiseksi, organisaatioita vaadittiin järjestämään sisäinen valvonta siten, ettei väärinkäytöksiä pääse jatkossa tapahtumaan. (Holopainen ym. 2010: 49–50.)

Sisäinen valvonta on ohjausjärjestelmä, jolla on keskeinen osuus varmistettaessa, että organisaatio toimii annettujen toimintaohjeiden mukaisesti sekä tavoitteellisesti. Se käsittää kaikki ne toimintaperiaatteet ja -tavat, joiden avulla organisaation johto voi olla lähes varma siitä, että asetetut tavoitteet ja päämäärät saavutetaan. Sisäisen valvonnan pää tavoitteena on tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien hallinta. Sisäisen valvonnan riskien arviointi on kuitenkin pidettävä erillään riskienhallintaprosessista, koska se on erillinen oma toimintonsa. Sisäinen valvonta on osa jokaisen johtajan, kuten myös esimiehen työtä. Siihen liittyvät menettelyt kuuluvat normaaliin johtamistoimintaan, päivittäisiin ruttiineihin. Johtaja tai esimies ei välttämättä koe tekevänsä valvontaa vaan normaalia työtään. Organisaation tieto- ja johtamisjärjestelmät ovat apuna valvontatehtävän suorittamisessa. (Raudasoja & Johansson 2009: 141, 143–144; Holopainen ym. 2010: 50, 59; Koivu ym. 2010: 95, 121.)

Sisäinen valvonta on osittain lain ja suositusten velvoittamaa. Vuodesta 2005 alkaen valtionhallinnossa on pitänyt laatia niin sanottu sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Suurissa organisaatioissa sisäinen valvonta on lainsäädännön ja ohjeistuksien ohjailemaa, kun taas pienten organisaatioiden sisäinen valvonta on vapaaehtoista. Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä, mutta siinä edellytetään tilintarkastajan tarkastavan, sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi vuodesta 2009 alkaen kuntien on pitänyt antaa selvitys sisäisestä valvonnasta ja tuoda

esille merkittävimmät riskit toimintakertomuksissaan. Sisäisen valvonnan toteuttamiseen vaikuttaa esimerkiksi omistussuhteet, organisaation koko, toimiala, rakenne sekä toimintojen luonne. Näin ollen valvonta on erilaista eri organisaatioissa. (Säilä ym. 2008: 65–66; Koivu, Ranta-aho & Vuoti 2010: 102, 120; Ikäheimo ym. 2014: 119–120.)

Sisäinen valvonta ylettyy organisaation eri tasoille. Sitä toteuttaa organisaation hallitus, johto ja muu henkilöstö. Kunnassa sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus sekä ne toimielimet ja viranhaltijat, joilla on toimivaltaa kunnan varojen käytössä. Viranomaiset vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta. Käsitteenä sisäinen valvonta kattaa kaikki toimet, joilla organisaatio pyrkii välttämään yllätyksiä ja ongelmia, sekä sen avulla se pyrkii varmistamaan ja turvaamaan tavoitteidensa toteutumisen. Sisäisen valvonnan kohteena on niin toiminta, kuin myös talous. Julkisella sektorilla valvonnan painoarvo on erityisesti taloudellisessa valvonnassa. Syynä tähän on se, että julkiset palvelut tuotetaan suurelta osin yhteisillä, veronmaksajilta kerätyillä varoilla. Sisäisellä valvonnalla pyritään niin paljastamaan, kuin myös ehkäisemään mahdollisia virheitä, väärinkäytöksiä ja erehdyksiä. Sen avulla halutaan varmistaa sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen. Sillä halutaan turvata tehtävien mahdollisimman virheetön hoito ja ettei toimivaltuuksia ylitetä eikä resursseja tuhjata. Jos ehkäisevästä toiminnasta huolimatta virheitä tai puutteita havaitaan, sisäisen valvonnan avulla pyritään kehittämään vanhoja toimintatapoja sekä luomaan uusia. Sisäisen valvonnan avulla pyritään korjaamaan ei-toivottu tilanne. (Raudasoja & Johansson 2009: 141, 143; Holopainen ym. 2010: 51; Björkwall, Heinonen, Hakola, Huikko, Kietäväinen, Korento, Lehtonen, Mehtonen, Palo, Turkkila, Vaine, Vuorento & Ylitalo 2012: 61; Ikäheimo ym. 2014: 119–120.)

Sisäisen valvonnan toteuttajana johto määrittelee tahtotilansa sekä toleranssinsa väärinkäyttöihin. Johto laatii strategiat, ohjeet ja toimintaperiaatteet, johon sisältyy toimintaa turvaavat menettelyt ja ohjausvälineet. He suunnittelevat, organisoivat ja ohjaavat toimintaa siten, että tavoitteet ja päämäärät tullaan saavuttamaan kohtuullisella varmuudella. Johto jalkauttaa ohjeet ja toimintaperiaatteet koko henkilöstölle. Esimiesten rooli sisäisen valvonnan toteuttajina on valvontatehtävät, lisäksi he ohjaavat ja neuvovat alaisiaan. Organisaation johdon toteuttaessa sisäistä valvontaa, se ohjaa henkilöstöä tahtotilansa mukaiseen suuntaan. (Holopainen ym. 2010: 45–47.)

Sisäisen valvonnan pääpainon tulisi olla oikeiden menettelytapojen tukemisessa, niihin ohjaamisessa ja esimiesvalvonnassa. Sisäinen valvonta on prosessi, jossa arvioidaan toimintojen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta, raportoinnin luotettavuutta sekä lakien ja säännösten noudattamista. Sisäisen valvonnan avulla välitetään johdolle tietoa organisaation aikaansaannoksista ja tilasta, raportoinnin ohella. Sisäistä valvontaa toteuttaa organisaation hallitus, johto ja muu henkilökunta. Sen järjestäminen on ylimmän johdon vastuulla. Kunnassa järjestämisvastuu kuuluu myös ylimmälle johdolle, mutta kunnassa asianmukainen järjestämisvastuu on huomattavan laaja. Valtion virastoissa järjestämisvastuu on ylimmällä johdolla eli pääjohtajalla tai ylijohdajalla. Konsernitasolla sisäisestä valvonnasta vastaa kaupungin konsernijohto. Suomen osakeyhtiölaki ja listayhtiöiden hallinnointi koodi määrää organisaation hallituksen ottamaan vastuun sisäisen valvonnan järjestämisestä. Ylin johto vastaa, että organisaation kaikissa toiminnoissa, kaikilla tasoilla on tarpeeksi sisäistä valvontaa. Johdon vastuulla on rakentaa valvontajärjestelmä ja valvoa sen toimintaa. (Raudasoja & Johansson 2009: 141, 143; Holopainen ym. 2010: 171; Koivu ym. 2010: 120; Ikäheimo ym. 2014: 119–120.)

Sisäisen valvonnan keskeiset menettelytavat ja ohjeet tulee olla kirjattuna organisaation hallinnollisiin sääntöihin. Lisäksi vastuut on jaettava selkeästi eri henkilöille. Sisäisen valvonnan tehokkuus on yhteydessä siihen, kuinka hyvin organisaatiossa toimivat henkilöt ymmärtävät ja tietävät tavoitteensa ja tehtävänsä organisaatiossa. Oleellista on myös, että valvonta kohdennetaan organisaatiossa oikein, jotta tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollisimman maksimaalista. Esimerkiksi liian pieniin yksityiskohtiin paneutuminen valvonnassa voi vaikuttaa negatiivisesti tavoitteiden toteutumiseen. (Säilä ym. 2008: 65; Raudasoja & Johansson 2009: 143–144.)

Sisäiseen valvontaan liittyy rajoitteita. Koska se on ihmisten toteuttamaa, on aina mahdollisuus inhimillisiin virheisiin. Päätöksentekijä voi tehdä virhearvion, valvonnan kustannukset ja hyödyt eivät ole oikeassa suhteessa, ohjeita voidaan ymmärtää väärin, valvontajärjestelmän kiertämisen mahdollisuus, johto voi toimia auktoriteettiasemaansa vedoten valvontajärjestelmän ulottumattomissa tai johto on laiminlyönyt valvontatehtävänsä. (Holopainen ym. 2010: 53.)

### 3.4. Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on parantaa organisaation toimintaa ja tuottaa sille lisäarvoa. Sen avulla organisaatio voi saavuttaa tavoitteensa tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Sisäinen tarkastus tukee organisaation tavoitteiden saavuttamista tarjoamalla järjestelmällisen tavan lähestyä valvonta-, riskienhallinta- ja hallinta- sekä johtamisprosessien tehokkuuden kehittämistä ja arviointia. Sisäinen tarkastus toimii kaikilla organisaation tasoilla. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista. Sisäinen tarkastus vaikuttaa kaikilla organisaation tasoilla. Se toimii toimeenpanevan johdon kumppanina. Jotta sisäinen tarkastus on riippumatonta, tulee se olla hyvin asemoituna hyvän johtamis- ja hallinnointijärjestelmän, hyvän tarkastustavan sekä sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien mukaan ja se noudattaa ammattikunnan eettisiä sääntöjä. Jokaista sisäistä tarkastajaa velvoittaa The Institute of Internal Auditorsin (IIA) ylläpitämät ammattistandardit. (Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola & Vehmas 2013: 17–18, 20.)

Sisäisellä tarkastuksella on merkittävä rooli riskienhallinnassa. Yksi sisäisen tarkastuksen määrittelyistä tehtävistä on riskienhallintajärjestelmän arviointi. Se tuottaa johdolle varmistusta riskienhallinnan toimivuudesta ja tehokkuudesta. Sisäinen tarkastus ei kuitenkaan voi osallistua itse riskienhallintaprosessiin sen toteuttajana tai päättäjänä, mutta varovaisuutta noudattaen konsulttina toimiminen prosessiin liittyen on mahdollista. Sisäisellä tarkastuksella ei ole lainkaan vastuuta riskienhallinnasta, vaan kokonaisvastuu on johdolla. (Holopainen ym. 2013: 47.) Sisäisen tarkastuksen päätehtävänä on organisaation riskienhallinnan varmentaminen (Niemi 2018: 337).

Riskienhallinnan tuloksellisuutta arvioidaan koko sisäisen tarkastuksen työn perusteella. Siinä arvioidaan, tukevatko toiminta-ajatusta organisaation asettamat tavoitteet, onko merkittävimmät riskit tunnistettu sekä arvioitu, onko valittu oikeanlaiset toimet riskien hallitsemiseksi, onko riskeistä kerätty olennainen tieto ja tiedotetaanko tieto organisaation sisällä siten, että johto ja henkilöstö voivat suorittaa heille asetetut velvollisuudet ja seuraako johto riskienhallintaprosessia jatkuvasti vai arvioidaanko riskienhallintaprosessia erikseen. (Holopainen ym. 2010: 40–41.)

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa. Se voidaan nähdä kunnissa osana toiminnan varmistus- ja arviointitoimintaa sekä johdon apuna. Se on systemaattista tarkastusta, jonka suorittaa nimetty henkilö tai useampi. Kuntalaissa ei ole säädetty sisäisestä tarkastuksesta, mutta normaalisti se toimii kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan alaisuudessa. Sisäistä tarkastusta voi suorittaa erityinen sisäisen tarkastuksen yksikkö tai se voidaan hankkia ostopalveluna tilintarkastusyhteisöiltä. Sisäinen tarkastus on kunnan johdosta ja hallituksesta riippumatonta. (Alftan, Blummé, Heikkala, Kontula, Miettinen, Pakarainen, Sinersalo, Sjölund, Sundvik, Tarvainen, Tikkanen, Turakainen, Urrila & Vesa 2008: 74–75; Säilä ym. 2008: 71; Björkwall, Heinonen, Hakola, Huikko, Kietäväinen, Korento, Lehtonen, Mehtonen, Palo, Turkkila, Vaine, Vuorento & Ylitalo 2012: 61.)

#### 4. NEW PUBLIC MANAGEMENT TILIVELVOLLISUUS JA TEHOKKUUS OP- PINA

New Public Management on tuonut tilivelvollisuuden sekä tehokkuuden mukanaan julkisen sektorin ajatteluun. Julkisella sektorilla on juuri nyt lukuisia haasteita. Hidastuva talouskasvu, lisääntyvä velkaantuminen sekä ikääntyvä väestö edellyttää aiempaa tehokkaampaa toimintaa. (Sydänmaanlakka 2015: 15.) Niin tilivelvollisuus, kuin myös tehokkuus liittyvät keskeisesti riskienhallintaan ja riskienhallintaprosessiin. Mielestäni on siis täysin perusteltua tässä työssä tutustua hieman tarkemmin myös New Public Managementiin ja mahdollisesti luoda mielikuvaa, mitä New Public Management on tuonut mukanaan julkisen sektorin riskienhallintaan. Tulen tässä kappaleessa käsittelemään tarkemmin New Public Managementia sen etuineen sekä mahdollisine haittoineen sekä tilivelvollisuutta ja tehokkuutta peilaten niitä riskienhallintaan.

##### 4.1. New Public Management

New Public Managementin eli uuden julkisjohtamisen periaatteet ovat moninaisia sekä laaja-alaisia. Tämän vuoksi sitä on hankala määritellä. Sillä pyritään antamaan jämäkkä kuva julkisen johtamisen periaatteista, jotka ovat ohjanneet hallinnon reformeja viimeisten vuosikymmenien ajan useissa länsimaissa. (Lähdesmäki 2003: 59.)

New Public Managementin kulta-aikaa on eletty 1980-luvun lopulta aina 2000-luvun alkuun asti. New Public Management on tuonut mukanaan julkiselle sektorille yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä. Tarkoituksena on ollut saada resurssit niin tehokkaaseen käyttöön kuin mahdollista. Tehokkuusajattelu sisältää paljon yksityisen sektorin johtamisajattelua ja New Public Managementin pyrkimyksenä oli juurruttaa tätä ajattelua myös julkisen sektorin toimintaan. Vastinetta rahalle –periaate kuvautui ”taikasanana”, johon vedoten vaadittiin julkisen sektorin uudistamista. Hallinnon haluttiin kiinnittävän enemmän huomiota kustannuksiin sekä panos-tuotos –suhteisiin. Julkinen hallinto palvelee kansalaisia pääasiassa verovaroin ja näin ollen toiminnan tulee olla tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa. Todellista vastikkeen saamista rahoille on kuitenkin hankalaa

arvioida, koska todellisen vastikkeen ja verojen maksun yhteyttä on vaikeaa arvioida. (Lähdesmäki 2003: 61; Hyyryläinen 2004: 43.)

New Public Management johtamisdoktriinina etsii vastauksia siihen, mikä olisi paras tapa johtaa ja organisoida. Sen pyrkimyksenä on parantaa johtamista soveltamalla yksityisen sektorin käytäntöjä julkiselle sektorille, kiinnittämällä huomiota talouden sekä tehokkuuden kysymyksiin ja vahvan johtamisen ihanteella. New Public Managementin mukaan yksityisen sektorin johtamista koskevat periaatteet ovat yleistettävissä julkiselle sektorille. New Public Managementissa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota strategiseen johtamiseen, nykyisiin palvelutuotantotapojen vaihtoehtoihin, johdon valmiuksien nostoon sekä selkeään tulostuottavuuteen. (Lähdesmäki 2003: 53; Hyyryläinen 2004: 45–46.)

New Public Managementiin kuuluu oppi managerialismista, ammattimaisesta johtajuudesta. Huomiota kiinnitetään yksityisen sektorin saavutuksiin, jonka kautta etsitään hyvää johtamista. Johtamisen funktioista New Public Management korostaa tehokkuutta, suorituskyvyn arviointia, palkitsemista, strategisuutta sekä valvontaa. Hallinnon suorituskykyä, taloudellista vastuuta, tehokkuutta, kilpailua ja palveluiden uusia tuottavuusmuotoja analysoidaan. Yksilöllisyyttä korostetaan. Yksilöllisiä valintoja on pystyttävä tekemään myös julkisella sektorilla ja yksilön tulee tietää, mihin verovaroja käytetään. (Salminen 2004: 71–72, 76–77.)

New Public Management ei ole välttynyt kritiikiltä. Sitä on syytetty muiden muassa yleis-pätevien ratkaisujen tarjoamisesta johtamisongelmiin. Sitä on kritisoitu myös liiallisesta yksityisen sektorin ihannoinnista. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 250). New Public Management on saanut negatiivista palautetta myös siitä, ettei sillä ole selkeää sisältöä. Lisäksi sitä on syytetty tehottomuudestaan alentaa julkisen sektorin kustannuksia. Yleisen kritiikin kohde on ollut myös yksittäisen hyödyn tavoittelu. New Public Managementin on sanottu olevan vain väline tehostaa uusien johtajien urakehitystä. Sitä on pidetty myös ristiriitaisena tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden arvojen välillä. (Hood 1991: 3, 8–10, 16.)

## 4.2. Tehokkuus

New Public Management toi mukanaan ajattelun tehokkuudesta julkishallintoon. Puhutaan englanninkielisen termistön mukaan kolmesta E:stä (economy, efficiency, effectiveness). Julkista hallintoa ja taloutta tulisi siis tarkastella tehokkuusperiaatteiden mukaan eli tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein. Tehokkuudessa pyrkimyksenä on käyttää julkisia varoja niin tehokkaasti kuin mahdollista. Julkishallinnossa ollaan yhä enemmän kiinnostuneita resurssien taloudellisesta käytöstä, tehokkuudesta. Julkisella sektorilla on ollut ongelmana resurssien epätaloudellinen käyttö, mikä on johonnut muun muassa asiakkaiden taipumuksesta tuhlata ilmaisia tai liian halpoja hyödykkeitä. Julkishallinto onkin pyrkinyt lisäämään tietoisuutta todellisista kustannuksista. Esimerkkinä apteekkien kuiteissa näkyvät todelliset lääkekustannukset. Verovaroin kustannettavien palveluiden tehostamistyö on huomattavasti haasteellisempaa kuin yksityisellä sektorilla. Selityksenä tälle on se, että yksityinen sektori on kilpailulle altis. Miksi julkishallinto on kiinnostuneempi tehokkuudesta? Syiksi on esitetty yleinen ilmapiiri, jossa kiinnitetään enemmän huomiota tuloksiin ja edistyksen moottorina pidetään yrittämistä. Toisena asiana on valtioiden, hallitusten ja alueiden tuoma paine, käyttää verovaroja säänteliäästi budjettirahoitusten kautta. Kolmantena syynä on se, että yhä useammat osat yhteiskunnasta katsovat ja toimivatkin kilpailun piirissä. Neljänneksi ja viimeiseksi syyksi on mainittu sääntelyn purkaminen, siirtyminen kilpailun piiriin sekä yksityistäminen. Nämä lisäävät aiemmin julkisena palveluna tuotettuun toimintaan dynaamisuutta. (Hyyryläinen 2004: 43; Karlöf 2004: 28–32; Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 247.)

Tehokkuuden merkitys nykyisessä julkishallinnossa on kiistaton. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 248.) Tehokkuus käsitteenä on yleismaailmallinen ja se koskee kaikkia organisaation osia kokoon katsomatta. Lähtökohtaisesti tehokkuus on kaiken organisoitun toiminnan tarkoituksena. Tehokkuuden vaatimus ylettyy tänä päivänä niin julkiseen, kuin myös yksityiseen sektoriin. Tämän lisäksi vaatimus näkyy myös aatteellisista organisaatioista aina ammattiyhdistyksiin asti. Voidaan sanoa tehokkuuden vaatimuksen näkyvän koko yhteiskunnassamme. Tehokkuuteen voivat vaikuttaa muiden muassa ihmiset, aika, pääoma ja niin edelleen. Tehokkuuden on sanottu olevan yritystalouden ydin. Tehokkuudessa on kyse siitä, että talous saa irti parhaan mahdollisen lopputuloksen

voimavaroillaan. Toisin sanoen kaiken organisoidun toiminnan tarkoituksena on tuottaa tulos, joka ylittää sen saavuttamiseen uhratut kustannukset. Sana tehokkuus tulee esille lähes jokapäiväisessä elämässä. Valitettavan usein tehokkuus kuitenkin sekoitetaan tuottavuuteen. Tehokkuus on läheistä sukua taloudellisuudelle. (Karlöf 2004: 5–6, 9, 16, 97; Karlöf & Lövingsson 2004: 286–288; Tuomala 2009: 35; Laamanen & Tinnilä 2009: 102–103.)

Tuottavuuden ja tehokkuuden eroa voi olla vaikea erottaa. Onkin syytä avata hieman enemmän käsitettä tuottavuus (productivity), jotta tuottavuuden ja tehokkuuden keskinäinen ero tulee selkeämmin esille. Tuottavuus on yksi tekijä, joka vaikuttaa kustannuksiin. Tuottavuus on organisaation, kuin myös kansantalouden tuotantokyvyn mittari. Tuottavuus mittaa, kuinka hyvin tuotantopanokset onnistutaan muuttamaan hyödykkeiksi. (Pohjola, Pekkarinen & Sutela 2006: 78.)

Tuottavuutta voi tarkastella kahdesta eri näkökulmasta, joko muutoksena ajan kuluessa tai tasoeroina eri yksiköiden välillä. Kun tuottavuutta mitataan, selvitetään tuotantoyksikön oman toiminnan vaikutuksia tuotokseen. Panosten tai tuotantoprosessin ulkopuoliset tekijät eivät kuulu tuottavuuteen. (Kangasharju 2008: 14, 20.)

Braxin (2007: 4–5) mukaan tehokkuutta voidaan ilmaista arvon suhteena panokseen ja tuottavuudella syötteen tai panostusten ja tuotosten välistä suhdetta. Tuottavuuden siis käsitellessä tuotoksen ja panoksen suhdetta sinällään, tarkastelee tehokkuus suoritusta suhteessa johonkin vertailuarvoon. Tuottavuuden periaatteellisena vastakohtana voidaan pitää tuhlausta.

Tehokkuus ilmaistaan usein arvon suhteena panokseen tai arvona ja tuottavuutena. Jos arvo ja panokset ovat tarkasti määriteltävissä, voidaan puhua kokonaistehokkuudesta. Käytännössä tämä ei kuitenkaan usein ole mahdollista vaan saamme tyytyä likiarvoihin ja osatehokkuuksiin. Tehokkuutta voidaan tarkastella myös arvon ja tuottavuuden kautta. Organisaatiossa tulee pyrkiä mahdollisimman hyviin tuloksiin. Tehokkuus nykyhetkessä on operatiivinen asia, kun taas tulevaisuudessa tehokkuus on strateginen. (Karlöf 2004:

9, 97; Karlöf & Lövingsson 2004: 286–288; Laamanen & Tinnilä 2009: 102–103; Tuomala 2009: 35.)

Tehokkuudella on kaksi puolta: vaikuttavuus sekä tuottavuus. Tuottavuus kertoo, miten tehokkaasti palveluita ja tuotteita on tuotettu. Vaikuttavuus puolestaan kertoo, onko palveluista ja tuotteista ollut hyötyä asiakkaille. Tehokkuuden kulmakiviä on kirjallisuudessa mainittu olevan laatu, aika sekä kustannukset. Liiketoiminnassa saavutetun tason pitäminen vaatii jatkuvaa toiminnan tehostamista. Jotta pysyvä vaikutus saavutetaan, tulee toiminnan täyttää laatu-, aika- ja kustannusvaatimukset. Verorahoille tuleva vastike on riippuvainen tehokkuudesta. (Lähdesmäki 2003: 67; Åkerberg 2006: 19; Laamanen & Tinnilä 2009: 103.)

Tehokkuus, tuottavuus ja vaikuttavuus sitoutuvat mielestäni luontevasti myös riskienhallinnan konseptiin. Selvin yhtymä kohta on varmasti organisaation onnistuneen riskienhallinnan vaikutukset tulokseen. Kun riskienhallinta on hoidettu asianmukaisesti, organisaation toiminta on tehokkaampaa, tuottavampaa ja vaikuttavampaa. Riskienhallinnan tulee myös olla tehokasta. Kun kaikilla riskienhallintaan osallistujilla on homma hanskassa, on itse riskienhallinta lopputuloksen lisäksi tehokasta, tuottavaa ja vaikuttavaa. Kuten jo aiemmin tässä tutkielmassa on mainittu, on riskienhallinta varsinkin julkisella sektorilla usein huomaamatonta onnistuessaan. Tämän vuoksi riskienhallinnalle ei välttämättä osata antaa sille kuuluvaa arvoa tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista organisaation onnistumisten yhteydessä.

### 4.3. Tilivelvollisuus

Tilivelvollisuus on osana ihmisten arkipäivää, vuorovaikutuksessa ja ihmisenä olemisessa. Meillä on jopa tarve tehdä tiliä muille esimerkiksi oman toimintamme järjellisuudesta. (Pellinen 2005: 219.) New Public Management toi tilivelvollisuuden (accountability) keskeiseksi osaksi julkista johtamista. Tilivelvollisuus poikkeaa yksityisellä ja julkisella sektorilla toisistaan. Tahot, joille ollaan vastuussa ovat monilukuisempia kuin yksityisellä sektorilla. Myös sisällössä ja luonteessa on eroja. Virkamiehen vastuun on

luonnehdittu olevan poliittista, byrokraattista, oikeudellista sekä taloudellista. (Hyyryläinen & Lehto 2014: 19.) New Public Managementilla on tapana keskittyä enemmän yksilön tilivelvollisuuteen, kuin kollektiiviseen tilivelvollisuuteen. Fokus on ennen kaikkea yksilöllisessä johtajan tilivelvollisuudessa (Laegreid 2014: 325).

Tilivelvollisuus on merkittävässä asemassa hallintotieteen tutkimuksessa. Tieteellisessä keskustelussa sitä ei kuitenkaan ole tarkkaan määritelty. Organisaationaalisista ja institutionaalisista eroista huolimatta julkisen ja yksityisen sektorin välillä tilivelvollisuus on pohjimmiltaan samanlaista. Näkemys tilivelvollisuudesta julkisella sektorilla käsittää läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisuuden. Monesti tilivelvollisuus rinnastetaan käsitteen hyvään hallinto- ja johtamistapa alle. (Bovens 2007: 449.) Tilivelvollisuuden toteutumisen todistaminen vaatii raportointia. Aiemmin mainittu vastiketta rahalle –periaatteessa korostuu julkisen sektorin toimijoiden tilivelvollisuus ja vastuu toimistaan myös sidosryhmille. (Lähdesmäki 2003: 77; Bovens 2007: 12, 449; Diggs & Roman 2012: 309.)

Kärjistetyksi voidaan sanoa tilivelvollisuuden olevan synonyymi sanktioimiselle ja valvonnalle (Lähdesmäki 2003: 79). Tilivelvollisuutta voidaan kuvata velvollisuutena tehdä tiliä jostain asiasta ja toisaalta oikeutena saada tietää. Tilivelvollisuuden raportointi ei koske pelkästään rahamääräistä raportointia vaan se voi koskea tavoitteiden toteutumista ja tuloksia laajemminkin (Näsi 1996: 229). Pellisen mukaan tilivelvollisuudella tarkoitetaan henkilön vastuuta asiasta, johon liittyy velvollisuus raportoida jollekin toiselle. Hän jaottelee tilivelvollisuuden julkiseen- sekä piilevään tilivelvollisuuteen (Pellinen 2005: 218).

Tilivelvollisuus on määritelty myös pakottavaksi suhteeksi kahden toimijan välillä. Tässä asetelmassa teoista tai tapahtumista vastataan taholle eli ollaan tilivelvollisia, joka on vastuun antanut. Tilivelvollisuuteen kuuluu sellaisten kriteereiden luominen, joiden avulla kyetään tehokkaasti valvomaan tilivelvollisen osapuolen tehokkuutta, tehtävän suoritusta sekä sovittujen asioiden noudattamista. Olennaista on, että osapuolet tiedostavat omat roolinsa liittyen tilivelvollisuuteen myös käytännössä, jotta tilivelvollisuus ei pääse vaarantumaan. (Australian Council of Auditors-General 2018.)

Meklinin määritelmän mukaan (ks. taulukko 3) tilivelvollisuus jaetaan talouden näkökulmasta kolmeen tasoon. 1. Tuloksellisuuteen liittyvä tilivelvollisuus, jonka perustana on vastinetta rahoille –periaate eli vaatimus rajoitettujen voimavarojen tehokkaasta käytöstä. 2. Rahoitukseen liittyvä tilivelvollisuus, jolla tarkoitetaan vaatimusta rahoituksen käyttämisestä sovittujen pelisääntöjen puitteissa. 3. Yhteiskuntaan liittyvä tilivelvollisuus, joka on kohdentumattominta ja laajinta tilivelvollisuutta. (Meklin 1995: 120.)

Taulukko 3. Tilivelvollisuuden tasot (mukaillen Meklin 1995: 120).

Tilivelvollisuuden taso	Selitys
1. Tuloksellisuuteen liittyvä tilivelvollisuus	Vastinetta rahoille, rajoitettujen voimavarojen tehokas käyttö
2. Rahoitukseen liittyvä tilivelvollisuus	Rahoituksen käyttö sovittujen pelisääntöjen mukaisesti
3. Yhteiskuntaan liittyvä tilivelvollisuus	Kohdentumattominta ja laajinta tilivelvollisuutta

Taulukossa 4 on Domzekin & Dubnickin (1987: 228–229) esiin tuomat tilivelvollisuuden tyypit. Heidän mukaansa tilivelvollisuus voidaan jakaa poliittiseen tilivelvollisuuteen, byrokraattiseen tilivelvollisuuteen, lailliseen tilivelvollisuuteen sekä ammatilliseen tilivelvollisuuteen. Poliittisen tilivelvollisuuden kysymyksenä on, kuka on poliittisen ympäristön todellinen päämies ja ketä julkinen valta edustaa. Poliittinen tilivelvollisuus on organisaation ulkopuolista ja matalaa kontrollin osalta. Byrokraattinen tilivelvollisuus kohdistaa tilivelvollisuuden organisaation ylimpään johtoon. Organisaation alempiin portaisiin kohdistetaan laaja-alaiset valvontatoimenpiteet. Julkisen sektorin tilivelvollisuutta kuvataan usein byrokraattisen tilivelvollisuuden kautta. Byrokraattisen tilivelvollisuuden tulee toimiakseen olla vallan käytön alla, joka on laillisesti perusteltua ja hyvin organisoitua. Ammatillinen tilivelvollisuus edellyttää vahvaa ammatillista osaamista organisaatiossa. Toteutuakseen ammatillinen tilivelvollisuus edellyttää, että omistajataho osoittaa luottamustaan organisaation osaamiseen. Kontrollin osalta tätä tilivelvollisuutta voidaan kuvata organisaation sisäiseksi ja matalaksi.

Taulukko 4. Tilivelvollisuuden tyypit (mukaiillen Romzek &amp; Dubnick 1987: 229).

	Kontrollin sisäinen lähde	Kontrollin ulkoinen lähde
Korkea kontrollin taso	Byrokraattinen tilivelvollisuus	Oikeudellinen tilivelvollisuus
Matala kontrollin taso	Professionaalinen tilivelvollisuus	Poliittinen tilivelvollisuus

Julkisella sektorilla tilivelvollisuus tulisi nähdä laajana suhteena. Tilivelvollisuuden näkeminen pelkästään hallinnon sisäisenä asiana ei ole riittävää. Silloin tilivelvollisuus olisi ainoastaan viranomaisen keskinäistä valvontaa ja vastuuta. Laajemmin katsottuna tilivelvollisuus esimerkiksi kunnassa merkitsee jokaisen hallintokunnan, viraston ja näiden yksiköiden, johtajien sekä työntekijöiden vastuuta kuntalaisille siitä, että tarjolla on käytävissä olevilla resursseilla, parasta mahdollista palvelua. Kunnan varojen käyttäminen tarkoituksenmukaisesti on myös osa tilivelvollisuutta. (Hautamäki 1995: 52.)

Tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää raportointia. Raportointi toimii tilivelvollisuuden toteutumisen varmistajana. Toinen tärkeä osa tilivelvollisuuden todentamista on informaatio ja sen kulku. Toimivalla raportoinnilla voidaan varmistaa tämän toteutuminen. Raportoinnin sisällön tulee olla oikeassa suhteessa kohteeseen ja sen tulee olla taajuudeltaan oikeanlaista. Raportoinnista sovittaessa on tärkeää ottaa huomioon aikataulu, sisältö sekä raportoinnin muoto. Raportoinnin tulee olla myös helposti saatavilla. (Australian Council of Auditors-General 2018.)

Tilivelvollisuuden toteutumisen ei ole julkisella sektorilla mutkatonta. New Public Management on tuonut haasteeksi muun muassa sen, että tilivelvollisuus on niin liiketoiminnallista, kuin myös poliittista. Samaan aikaan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin yhteistyö ja verkostot ovat tehneet tilivelvollisuussuhteista enemmän monitulkintaisia. Lisäksi voi olla haastavaa identifioida, kuka on tilivelvollinen mistäkin tuloksista, koska tilivelvollisuussuhteet ovat sekavia. (Laegreid 2014: 328.)

Mielestäni tilivelvollisuus ja riskienhallinta toimivat käsi kädessä. Molemmat ovat tapa varmistaa epätoivottujen riskien toteutuminen sekä oikeanlaisten toimintatapojen noudattaminen. Molempiin kytkeytyy myös tiiviisti asioista raportointi. Tilivelvollisuus toki koskee pelkästään ihmisiä, kun taas riskienhallinta koskee myös esimerkiksi laitteita, jotka valmistavat tuotteita. Tilivelvollisuuden osalta ei myöskään katsota samalla tavalla tulevaisuuteen, kun taas riskienhallinnassa näin tulisi tapahtua. Lisäksi riskienhallinnan sijaan tilivelvollisuus mielletään useammin negatiiviseksi asiaksi, kun taas riskienhallinta ei tällaista miellelyhtymää muodosta. On tiedossa, että kumpikaan näistä ei toimi täydellisesti organisaatioissa.

Tilivelvollisuus voidaan mielestäni nähdä omanlaisena riskienhallintana. Jään pohtimaan, että jos tilivelvollisuus sekä riskienhallinta olisi moitteetonta, kuinka monilta epäkohdilta voitaisiin välttyä? Olisiko esimerkiksi Jari Aarnio päässyt tekemään kaikkia niitä rikoksia, jos hän olisi asianmukaisesti hoitanut tilivelvollisuutensa ja riskienhallinta organisaatiossa olisi ollut kunnossa?

## 5. JOHDON ASEMA TALOUDEN RISKIENHALLINNASSA

Johtajuus on korostunut julkisessa hallinnossa aina 1980-luvulta asti (Lumijärvi 2009: 10). Johtamiselle on olemassa useita määritelmiä. Mary Parker Follett on todennut johtamisen olevan ”the art of getting things done through people” (Evered & Selman 1989: 31). Mielestäni tässä kiteytyy täydellisesti johtamisen ydin ja lausahdusta pidetään edelleenkin hyvänä johtamisen määrittelynä. Jaan Saariluoma on puolestaan todennut, että johtajan tehtävä on ajatella. Ajattelu ei ainakaan tänä päivänä enää yksistään riitä, vaan toinen tärkeä tehtävä on tehdä päätöksiä sekä ajaa organisaatiota kohta sovittuja tavoitteita. (Ahteensivu ym. 2018: 69–70).

Pohjimmiltaan johtaminen perustuu valtaan ja valtasuhteisiin. Johtaminen sisältää kaikki ne osa-alueet, joiden avulla organisaatiota sopeutetaan toimintaympäristön muuttumiseen. Hallinnon käsitteeseen johtaminen liittyy keskeisesti: Miten johtaja käyttää hallintovaltaa ja kenen hallinnassa organisaation toiminta on. (Salminen 2002: 103–107.)

Johdon toimenkuvaan liittyy aina mahdollisuus vaikuttaa asioihin. Ylimmän johdon katsotaan olevan merkittävässä asemassa julkisten organisaatioiden pitkän tähtäimen politiikassa. Myöskään paikallisen tason johdon merkitystä ei tule väheksyä, koska tämän tason johtaminen heijastaa palvelun laatuun. (Lumijärvi 2009: 10.)

Johtamiseen yhdistetään usein myös luottamus. Luottamuksen sanotaan edellyttävän pätevyyttä sekä motivaatiota. Johtajana toimiminen vaatii paljon. Johtajalla tulee olla kyky rakentaa luottamusta, kestävyyttä, rehellisyyttä, empatiaa ja kykyä asettua toisen asemaan. Johtajan pitää myös luottaa omaan henkilöstöönsä. Luottamus voi olla intuitiivista päätettävissä asioita ja muita ihmisiä kohtaan. (Ahteensivu ym. 2018: 68.)

Toimeenpaneva johto on vastuussa käytännön johtamisesta: suunnittelusta, päätöksenteosta, organisoinnista, toimeenpanosta sekä valvonnasta. Heidän tehtävänä on ohjata organisaatiota siten, että turhia riskejä vältetään, mahdollisuudet hyödynnetään ja sovitut tavoitteet tulee saavutetuksi. Johdon vastuulla on strategisen ja operatiivisen johtamisen lisäksi muun muassa riskienhallinta- ja valvontajärjestelmien suunnittelu sekä

riskienhallinnan ja valvonnan toteuttaminen. He ovat asiasta tilivelvollisia. (Holopainen ym. 2013: 20, 45; Korento & Ylitalo 2013: 8.)

Julkinen taloushallinto voi näyttäytyä ulkopuolisen silmin alisteisena politiikalle, jossa merkittävimmät valinnat on tehty jo etukäteen. Se voi vaikuttaa myös huonolta liiketoiminnalta, jossa hallinnollisen toiminnan säännöt ja yleinen etu rajoittavat voitontavoittelua (Johanson ym. 2011: 153). Tulen tässä kappaleessa kertomaan hyvästä hallinto- ja johtamistavasta, jota lähestyn käsitteen corporate governance kautta. Lisäksi avaan, mitä talouden johtaminen on, mitä tehtäviä organisaation johto tekee riskienhallinnan toteuttamiseksi sekä miten pehtoriteoria mahdollistaa johdolta hyvän riskienhallinnan toteuttamisen.

### 5.1. Hyvä hallinto- ja johtamistapa

Hyvän hallinto- ja johtamistavan (corporate governance) tarkoituksena on helpottaa luottamuksen ja läpinäkyvyyden rakentamista sekä tilivelvollisuuden tärkeyden vaalimista pitkän tähtäimen investoinneissa, talouden tasapainottamisessa sekä liiketoiminnan rehellisyydessä (OECD 2015: 7). Hyvän hallinto- ja johtamistavan kulttuuri syntyy, kun monet organisaation toisiinsa vaikuttavat osat muodostavat kokonaisuuden, kuten eri toimijoiden kokonaisuudet ja hallinnon rakenteet. Myös riskienhallinnan tulisi kulkea yhdessä hyvän hallinto- ja johtamistavan kanssa. (Alftan ym. 2008: 12; OECD 2014: 15.)

Corporate governancella on lukuisia suomennoksia, kuten hyvä hallinto- ja johtamistapa, organisaation hallinnointi, omistajaohjaus sekä organisaation hallinnointi ja organisaation johdon valvonta. Ei siis ole olemassa yhtä mallia hyvästä hallinto- ja johtamistavasta. (OECD 2015: 10; Ikäheimo, Malmi & Walden 2016: 183.) Yleisimmin corporate governancella tarkoitetaan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, joka määrittelee organisaation johdon velvollisuudet, roolin sekä johdon suhteen osakkeenomistajiin. Yksinkertaisesti ilmaistuna hyvä hallinto- ja johtamistapa on järjestelmä, jonka avulla yritystoimintaa kontrolloidaan ja johdetaan. (Kuntaliitto 2009: 12.)

Hallintotieteellinen tutkimus huomioi yhä enemmän julkista hallintoa, politiikkaa sekä talouteen liittyviä eettisiä kysymyksiä. Tämä on tärkeää hyvän hallinto- ja johtamistavan kehittämisen näkökulmasta (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011: 244). Suomessa hyvää hallinto- ja johtamistapaa sääntelee muun muassa tilintarkastuslaki, arvopaperimarkkinalaki, osakeyhtiölaki sekä kuntalaki. Lisäksi on olemassa suositustyyppisiä ohjeistuksia, joita ovat laatineet esimerkiksi Arvopaperimarkkinayhdistys ry sekä Keskuskauppa-kamari. Suosituksien tarkoituksena on täydentää lakisäätöisiä menettelytapoja. Joissakin kunnissa on myös laadittu täydentäviä hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeita sekä suosituksia. Nämä hyväksyy kunnanhallitus tai –valtuusto. (Kuntaliitto 2009: 12, 14.)

Yksiselitteistä määritelmää hyvälle hallinto- ja johtamistavalle eli corporate governanceelle ei ole olemassa, kuten edellä jo mainittiin. Sen on sanottu jopa olevan synonyymi yhtiön tilivelvollisuudelle. Käytännössä hyvä hallinto- ja johtamistavan turvin yhtiön hallinto toimii. (Kuusela & Ollikainen 2005: 124.)

Yleensä hyvästä hallinto- ja johtamistavasta puhuttaessa tarkoitetaan sellaista yhtiön ohjaus- ja hallinnointijärjestelmää, joka määrittelee johtajien ja hallituksen roolin, velvollisuudet ja mahdolliset suhteet osakkeenomistajiin. Yleisesti alan julkaisuissa käytettävä määritelmä on tyypillisesti OECD:n määritelmä, jonka mukaan hyvä hallinto- ja johtamistapa on kokoelma yhtiön johdon, hallituksen ja muiden sidosryhmien välisiä suhteita. Hyvän hallinto- ja johtamistavan avulla saadaan aikaan rakenne, jolla pystytään asettamaan tavoitteet sekä määrittelemään keinot niiden saavuttamiseksi ja suoritusten valvomiseksi. Yksinkertaisesti sanottuna hyvä hallinto- ja johtamistapa on järjestelmä, jonka avulla yritystoimintaa kontrolloidaan sekä johdetaan. (Kuusela & Ollikainen 2005: 123–124; Alftan ym. 2008: 15; Kuntaliitto 2009: 12.)

Osaksi hyvää hallinto- ja johtamistapaa on luotu kansainvälisiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan malleja. Lähtökohtana on, että johto luo johtamisfilosofian, määrittelee tärkeiden seikkojen suhteen tahtotilansa, asettaa tavoitteet, seuraa tavoitteiden saavuttamista ja toteuttaa tai teettää riskianalyysyjä. Johtamistapakulttuuriin kuuluu osatekijöitä, joihin kuuluvat eettiset arvot, rehellisyys, johdon filosofia, koko henkilöstön pätevyys, johdon toimintatapa sekä hallituksen osoittama ohjaus ja huolenpito. Näistä huolehtimalla johto

pystyy vaikuttamaan muiden muassa sisäisen valvonnan onnistumiseen. Keskeisessä asemassa hyvän hallinto- ja johtamistavan toteuttamisessa on hallituksen jäsenten valinnalla, pätevyydellä, kokoonpanolla, lukumäärällä sekä sisäisillä työmenetelmillä. Mahdollisimman tehokkaan hallinto- ja johtamistavan saavuttaminen edellyttää lisäksi tilintarkastajien, hallituksen, johdon sekä tarvittaessa sisäisen tarkastuksen vuorovaikutusta. Muiden sidosryhmien huomioiminen on myös keskeistä. (Kuntaliitto 2009: 14; Holopainen ym. 2010: 55–56; Koivu ym. 2010: 120.) Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu, että toimielimet kokoontuvat, käsittelevät annetut asiat, tekevät päätökset ja järjestävät seuran asioiden toimeenpanolle (Holopainen ym. 2010: 177).

OECD on listannut periaatteita, joita hyvän hallinto- ja johtamistavan tulee sisältää. Eri maiden on mahdotonta noudattaa tismalleen samanlaista hyvää hallinto- ja johtamistapaa, johtuen esimerkiksi poikkeavista kansallisista lainsäädännöistä sekä maiden erityispiirteistä. Periaatteet tukevat sitä, että kansallisen tason hyvä hallinto- ja johtamistapa on ymmärrettävä myös kansainvälisestä näkökulmasta. OECD:n periaatteet luovat hyvän perustan, jonka pohjalta maat voivat räätälöidä itselleen sopivimman hyvän hallinto- ja johtamistavan. (OECD 2015: 11.)

Hyvän hallinto- ja johtamistavan tulee edistää hallinnon läpinäkyvyyttä sekä oikeudenmukaisia markkinoita ja tehokasta resurssien kohdentamista. Hyvän hallinto- ja johtamistavan tulee olla yhdenmukainen lakien ja sääntelyiden kanssa sekä tukea tehokasta valvontaa ja toimeenpanoa. Hyvä hallinto- ja johtamistapa suojelee ja helpottaa osakasta ja hänen oikeuksiaan. Se varmistaa osakkaiden tasapuolisen kohtelun. Lisäksi sen tulee tarjota kannustimia investoinneille sekä turvata arvopaperimarkkinoiden toimintaa. Hyvä hallinto- ja johtamistapa huomioi sidosryhmien oikeudet sekä kannustaa aktiiviseen yhteistyöhön organisaation sekä sidosryhmien välillä, luoden varakkuutta, työpaikkoja sekä taloudellista vakautta organisaatioissa. Hyvä hallinto- ja johtamistapa turvaa, että jaettava tieto on ajankohtaista sekä virheetöntä, joka osaltaan edistää toiminnan läpinäkyvyyttä. Lisäksi se turvaa organisaation strategista johtamista, vaikuttavan johdon valvonnan sekä johdon tilivelvollisuuden. (OECD 2015: 13, 18, 29, 34, 37, 45.)

## 5.2. Talouden johtaminen

Talouden terveys on organisaation tärkein elinehto (Viitala & Jylhä 2014: 306). Talouden johtaminen on itsessään hajanainen määritelmä. Aiheesta on tehty hajanaisesti tutkimusta. Tämän vuoksi yleispätevää selvitystä käsitteestä on hankala antaa. Organisaation pykiessä kohti taloudellisia tavoitteitaan, tarvitaan avuksi talouden johtamista. Organisaation taloutta johtaa tavallisesti talousjohtaja, talouspäällikkö tai muu vastaava toimija, riippuen organisaation rakenteesta. (Pellinen 2005: 13, 72.)

Yksi julkisen hallinnon tärkeä kysymys on aina ollut talous. Julkisessa hallinnossa on aina pyritty saavuttamaan mahdollisimman paljon, mahdollisimman vähin resurssein. Talouden johtaminen on selkeä oma osaamisalue ja se on varsin moninainen kenttä. Talousjohtamisen rooli on muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Enää ei ole kyse pelkästään laskentaosaamisesta ja talouden perustehtävien hallinnasta. Nykyiset talouden johtajat ovat laaja-alaisia toiminnan osaajia, joiden tulisi omata vankka kokonaisnäkemys siitä, mitä koko organisaatiossa on meneillään. Talousjohtajan tehtävänä on vastata talouden ydinprosesseista ja niiden toimivuudesta. Näihin prosesseihin kuuluu esimerkiksi laskentaprosessi, talouden ja toiminnan suunnitteluprosessi, perintä- ja laskutusprosessi, tilinpäätösprosessi sekä raportointiprosessi. Talousjohto vastaa myös tehtävistä, joita ei muualla organisaatiossa hoideta. Näitä ovat esimerkiksi sijoitus- ja rahoitustoiminta, verotuksellisten asioiden hoito ja maksuvalmiussuunnittelu. Laadukas taloudellinen informaatio ja siihen perustuva tosiasioiden, sekä mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen tarjoaa esimiehelle hyvän perustan yksikkönsä talouden johtamiseen. Lisäksi esimiehen on uskallettava tarttua talouteen vaikuttamalla toimintaan. Talousjohtajan tehtävänä on tukea esimiehiä talouden prosesseissa. (Hyyryläinen 2004: 48; Raudasoja & Johansson 2009: 25, 175, 188–189.)



Kuvio 6. Johtamisprosessi. (Mukaiillen Järvenpää ym. 2010: 13.)

Talouden johtajan tehtävät voidaan jakaa suunnittelu-, toteutus- ja valvontatehtäviin, kuten kuviossa 6 on esitetty. Suunnittelutehtävissä määritellään taloudelliset tavoitteet toiminnalle, esimerkiksi suunnitteleamalla budjettia. Toteuttamistehtävää tehdessään talousjohto käytännössä toteuttaa suunniteltuja toimintoja, kuten kehittämällä tieto- ja raportointijärjestelmiä tavoitteiden mukaisesti. Valvontatehtävää suorittaessaan talousjohdon roolina on tarkkailla ja seurata suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista esimerkiksi raportointia hyödyntäen. (Järvenpää, Länsiluoto, Partanen & Pellinen 2010: 14–15.)

Raudasojan ja Johanssonin (2009: 190–191) mukaan nykyiset talousjohtamisen toiminnot voidaan jakaa 1. Talouden ohjausta palveleva talouden ohjaus, seuranta ja analyysit ja 2. Talouden rutiinien ja tapahtumakäsittelyprosessin kuvaus. Ensimmäinen toiminto vaatii ennakoimista, johtamista tukevaa talousohjausta ja –raportointia. Vaaditaan ymmärrystä talouden ohella myös toiminnan substanssista ja siihen sisältyvistä lainalaisuuksista. Toinen toiminto korostaa taloushallinnon perusprosessien tehokkuutta. Kustannustehokkuus on viety mahdollisimman pitkälle, tuotettujen raporttien tulee olla oikeellisia, luotettavia, oikea-aikaisia. Perusprosessit, kuten reskontrat ja kirjanpito, ovat mahdollisimman virtaviivaisia, yhtenäisiä ja automatisoituja.

Talouden johtamisen tueksi, monissa organisaatioissa on sääntöjä ja ohjeistuksia. Sääntöjen nimet sekä määrät vaihtelevat organisaatiokohtaisesti. Valtion virastojen säännöksiä, joita talousjohdon on hallittava ovat budjettilaki ja –asetus, maksuperustelaki ja –asetus, valtiovarainministeriön määräykset ja ohjeet, valtiokonttorin määräykset ja ohjeet sekä oman ministeriön ohjeet. (Raudasoja & Johansson 2009: 176.)

Esimiestyössä apuna on viraston omat prosessiohjeet. Virastojen taloushallinnon vastuut ja menettelytavat kuvataan taloussäännössä. Hyvin tehty taloussääntö avustaa esimiestä sisäisen valvonnan hoidossa. Talouden johtajan on hallittava budjettilaki sekä –asetukset, maksuperustelaki ja –asetukset, valtionvarainministeriön määräykset ja ohjeet, valtiokonttorin määräykset ja ohjeet sekä oman ministeriön ohjeet. (Raudasoja & Johansson 2009: 176–177.)

### 5.3. Johdon rooli talouden riskienhallinnassa

Organisaation johtamiseen ja sen kaikkeen toimintaan liittyy riskejä. Organisaation riskien tulee olla hallinnassa, jotta sen johtaminen on mahdollista halutulla tavalla. Johtajat tekevät pääosan tärkeistä päätöksistään ajattelemana. Tästä voi seurata lukuisia virhemahdollisuuksia. (Anteensivu ym. 2018: 47–49.)

Johtamisen on sanottu olevan riskienhallintaa ja näin ollen riskienhallinta on olennainen osa johtamista. Onnistunut riskienhallinta edellyttää johdon sitoutumista. Riskienhallintaprosessi on jatkuva ja näin ollen luonnollinen osa johtajan työtä. Kun riskienhallinta on integroitu osaksi tavanomaista johtamista sekä toiminnan prosesseja, on se silloin tehokkaimmillaan. Esimerkiksi epävarmuustekijät liittyen strategiaan tavoitteisiin tunnistetaan strategiaa valmisteltaessa. Kuten myös sisäinen valvonta, on myös riskienhallinta viime kädessä ylimmän johdon vastuulla. Ylimmän johdon tulee edellyttää toimivaltaiselta johdolta riskienhallintaa. Organisaation johto on keskeisessä asemassa, kun riskienhallintaa toteutetaan. Riskejä otetaan ja niitä tuleekin ottaa, sillä ne ovat osana yritystoimintaa. Tämän vuoksi organisaatiossa tulee tunnistaa, tunnustaa ja tuntea riskienhallinnan eri osat alueet, koska näin riskejä voidaan hallita. (Suomen Kuntaliitto 2000: 8–9; Koivu ym. 2010: 95; Alftan ym. 2008: 84–85; Hopkin 2012: 2.) Johtamisella on vaikutus siihen, miten organisaation toiminta järjestetään, miten riskit arvioidaan ja miten tavoitteet asetetaan (Holopainen ym. 2010: 55).

Kaikkiin päätöksentekotilanteisiin liittyy käytännössä epävarmuutta sekä riskejä. Päätökset syntyvät usein vajavaisin perustein muutamia vaihtoehtoja vertailemalla. Tämä tekee

päätöksenteosta nopeampaa, mutta mahdollistaa myös virheiden syntyminen (Ahteensivu ym. 2018: 46).

Johdon riskienhallinnan tehtäviin kuuluu kokonaisvaltainen vastuu riskienhallinnasta. He määräävät riskienhallintaprosessista, asettavat riskitason, antavat vakuutuksia riskienhallinnasta, toteuttavat osaltaan riskienhallintaprosessia sekä tekevät riskienhallintapäätökset. Johdon tulee siis päättää, kuinka paljon epävarmuutta tulee sietää ja riskejä ottaa, jotta yksikkö kasvattaisi arvoaan. (Kuusela & Ollikainen 2005: 126; Holopainen ym. 2010: 45–46.) Riskejä hallitaan operatiivisella tasolla. Näin ollen johdon vastuulla on järjestämisen lisäksi riskienhallinnan toteutumisen valvonta. Vaikka riskienhallinta kokonaisuudessa on koko johdon vastuulla, tulisi johdosta olla valittuna riskienhallinnasta vastaava henkilö. (Ilmonen ym. 2013: 20, 51, 53.)

Riskienhallinta on keskeisessä osassa johtamista kuntien hallinnossa. Kun halutaan suojautua riskeiltä, tulee kunnan ottaa riskienhallinta osaksi toimintojaan. Riskienhallintapolitiikassa kunnan tulee ottaa huomioon omat erityispiirteet ja sen tulisi sisältää sellaisia periaatteita, joiden avulla riskejä voidaan hallita. Riskienhallintapolitiikkaan kuuluu muun muassa systemaattiset riskikartoitukset. Riskienhallinnan kehittäminen kunnissa on haastava tehtävä. Onnistuminen vaatii riskienhallinta-ajattelun omaksumista organisaation kaikilla tasoilla ja kehitystyön jatkuvuutta. Koska riskienhallintaan osallistuu organisaation jokainen taso, on tärkeää huolehtia niin johdon, kuin lähiesimiesten riittävästä koulutuksesta riskienhallintaan liittyen. Näin turvataan, että organisaation jokaisella tasolla on riittävät valmiudet toteuttaa vaikuttavaa riskienhallintaa. Riskienhallinta on parhaimmillaan, kun siihen osallistuu koko henkilöstö, johto mukaan lukien, ja kun riskienhallinta on mukana päivittäisissä rutiineissa. Johdon tuki on erityisessä asemassa. Kuntien toimintaan liittyy esimerkiksi liike- ja vahinkoriskejä. (Suomen Kuntaliitto 2000: 8–9; Her Majesty's Treasury: 2004: 10.)

Kuntalaki määrittelee tilivelvollisiksi hallituksen, lautakuntien sekä niiden jaostojen jäsenet ja tehtävälalueiden johtavat viranhaltijat. Kunnan tulee itse määritellä tarkemmin johtavat viranhaltijat. Laki ei velvoita määrittelemään ennakolta tilivelvollisia

viranhaltijoita. Tilivelvollisten kannalta olisi kuitenkin selkeämpää, että he tietävät ennakolta, keitä koskee vastuuvapauslausuma. (Korento & Ylitalo 2013: 8.)

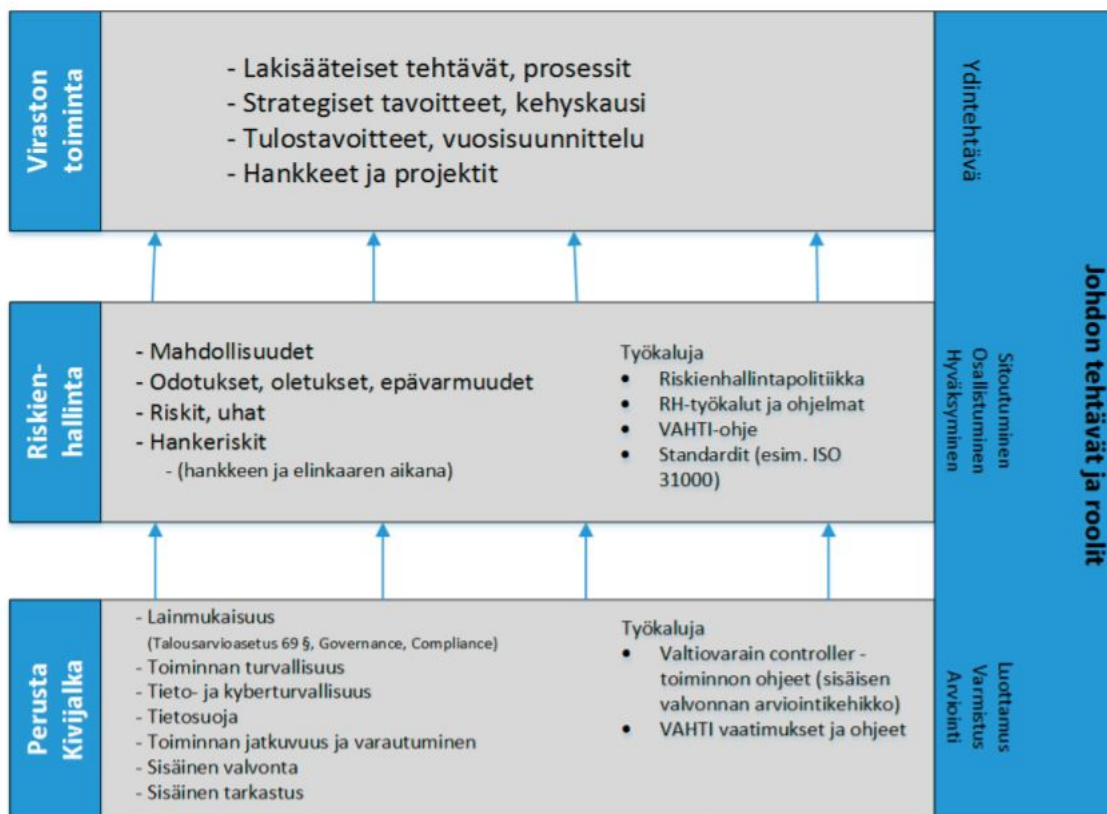
Tilivelvollisuus tarkoittaa sitä, että valtuusto arvioi tilivelvollisen toimintaa. Tilivelvolliset ovat vastuullisia riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tuloksellisuudesta. Seuranta koskevat menettelytavat tulee sopia. Niiden tuloksellisuutta on mahdollista seurata esimerkiksi osavuosikatsauksista. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestäminen on tilivelvollisen vastuulla. Lisäksi niiden ylläpito kuuluu tilivelvollisen vastuualueeseen. Kuntalaissa määrätään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta, että niiden tulee olla asianmukaisesti järjestetyt. Lisäksi siinä on maininta vastuuvapauden myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä ja mahdollisuudesta osoittaa tilivelvolliselle muistutus. (Korento & Ylitalo 2013: 8–9.)

Riskienhallinnan johtamiseen liittyy keskeisesti siitä raportointi. Johdolle raportoidaan ja johto raportoi. Raportointi olisi suositeltavaa liittää osaksi johtamis- ja strategiaprosessia, mutta siitä voidaan linjata myös organisaation riskienhallintapolitiikassa. Raportoinnin säännöllisyys ja sisältö ovat tärkeitä johtamisen kannalta. Raportointi voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen raportointiin. Sisäisellä raportoinnilla tarkoitetaan organisaatiolle itselleen tehtävää raportointia, kun taas ulkoinen raportointi on osoitettu sidosryhmille ja ”julkisuuteen”. Johdolle osoitetussa riskiraportoinnissa tulee pääpainon olla strategisissa riskeissä, koska niiden merkitys on yleensä kaikkein suurin. (Ilmonen ym. 2013: 176–179.) Tilastojen käyttö riskienhallinnassa päätösten pohjana on välttämätöntä. Tilastojen luotettavuutta kuitenkin vähentää mahdolliset muutoksien epälineaarisuus ja puutteellisuudet. Tilastot eivät usein myöskään pidä sisällään uusimpia ja harvinaisimpia tapahtumia. Todennäköisyyden tunteminen ei välttämättä ohjaa kohti oikeita toimenpiteitä. Todennäköisyysteoria toimii ainoastaan silloin, kun säännöt ovat varmat ja toistuvat aina samalla tavalla. (Ahteensivu ym. 2018: 59–60.)

Raportoinnin lisäksi yrityksen johtamiseen ja päätöksentekoon on tarjolla runsaasti erilaisten firmojen tarjoamaa konsultointiapua. On olemassa rutkasti todisteita siitä, että monet heidän antamat niin sanotut asiantuntija-arviot voivat olla hyvinkin vaarallisia ainakin riskienhallinnan näkökulmasta. Syynä on se, että jos edes riskien asiantuntijat eivät osaa

kertoa riskeistä ymmärrettävästi tai ymmärrä riskejä itsekään, miten konsultti sen osaisi tehdä? Jos hiuksia lähdetään halkomaan, on myös mahdollista, että ulkopuolisella konsultilla on aiempia sitoumuksia tai eturistiriitoja, joista toimeksiantaja ei tiedä. Karkeasti sanottuna asiantuntijat tarjoilevat johtajille varmuuden harhaa. (Ahteensivu ym. 2018: 62–66.)

Riskienhallinnan kehittämisen haasteeksi on monissa organisaatioissa ilmentynyt riskienhallinnan integroiminen osaksi johtamista ja toimintaprosesseja. Kehittämisessä keskeistä on johdon asenne ja tuki sekä vahva riskitietoisuus sekä näkemys riskienhallinnan mahdollisuuksista. Lisäksi johdon tehokas viestintä riskienhallinnan tavoitteista ja perusperiaatteista on ensiarvoisen tärkeää. Toimivan johdon arvioidessa riskejä ja miettiessä hallintakeinoja tulee heidän ottaa huomioon myös väärinkäytösriskit, vastuullisuus sekä eettisyys. (Alftan ym. 2008: 85; Koivu ym. 2010: 96.)



Kuvio 7. Johdon tehtävät ja roolit riskienhallinnassa (Valtiovarainministeriö 2017: 14).

Kuviossa 7 on esitetty organisaation toiminnan ja riskienhallinnan yhteys sekä johdon tehtäviä ja rooleja. Perustan tulee olla kunnossa ja riskienhallinnan toimivaa, jotta tavoitteiden saavuttaminen ja toiminnan onnistuminen on mahdollista. Johto on näiden asioiden edistämisessä keskeisessä asemassa. (Valtiovarainministeriö 2017: 13.)

Tutkielman johdannossa oli jo maininta siitä, että organisaatioiden johdon riskienhallintaosaaminen ei ole asianmukaisessa kunnossa. Tästä on kansainvälistä, että kansallista tutkimusnäyttöä. Hyvänä esimerkkinä on Järvisen ja Juvosen vuonna 2010 tekemä tutkimus. Siinä ilmeni, että johtajat sekä henkilökunta ovat sitä mieltä, että organisaation riskikenttä ei tule muuttumaan tulevaisuudessa. Syynä tähän tulokseen voi olla se, että riskit ja riskienhallinta eivät vielääkään ole löytäneet paikkaansa organisaatioiden prosesseista ja rakenteista. Etenkin taloudellisen toiminnan näkökulmasta myöhässä toteutetut toimenpiteet eivät auta ja johdolla tulee olla tulevaisuudesta käsitys tässä hetkessä. (Ahteen sivu ym. 2018: 63.) Tämä on huolestuttava tieto ja osoitus siitä, että nimenomaan johtajien riskienhallintaosaamista on syytä lisätä niin opetuksessa, kuin työelämänkin puitteissa.

Tulevaisuudessa johdon tulisi riskien näkökulmasta suhtautua vakavasti asiakassuhteisiin, henkilöstön osaamiseen, verkostoihin sekä johtamistaitoihin. Tulevaisuuden ennakkoinnin sanotaan olevan yksi merkittävimmistä riskienhallintakeinoista. Riskitietoisuuden nostattaminen mahdollistaa jatkossa luotettavimmat päätökset sekä paremmat mahdollisuudet varautua epävarmaan tulevaisuuteen. Johdon riskitietoisuuden lisääminen vaatii uskallusta kohdata epävarmuutta. Tässä avaintekijänä on johtaja itse. (Ahteen sivu ym. 2018: 64–70.)

#### 5.4. Pehtoriteoria (The Stewardship Theory) johdon tukena

Agenttiteorian vastapainoksi on kehitetty Pehtoriteoria (The Stewardship Theory). Teorialle ei ole olemassa vakiintunutta suomennosta. Pehtoriteoria vaikuttaa kuitenkin olevan yleisimmin käytetty käänös, ja niinpä teoriasta käytetään tässäkin tutkielmassa nimeä pehtoriteoria.

Pehtoriteorian juuret löytyvät psykologiasta ja sosiologiasta (Jussila et al. 2005: 4). Teoria on suunniteltu niille, jotka ovat syventyneet tilanteisiin, joissa johtajat ovat motivoituneita toimimaan päämiestensä parhaaksi, pehtorin tapaan. (Donaldson & Davis 1991: 49–64). Pehtoriteorian ihmiskäsitys perustuu siihen, että ihmisen käyttäytyminen on epäitsekkästä ja organisaatiomyönteisestä toiminnasta seuraa enemmän hyvää, kuin oman edun tavoittelusta. Myös ristiriitatilanteissa pehtori asettaa yhteistyön oman etunsa edelle. (Davis et al 1997: 24.) Pehtoriteoriassa oletetaan, että johtajan tyytyväisyys sekä organisaation menestyminen ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. (Jussila et al. 2005: 4; Daily & Dalton & Canella 2003: 371–382.)

Pehtori suojelee ja maksimoi omistajan etua organisaation tehokkuuden kautta. Pehtorin käytös on siis organisaatiokeskeistä. Pehtorin autonomiaa tulisi lisätä, koska omistajan näkökulmasta hän on luotettava. Kontrolli saattaisi jopa heikentää tuottavuutta. Pehtoriteoreetikoiden keskiössä on rakenteet, jotka pikemminkin valtaistavat johtajaa. Rakenteet, jotka seuraavat ja valvovat toimintaa ei niinkään kiinnosta. (Davis et al. 1997: 26; Corbetta et al. 2004:123.) Pehtoriteoriassa pehtori toimii kunniallisesti tehden oikeita asioita. Pehtori ei tavoittele taloudellista etua. Luottamus on kaiken a ja o. Japanissa teoria näyttää käytännön toiminnassa. Siellä useissa organisaatioissa johtajat ja esimiehet ovat todella lojaaleja organisaatiolle, jossa työskentelevät. (Keay 2017: 1297–1298.)

Taulukko 5. Agenttiteorian ja pehtoriteorian vertailu (Nyyssölä 2008: 43).

	<b>Agenttiteoria</b>	<b>Pehtoriteoria</b>
Ihmiskäsitys	taloudellinen ihminen	itseään toteuttava ihminen
Käyttäytyminen	itsekeskeinen	kollektiivinen palvelu
<b>Psykologiset mekanismit</b>		
Motivaatio	alhaisempi taso / taloudelliset tarpeet (turvallisuuden tunne, talous) ulkoiset seikat	korkeampi taso (kasvu, päämäärät, itsensä toteuttaminen) sisäiset seikat
Sosiaalinen vertailu	muut johtajat	päämies
Identifikaatio	alhainen arvosidonnaisuus	korkea arvosidonnaisuus
Valta	institutionaalinen (legitiimisyys, pakottavuus, palkkiot)	henkilökohtainen (ekperttiys, viitteellisyys)
<b>Tilannemekanismit</b>		
Johtajuusfilosofia	kontrolliorientoitunut	sitoutumisorientoitunut
riskiorientaatio	kontrollijärjestelmät	luottamus
aikakehys	lyhykestoinen	pitkäkestoinen
kohde	kustannuskontrolli	suorituslisäys
Kulttuuriset erot	individualismi	kollektivismi
	etäinen valta (high power distance)	läheinen valta (low power distance)

Taulukossa 5 on agentti- ja pehtoriteorioiden vertailu. Mielestäni kuvio avaa hyvin käsitystä siitä, mistä pehtoriteoriassa on kyse. Kuten aiemmin mainitsin, pehtoriteoria on kehitetty agenttiteorian vastinpariksi. Kuviossa tämä vastakkaisuus aukeaa hyvin. Agenttiteoriassa ihmiskäsitys on taloudellinen ja käyttäytyminen itsekeskeistä, kun taas pehtoriteoriassa ihmiskäsitys on itseään toteuttava ja kollektiivinen palvelu. Agenttiteorian mukaan ulkoiset seikat, kuten talous ja turvallisuuden tunne motivoivat. Sen sijaan pehtoriteoriassa motivoivia tekijöitä ovat sisäiset seikat kuten kasvu, päämäärät ja itsensä toteuttaminen. Sosiaalisen vertailun kohteena agenttiteoriassa on muut johtajat ja pehtoriteoriassa päämies. Identifikaatio eli samastuminen on agenttiteoriassa alhainen arvosidonnaisuus, kun taas pehtoriteoriassa arvosidonnaisuus on korkea. Agenttiteoriassa valta on institutionaalista ja pehtoriteoriassa henkilökohtaista. Myös johtajuusfilosofialtaan, riskiorientaatioltaan, aikakehykseltään, kohteeltaan sekä kulttuurisien erojen osalta agentti- ja pehtoriteoria poikkeavat toisistaan. Agentin johtajuusfilosofia on kontrolliorientoitunutta, kun taas pehtorilla se on sitoutumisorientoitunutta. Riskiorientaatio agenttiteoriassa

pohjautuu kontrollijärjestelmään, kun taas pehtoriteoriassa luottamukseen. Agenttiteorian osalta aikakehys on lyhytkestoinen ja kohteena kustannuskontrolli ja pehtoriteoriassa pitkäkestoinen ja suorituslisäys kohteena. Kulttuurisesta näkökulmasta agenttiteoriassa korostuu individualismi eli yksilökeskeisyys ja pehtoriteoriassa kollektivismi eli yhteisöllisyys.

Riskienhallinnan johtamisen näkökulmasta mielestäni pehtoriteoria tukee sitä monilta osin. Esimerkiksi riskienhallinnassa on tärkeää yhdessä tekeminen ja organisaation edun tavoittelu, itseensä keskittymisen sijaan. Johtajan oma motivaatio on tärkeässä asemassa, kun riskienhallintaa jalkautetaan organisaation käytäntöihin ja kun sitä toteutetaan. Lisäksi johtajan työhön sitoutumisesta on hyötyä riskienhallinnan näkökulmasta. Tärkeää tietenkin on lisäksi se, että johtaja on luotettava.

Riskienhallinnassa on merkittävä osa raportoinnilla. Tämä on ainut kohta, jossa pehtoriteoria ei välttämättä ole riskienhallinnan kannalta eduksi. Pehtoriteoriassa raportoinnin sijaan henkilöstöön luotetaan. Oman näkemykseni mukaan agenttiteoria tukee raportoinnin näkökulmasta paremmin riskienhallinnan toteutumista, kuin agenttiteoria. Vaikka nykypäivänä asioista raportointi mielletään helposti ”kyttämiseksi” ja ”mikromarage-roinniksi”, on se kuitenkin mielestäni riskienhallinnan näkökulmasta välttämätöntä. Kaiken kaikkiaan pehtoriteoria toimii näkemykseni mukaan loistavasti apuna johtajalle riskienhallinnan toteuttamisessa.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastelin tutkielmassani riskienhallinnan merkitystä talouden johtamisessa. Miten organisaation johto voi tehostaa riskienhallintaa? Entä miksi riskienhallintaosaaminen on tärkeää organisaation talouden kannalta? Jos mietitään organisaation riskienhallintaa kokonaisuutena, on johdon rooli ratkaisevassa osassa. Riskienhallintaa ei pystytä tehokkaasti toteuttamaan ilman, että johto on siihen sitoutunut. Johdon rooli on merkittävä läpi koko riskienhallintaprosessin aina sen suunnittelusta ja tavoitteiden asettamisesta tuloksien seurantaan ja riskienhallinnan kehittämiseen. Johdon tilivelvollisuus on selvästi ilmaistu Kuntalaissa sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyen.

Talouden kentässä työskennellessä riskien kohtaaminen on välttämätöntä, niiden olemassaolo on jopa suotavaa. Jos riskejä ei ole tai niitä ei oteta, onko menestyminen edes mahdollista? Uskoisin, että ei ole. Riskit ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia. Miksi me suomalaiset olemme kovia lottoamaan? Jotta voisimme säävuttaa taloudellista menestystä. Lottoaminen on riskien ottamista. Talouden parissa työskennellessä riskien ennakointi ja tunnistaminen on tärkeää, jotta myös ei-toivottujen riskien toteutumiselta voitaisiin välttyä ja toisaalta, jotta positiiviset riskit osataan tunnistaa ja antaa niille mahdollisuus toteutua. Tämän tutkielman myötä olen yhä enenevästi vakuuttunut siitä, että riskienhallinnan menestyksellinen hoitaminen on kiinni johtajasta itsestään ja hänen suhtautumisestaan omaan työhön sekä erityisesti hänen osaamisestaan. Riskienhallinnasta on tuotettu mahdottoman paljon tietoa, mutta ilmeisesti ainakin kansallinen tilanne on tällä hetkellä se, että riskienhallintaa ei saada oikeasti osaksi organisaatioiden toimintaa. Uskon karttuneen tietoni myötä vahvasti, että kyse on tiedon määrästä riippumatta pitkältä osaamattomuudesta ja tietämättömyydestä.

### 6.1. Johto tehostamassa organisaation riskienhallintaa

Johto pystyy tehostamaan riskienhallintaa monin keinoin. Näkisin syyn tähän olevan se, että johdolla on vastuu riskienhallinnan suunnittelusta, järjestämisestä, toteutuksesta sekä

seurannasta. Johto osallistuu itse jokaiseen vaiheeseen ja näin ollen se pystyy merkittävästi vaikuttamaan riskienhallinnan tehostamiseen.

Olen koonnut taulukkoon 6 mielestäni merkittävimmät keinot, joilla johto pystyy tehostamaan organisaationsa riskienhallintaa. Vasemmassa sarakkeessa on mainittuna keino ja oikeassa sarakkeessa selitys keinolle eli miksi juuri kyseinen keino on mielestäni oleellinen. Keinoja ovat johdon oma osaaminen, henkilöstön motivointi, raportointi ja sen kehittäminen, johdon sitoutuminen ja osallistuminen, sisäisen valvonnan toteuttaminen, yhteistyö sisäisen tarkastuksen kanssa sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan noudattaminen.

Taulukko 6. Johdon keinot riskienhallinnan tehostamiseksi.

1) Oma osaaminen ja osaamisen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Johdolla ei riittävää riskienhallintaosaamista</li> <li>• Laaja kokonaisuus hallittavana</li> <li>• Osaamisen puute mahdollistaa ei-toivottujen riskien toteutumisen</li> </ul>
2) Henkilöstön motivointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koko organisaation henkilöstön tulisi osallistua riskienhallinnan toteuttamiseen</li> <li>• Henkilöstön osaamisen kehittäminen yhtenä motivoinnin välineenä</li> <li>• Motivoitunut työntekijä saa aikaan parempia tuloksia</li> <li>• Epämotivaatio mahdollistaa ei-toivottujen riskien toteutumisen</li> </ul>
3) Raportointi ja sen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinnan onnistumisen kannalta keskiössä</li> <li>• Oleellinen, oikea ja oikea-aikainen tieto päätöksenteon tueksi</li> <li>• Mahdollistamassa toiminnan kehittämisen</li> <li>• Osaaminen oleellista, jottei virheellisiä raportteja tuoteta</li> </ul>
4) Johdon sitoutuminen ja osallistuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Johdon <del>sitoutumattomuus</del> yksi suurimmista haasteista osaamattomuuden rinnalla</li> <li>• Merkittävä toteutumisen ja tehokkuuden näkökulmasta</li> <li>• Kokonaisuus kärsii</li> <li>• Ei-toivottujen riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa</li> <li>• <del>Sitoutumattomuuden</del> vaikutukset henkilöstöön ja lopputulokseen</li> </ul>
5) Sisäisen valvonnan toteuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laissa määritelty</li> <li>• Laiminlyönnit <u>mahdollistaa</u> väärinkäytökset ja riskien toteutumisen</li> <li>• Ennaltaehkäisevää toimintaa</li> </ul>
6) Yhteistyö sisäisen tarkastuksen kanssa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuottavat johdolle arvokasta tietoa päätöksentekoon ja toiminnan kehittämiseen</li> <li>• Luotettavaa ja objektiivista tietoa</li> </ul>
7) Hyvä hallinto- ja johtamistapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toteutuessaan mahdollistaa kaikkien taulukon kohtien toteutumisen</li> </ul>

Seuraavassa vielä laajemmin avattuna taulukon 6 kohdat:

1) Johdon oma osaaminen ja osaamisen kehittäminen. Riskienhallintaan ja sen prosessiin nivoutuu lukuisia osa-alueita, kuten operatiivinen ja strateginen johtaminen. Johdon tulee siis olla osaava ja hallita monia eri organisaation osa-alueita. Riskienhallinta vaatii tietoutta riskien perusolemuksesta, riskienhallinnan toteuttamisen vaatimuksista ja riskienhallinta prosessista. Jotta johto voi tehostaa riskienhallintaansa, on sen hallittava myös organisaation osa-alueet, joilla riskienhallintaa toteutetaan. Jos riskienhallintaa halutaan tehostaa, tulee johdolla olla riittävän kattava ammattitaito riskienhallintaprosessin suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan. Tutkimuksien mukaan tietotaito riskienhallintaan liittyen ei ole tällä hetkellä johdon osalta riittävällä tasolla. Pahimmillaan tämä voi aiheuttaa epätoivottujen riskien toteutumisen, josta voi seurata organisaatiolle turhia haasteita. Mielestäni on tätä päivää, että jokainen työntekijä, asiantuntija tai johtaja ottaa vastuun oman osaamisensa ylläpidosta ja kehittämisestä. Lopulta on kuitenkin johdon vastuulla, että henkilöstöllä on mahdollisuus pitää osaamisensa ajan tasalla.

2) Henkilöstön motivointi. Kuten tutkielmassani nousi esille, on riskienhallinnassa työtä koko organisaation henkilöstölle. Riskienhallinta on tehokasta, kun koko organisaatio on siinä mukana. Johdon tehtävänä on esimerkiksi ja erilaisin ”porkkanoin” saada koko henkilöstö mukaan toteuttamaan riskienhallintaa. Palkitsemiskäytännöllä tai vastaavasti sanktioinnilla johto pystyy osallistamaan henkilöstön mukaan prosessiin ja näin ollen tehostamaan sitä. Myös henkilöstön osaamisen kehittäminen on osana motivointia. Kun oma osaaminen on ajan tasalla, on tuolloin myös helpompi motivoitua toteuttamaan riskienhallintaa. Motivoinnin tärkeyttä ei voi väheksyä, sillä motivoitunut työntekijä toimii tehokkaammin ja tunnollisemmin verrattuna epämotivoituneeseen.

3) Raportointi ja sen kehittäminen. Raportointi on keskiössä, kun riskienhallinnan toteutumista ja tehokkuutta arvioidaan. Raportoinnin kautta johto, kuten myös sisäinen tarkastus saa tärkeää informaatiota riskienhallinnan toteutumisesta ja ennen kaikkea organisaation tilasta. Raportoinnin perustarkoituksena on toimia johdon päätöksenteon tukena. Informatiivisiin raporteihin nojaten johto voi tehdä järkeviä päätöksiä, jotka mahdollistavat organisaation menestyksellisyyden tulevaisuudessakin. Raportoinnin kautta johto saa

tietoonsa myös kehityskohteet. Toimintoja kehittämällä organisaation toiminta voi muuttua tehokkaammaksi. New Public Management toi mukanaan tilivelvollisuuden. Tilivelvollisuudella on keskeinen osa riskienhallinnan toteutumista. Kuten työssäni aiemmin mainittiin, voidaan tilivelvollisuuden toteutumista todentaa raportoinnilla. Raportointi on keskeinen osa-alue riskienhallinnassa. Laadukas ja oikea-aikainen raportointi edellyttää sitä, että raporttien tuottajilla on ajantasaisin tieto omasta tehtävästään ja raporttien tekemisestä. Virheellinen raportointi voi pahimmillaan aiheuttaa ei-toivottujen riskien toteutumisen.

4) Johdon sitoutuminen ja osallistuminen. Kirjallisuudessa riskienhallinnan toteuttamisen haasteeksi nousi johdon sitoutumattomuus riskienhallintaa kohtaan. Mielestäni sitoutumattomuus voi heijastua osaamisen puutteesta. Näin ollen voisi ajatella, että osaamisen merkitys korostuu entisestään. Voiko riskienhallinta olla tehokasta, tai voiko johto varsinkaan sitä tehostaa, jos se ei ole itse siihen sitoutunut? Näkisin, että johdon sitoutuminen on lähtökohtaisesti tärkein elementti, kun riskienhallintaa toteutetaan, saati jos sitä halutaan tehostaa. Jos palaamme riskienhallintaprosessiin, johon kuului tavoitteiden määrittäminen ja kohdentaminen, riskien tunnistaminen ja arviointi, riskienhallintatoimenpiteet sekä riskiraportointi ja seuranta, voimme todeta johdolla olevan merkittävä asema jokaisessa vaiheessa. Johdon sitoutuminen ja osallistuminen riskienhallintaan kulkee mielestäni käsi kädessä, koska uskoisin asiaan sitoutuneen johdon olevan myös valmiina osallistumaan organisaationsa riskienhallintaan. Sitoutumattomuus vaarantaa koko organisaation riskienhallinnan ja mahdollistaa ei-toivottujen riskien toteutumisen. Riskienhallinnan ollessa jokaisen henkilöstön jäsenen asia, tulisi johdon näyttää toiminnallaan esimerkkiä, jotta myös henkilöstö voi asiaan sitoutua.

5) Sisäisen valvonnan toteuttaminen. Sisäisen valvonnan suunnittelu ja toteuttaminen organisaatiossa on johdon vastuulla. Asiasta määrää Kuntalaki ja johto on tilivelvollinen asiassa. Sisäisen valvonnan avulla voidaan ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä sekä riskejä. Sisäinen valvonta toimii organisaation jokaisella ”portaalla”, joten se on oiva keino huomata organisaatiossa ilmeneviä riskejä. Kun johto on asianmukaisesti järjestänyt sisäisen valvonnan ja sitä toteutetaan organisaatiossa asiaankuuluvasti, voidaan sillä tehostaa

riskienhallintaa ja sitä kautta estää ei-toivottujen riskien toteutumisen ja mahdollistaa tehokkuuden lisääntymisen.

6) Yhteistyö sisäisen tarkastuksen kanssa. Sisäinen tarkastus tuottaa johdolle tietoa raportoinnin ohella riskienhallinnan toimivuudesta ja tehokkuudesta. Sisäinen tarkastus toimii johdon kumppanina riskienhallinnassa ja tämän vuoksi yhteistyön tekeminen on tärkeää. Sisäisen tarkastuksen tuottama tieto on objektiivista ja riippumatonta. Tämän vuoksi ajatelen tiedon olevan luotettavampaa, kuin sisäisen raportoinnin kautta tuotettu tieto. Johdon tehdessä yhteistyötä sisäisen tarkastuksen kanssa, saavat he tietoonsa riskienhallinnan tehokkuuden tilan ja pystyvän sen tiedon pohjalta kehittämään riskienhallintaansa entistä tehokkaammaksi. Ensiarvoista tässäkin on se, että johto saa tietoa päätöksenteon tueksi sekä toiminnan kehittämiseksi.

7) Hyvä hallinto- ja johtamistavan noudattaminen. Hyvä hallinto- ja johtamistavan ollessa täydellistä, turvaa se oikeastaan kaikki nämä edellä mainitsemani kuusi kohtaa. Hyvän hallinto- ja johtamistavan kulttuuri syntyy, kun organisaation toisiinsa vaikuttavat osat muodostavat kokonaisuuden. Riskienhallinnassa yhteistyön merkitys on korostunut. Sillä pystytään myös kontrolloimaan esimerkiksi yritystoimintaa. Hyvän hallinto- ja johtamistavan avulla kyetään määrittelemään toimijoiden roolit ja näin ollen selkiyttämään toimintaa. Vuorovaikutuksen sekä raportoinnin oikeellisuus pyritään sen avulla turvaamaan. Se luo myös taloudellista vakautta ja sisältää riskienhallinnan malleja. Johdon noudattaessa hyvää hallinto- ja johtamistapaa, mahdollistavat he näin ollen onnistuneen riskienhallinnan ja pystyvät tehostamaan sen toteutumista organisaatiossaan. Hyvä hallinto- ja johtamistapa mahdollistaa osaltaan myös tilivelvollisuuden toteutumisen, koska se selkiyttää toimijoiden rooleja. Näin ollen se, kuka on tilivelvollinen, on selkeämpää.

Tutkielmassani nostin pehtoriteorian esille. Näkisin, että varsinkin taulukossa 6 esitettyihin keinoihin pehtoriteoria tuo loistavia työkaluja johtajalle. Pehtori kun tekee työnsä yhteiseen hyvään tähdäten ja on motivoitunut työhönsä ja sitoutunut tekemäänsä työtä kohtaan. Pehtori hyötyy, kun organisaatio hyötyy. Itse en kuitenkaan usko, että kukaan johtaja on yksistään pehtori. Ajattelen, että tällainen ”jumalan armosta” työskentely ei ehkä kuvaa nykypäivän johtajia, vaan heihin on varmasti sekoittunut myös agentti mukaan.

Mikä olisi mielestäni ihanteellinen tilanne varsinkin riskienhallinnan tehostamisen näkökulmasta. Uskon että agentin avulla tuo raportointi ja tilivelvollisuuden täytyminen sujuu luontevammin.

## 6.2. Riskienhallintaosaamisen tärkeys organisaatiossa

Mielestäni riskienhallintaosaamisen tärkeyttä ei voida liikaa korostaa. Talous on keskeisessä osassa niin julkisen sektorin, kuin myös yksityisen puolen riskienhallinnassa. Liiketoimintaa ei ole ilman riskien ottamista, mutta toisaalta riskit voivat toteutuessaan kaataa liiketoiminnan. Taloudellisilla riskeillä on merkittävin vaikutus organisaation toimintaan. Riskien ollessa negatiivisia ja toteutuessaan, voivat ne pahimmallaan kaataa koko organisaation. Positiiviset riskit toteutuessaan voivat puolestaan nostaa organisaation tulosta ja menestystä mullistavalla tavalla. Talouteen liittyvät yleiset riskit liittyvät sijoituksiin, velkoihin sekä liiketoimintaan, joka on organisaation kannalta riskeistä merkittävin.

Riskienhallinnan osaaminen on siis merkittävässä asemassa organisaation talouden hoidossa. Jos riskienhallintaosaamista ei ole, on varmasti todennäköistä, ettei organisaation toiminta ole kauas kantoista. Riskejä hallitsemalla pystymme välttymään taloudellisten riskien toteutumilta, niin hyvin kun se on ylipäänsä mahdollista. Kun riskejä osataan ennakoida, pystytään arvioimaan niiden tuomia mahdollisuuksia, joka voi tuoda organisaation taloudelle positiivisia tuulia. Toisaalta jos osataan ennakoida negatiivisia riskejä, voidaan talouden kaaokselta välttyä. Monet riskeistä on meidän ihmisten aiheuttamia ja näin ollen riskienhallintaosaamisella voimme pienentää riskien syntymisen mahdollisuutta. Toki inhimillisyyteen kuuluvat virheet, joten voimme synnyttää riskejä osaamisestamme huolimatta.

Tehokkuuden merkitys on tänä päivänä korostunut. Talouden kentässä tehokkuus on keskiössä. Resurssien tehokas käyttö on taloudellisuuden vaatimus. Onnistuneella riskienhallinnalla voimme myös kohdentaa resursseja oikein ja näin ollen lisätä tehokkuutta. Tehokkuutta lisää myös se, kun osaamme ennaltaehkäistä epätoivottuja riskejä ja antaa toivottujen riskien tapahtua. Nykypäivänä taloudessa vaaditaan parasta mahdollista

lopputulosta ja mielestäni riskienhallintaosaaminen tuo sen toteutumiseen oman merkittävän panoksensa.

Muun muassa OECD on sanonut, että finanssikriisejä ei välttämättä olisi ollut, jos riskienhallinta olisi ollut asianmukaista. Muissakin tutkimustuloksissa on viitattu samaan suuntaan. Mielestäni tämä kuvaa hyvin, miksi riskienhallintaosaaminen on organisaation talouden kannalta tärkeää. Jos epäonnistunut riskienhallinta on osallisena melkoisen suuruusluokan finanssikriisiin, joka sittemmin johtanut talouskriisiin, niin mitä se tekee pienelle organisaatiolle? Joku viisas on sanonut, että organisaatio voi kaatua yhdessä yössä. Jos riskienhallinta ei ole hallussa, näin varmasti tapahtuu. Jos ei yhdessä yössä niin hie-man hitaammalla aikataululla.

Taulukossa 7 on koottu yhteen kaikki tässä tutkielmassa nousseet keskeiset syyt siihen, miksi riskienhallinta osaaminen on tärkeää organisaation talouden kannalta. Nostin keskiöön kaikkiaan 10 erilaista syytä. Taulukossa vasemmassa sarakkeessa on syy riskienhallintaosaamisen tärkeydelle ja oikealla selitys sille, miksi osaamisella voidaan tähän syyhyn vaikuttaa.

Taulukko 7. Riskienhallintaosaamisen merkitys organisaation talouden kannalta.

1) Mahdollistaa organisaation olemassa olon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Syistä tärkein</li> <li>• Osaamattomuus tekee epäonnistumisesta todennäköisempää, kuin osaavuus</li> </ul>
2) Auttaa saavuttamaan asetetut tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinnalla keskeinen rooli organisaation tavoitteiden saavuttamisessa</li> <li>• Riskienhallinnan avulla voidaan tunnistaa epätoivotut riskit sekä myönteiset riskit</li> <li>• Apuna tavoitteiden asettamisessa</li> </ul>
3) Ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinnan yhtenä perustehtävänä on väärinkäytösten torjuminen ja ennaltaehkäisy</li> <li>• Prosessien selkeys ja riittävä valvonta</li> </ul>
4) Hallitsee epävarmuutta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mahdollistaa olemassa olevien riskien tunnistamisen ja tulevaisuuden riskimahdollisuuksien havaitsemisen</li> </ul>
5) Helpottaa ennustamista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osana kokonaisuuden ennustamista ja esimerkiksi budjetointia</li> <li>• Lisää ennustettavuutta</li> <li>• Helpottaa päätöksentekoa ja tavoitteiden asettamista</li> </ul>
6) Lisää tehokkuutta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinta jatkuvaa auditointia ja kehityskohteiden esiin nostamista</li> <li>• Oikeiden toimenpiteiden avulla tehokkuutta voidaan lisätä</li> </ul>
7) Lisää toiminnan järjestelmällisyyttä ja tuloksellisuutta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinta ulottuu koko organisaatioon ja on luonteeltaan järjestelmällistä</li> <li>• Toiminnan ollessa järjestelmällistä, vahvistaa se henkilöstön ydintehtävän tunnistamista ja päällekkäisyydet toiminnassa vähenee</li> <li>• Riskienhallinta mahdollistaa kokonaisvaltaisen tuloksellisuuden lisääntymisen</li> </ul>
8) Tukee päätöksentekoa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinta tuottaa oikeaa, oikea-aikaista, oleellista</li> <li>• Mahdollistaa tulevaisuuden ennakoinnin</li> </ul>
9) Mahdollistaa toimintojen kehittämisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoinnin ja kehittämisideoiden kautta toiminnan kehittäminen mahdollista</li> <li>• Kehitystarpeiden havainnointi raportoinnin avulla</li> </ul>
10) Välttään turhilta riskeiltä	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskienhallinnan tarkoituksena tunnistaa riskit ennen niiden toteutumista</li> </ul>

Alla vielä laajemmin kuvattuna taulukon 7 kohdat:

1) Mahdollistaa organisaation olemassa olon. Mielestäni tämä on syistä se tärkein. Organisaatio voi lakata olemasta epäonnistuneen riskienhallinnan vuoksi.

2) Auttaa saavuttamaan asetetut tavoitteet. Riskienhallinta on keskeisessä roolissa, kun tavoitellaan asetettuja tavoitteita. Toisaalta epäonnistunut riskienhallinta voi kaataa koko organisaation, mutta myös toisaalta riskienhallinnan avulla voidaan havaita sellaisia riskejä, jotka ovat suotuisia organisaation taloudelle. Riskienhallinta on hyvin paljon myös tulevaisuuteen katsomista, mikä tukee organisaation taloudellisten (sekä muiden) tavoitteiden saavuttamista. Riskienhallinnan tulisi linkittyä kaikkiin organisaation toimintoihin. Se on luonteeltaan järjestelmällistä sekä tavoitteellista. Kun riskienhallinta on mukana organisaation eri toiminnoissa, on myös tavoitteisiin pääseminen todennäköisempää.

3) Ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä. Riskienhallinnan yhtenä oleellisena tehtävänä on väärinkäytösten ehkäiseminen. Talouden näkökulmasta esimerkiksi selkeät prosessit ja riittävä valvonta vähentää mahdollisuuksia esimerkiksi yrityksen varojen kavaltamiseen.

4) Hallitsee epävarmuutta. Toimiva riskienhallinta tunnistaa olemassa olevia riskejä, mutta myös pyrkii tunnistamaan tulevaisuuden riskitekijät. Esimerkiksi taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta toimiva riskienhallinta mahdollistaa paremman ennustettavuuden liittyen asetettuihin tulostavoitteisiin ja tätä kautta vähentää epävarmuuden tunnetta organisaation sisällä.

5) Helpottaa ennustamista. Kohtaan 4 viitaten, riskienhallinta sisältää paljon tulevaisuuden riskitekijöiden ennustamista. Riskienhallinnan tuottamana ennuste tulevaisuudesta helpottaa ja tekee luotettavammaksi esimerkiksi tulostavoitteiden toteuttamisen arvioinnin. Riskienhallinta toimii luonnollisesti myös apuna esimerkiksi seuraavan vuoden budjetin teossa. Riskienhallinnan avulla voidaan arvioida esimerkiksi seuraavan vuoden budjettia haittaavia riskejä, mutta myös tunnistaa esimerkiksi riskit, jotka toteutuessaan voivat kasvattaa seuraavan vuoden tulosta.

6) Lisää tehokkuutta. Riskienhallinnan avulla organisaatio voi tehostaa toimintaansa. Keskeisenä tekijänä tässä on se, että riskienhallinnassa toteutetaan jatkuvaa auditointia ja tuotetaan kehitysideoita organisaation toimintaan. Riskienhallinnan avulla voidaan esimerkiksi tehostaa organisaation prosesseja siten, että taloudellinen tuottavuus kasvaa.

7) Lisää toiminnan järjestelmällisyyttä ja tuloksellisuutta. Riskienhallinnan toteuttamisessa keskiössä on järjestelmällisyys. Ilman riskienhallinnan järjestelmällisyyttä, sitä ei voida pitää luotettavana. Riskienhallinta integroituu parhaimmillaan kaikkiin organisaation toimintoihin sekä on osa jokapäiväistä elämää. Tätä kautta myös koko organisaation toiminta on järjestelmällisempää, jolloin myös esimerkiksi poikkeamat toiminnassa on helpompi tunnistaa. Tämä jo itsessään mahdollistaa organisaation tuottavuuden kasvun. Esimerkiksi järjestelmällisessä toiminnassa henkilöstö tietää oman ydintehtävänsä. Tällöin päällekkäisen toiminnan mahdollisuus pienenee ja organisaation tuloksellisuus kasvaa. Riskienhallinta ylettyy koko organisaatioon ja näin ollen onnistuessaan mahdollistaa koko organisaation tuloksellisuuden lisääntymisen.

8) Tukee päätöksentekoa. Tutkimusten mukaan organisaation johto tekee valtaosan päätöksistään ”mutu-tuntumalla”. Tämän arvellaan johtuvan siitä, ettei raportointi ole riittävän ajantasaista ja tulevaisuuteen suuntaavaa. Jos riskienhallintaa osataan toteuttaa asianmukaisesti, raportointi tarjoaa johdolle oleellisen sekä oikea-aikaisen tiedon, joka suuntaa myös tulevaan. Onnistunut riskienhallinta toimii siis myös hyvän päätöksenteon tukena, joka ei perustu ”mutuiluun” vaan oikeaan ja oikea-aikaiseen tietoon sekä mahdollisimman luotettavaan näkemykseen tulevaisuuden riskeistä.

9) Mahdollistaa toimintojen kehittämisen. Tärkeä osa riskienhallintaa on jatkuva auditointi. Auditoinnin avulla on mahdollista löytää organisaation kehityskohtia. Riskienhallinta on onnistuessaan johdonmukaista ja raportointi on tärkeässä osassa. Hyvän ja oikeanlaisen riskienhallinnan kautta voidaan reaaliaikaisesti havaita organisaation kehitystarpeita ja tarttua niihin. Toisaalta riskienhallinnan avulla voidaan ennakoida, millaisia muutoksia esimerkiksi organisaation toimintaan olisi hyvä tehdä tulevaisuuteen peilaten.

10) Välttyään turhilta riskeiltä. Ilmeisen monia epätoivottuja riskejä olisi jäänyt toteutumatta, jos organisaation riskienhallinta olisi ollut kunnossa. Toki inhimillisiä virheitä voi aina tapahtua, mutta valtaosa turhista riskeistä oltaisiin voitu torjua. Uskallan arvata, että moni jo edesmennyt organisaatio olisi edelleen elossa, jos riskienhallinta osaaminen ja riskienhallintaan sitoutuminen olisi ollut organisaatiojohdon osalta asianmukaista.

### 6.3. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus luomassa uutta riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen

Narratiivista metodia ei ole juurikaan pidetty tieteellisesti arvossaan. Metodista ei ole ainnuttakaan kansallista artikkelia – lähinnä sitä on sivuttu ohimennen muiden metodien joukossa. Kansainvälisestikin aineistoa metodista on vähän. Esimerkiksi lääketieteellisessä ja hoitotieteellisessä tutkimuksessa narratiivinen metodi on yleisesti käytetty. Kansallisesti muutama kauppatieteellinen pro gradu –tutkielma on tehty narratiivista metodia hyödyntäen. Hallintotieteissä ei tiettävästi lainkaan. Tämän innoittamana lähdin tekemään tätä tutkielmaa narratiivista metodia hyödyntäen.

Narratiivisella metodilla on paljon haittapuolia, joita mielellään nostetaan esille, ja mielestäni ne on tärkeää ottaa huomioon tutkielmaa tehdessä. Narratiivinen metodi ei ole systemaattista, joten vieläkkään en varmaksi uskalla luvata tämän tutkielman olevan toistettavissa. Toivon kuitenkin, että näin on. Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli, mitä uutta narratiivinen kirjallisuuskatsaus voi tuoda riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen.

Huonosti tehty narratiivinen tutkimus aiheuttaa ainoastaan ”tutkimusjätettä”. Hyvin tehtynä se voi kuitenkin olla aivan pätevä metodi muiden joukossa. Riskienhallinnasta ja johtamisesta on tuotettu paljon luotettavaa aineistoa. Riskienhallinnan näkökulmasta narratiivinen menetelmä on varsin pätevä, koska riskienhallinnan teoria johtamisen näkökulmasta ei ole juurikaan toisistaan poikkeavaa. Ehkä se, miten suuri rooli johdolle annetaan riskienhallinnan toteuttamisessa, on toinen seikka. Perusasiat ovat kuitenkin selvillä. Johtamisesta taas voidaan olla niin montaa mieltä, kuin on johtajakin. Talouden

riskienhallinnan johtamisesta puhuttaessa, varsinkin julkisella sektorilla, peruskuvio on jälleen selvä. Näihin nojaten uskallan sanoa narratiivisen metodin sopivan tähän tehtyyn tutkielmaan loistavasti.

Narratiiviseen kirjallisuuskatsaukseen liittyen on hyvin vähän tutkimustietoa olemassa. Yhtenä tutkielman tutkimuskysymyksenä oli, mitä uutta narratiivisen kirjallisuuskatsauksen kautta voidaan saada riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen. Aiemman informaation vähyydestä johtuen, olin hieman kauhuissani tähän kysymykseen liittyen. Olisi ikävää todeta tässä kohtaa, ettei se tuo yhtään mitään uutta, koska samalla kokisin myös tämän tutkielman teon osittain turhaksi. Vaikka onhan vastaus ”ei mitään uutta” myös oivallus jostain uudesta. Uskallan väittää, että vastaavaan kysymykseen ei ole aiemmin haettu tutkielmissa vastausta, joten voin olla iloinen jo pelkästään siitä, että nyt ollaan jonkin uuden äärellä.

Taulukkoon 8 olen koonnut mielestäni keskeisimmät narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tuomat mahdollisuudet. Taulukon vasemmassa reunassa on listattu kaikki keskeisimmät menetelmän tuomat mahdollisuudet. Mahdollisuuksia ei ole sidottu listausvaiheessa mitenkään riskienhallintaan, vaan on poimittu kaikki mahdolliset positiiviset mahdollisuudet, mitä narratiivinen kirjallisuuskatsaus voi mukanaan tuoda. Oikeassa sarakkeessa on selitettynä mitä mahdollisuudella tarkoitetaan ja miten se toteutuu riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimuksen uudistamisen näkökulmasta.

Taulukko 8. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen edut riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa.

Mahdollisuus	Selite
1) Laajoihin kysymyksiin vastaaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paljon aineistoa olemassa pitkältä aikaväliltä</li> <li>• Runsaasti tietoa riskienhallinnan ja johtamisen eri näkökulmista</li> </ul>
2) Abstrakteihin kysymyksiin vastaaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tulevaisuuden ennakointi keskeistä</li> <li>• Muut menetelmät ei mahdollista yhtä hyvin</li> </ul>
3) Olemassa olevan teorian kehittäminen ja uuden luominen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paljon pohjatietoa olemassa</li> <li>• Perusteellisesti läpikäytyä mahdollista</li> </ul>
4) Ymmärryksen syventäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laajan aineistomäärän vuoksi mahdollisuus saavuttaa erittäin perusteellinen ymmärrys</li> </ul>
5) Yksityiskohtaisempi selvitys tutkimusongelmiin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erittäin työlästä, mutta mahdollista</li> </ul>
6) Välttää päällekkäistä tutkimusta ja mahdollistaa uusien tutkimusaiheiden löytämisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutkimusta tehty paljon, joten tämä on kattava tapa kartoittaa, mitä on jo tutkittu</li> <li>• Tutkimusta on olemassa laajasti, mutta ei vielä tarpeeksi</li> </ul>
7) Kooste jo tehdyistä aineistoista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aineistoa olemassa merkittävä määrä, joten soveltuu tähän hyvin</li> <li>• Työlästä, mikäli aihealue ei ole kunnolla rajattu</li> </ul>
8) Aiheen historian ja kehityskulun kuvailu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soveltuu erittäin hyvin, sillä näyttöä on olemassa historiasta tähän päivään</li> <li>• Kattava kuvaus historiasta ja kehityskulusta puutteellista</li> </ul>
9) Aikaisempien tutkimusten arviointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaatii osaamista</li> <li>• Mahdollistaa laajan arvioinnin</li> <li>• Analyysi ei välttämättä yhtä pätevä, kuin jollain toisella menetelmällä tehtynä</li> </ul>

Alla vielä laajemmin selitettynä taulukon 8 kohdat:

- 1) Laajoihin kysymyksiin vastaaminen. Narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa tekijä joutuu käymään erittäin laajan aineiston läpi. Tämä mahdollistaa sen, että aiheeseen syvennyttään perusteellisesti, ja näin ollen löydetään vastauksia laajoihin kysymyksiin. Riskienhallinnasta sekä hallinnosta ja johtamisesta on tehty laajasti tutkimusta varsinkin erillään pitkällä aikavälillä. Ajattelen että narratiivinen kirjallisuuskatsaus palvelisi erinomaisesti riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimusta, koska varsinkaan riskienhallinnan johtamista ei kovin paljoa ole tutkittu.
- 2) Abstrakteihin kysymyksiin vastaaminen. Tässä yhteydessä tulkitsen abstraktin tarkoittavan asiaa, joka ei ole suoranaisesti havaittavissa. Riskienhallinnan näkökulmasta abstraktit kysymykset ovat keskiössä. Monet riskit ja riskienhallintaan liittyvät asiat ovat abstrakteja ja mielestäni narratiivinen tutkimusote tuo ”rajattomuutensa” vuoksi paremmat edellytykset löytää vastauksia abstrakteihin kysymyksiin, kuin muut tutkimusmenetelmät.
- 3) Olemassa olevan teorian kehittäminen ja uuden luominen. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus sopii riskienhallinnan johtamisen ja hallinnon tutkimiseen olemassa olevan teorian ja uuden teorian kehittämisen näkökulmasta. Jälleen yhtenä syynä on laaja, olemassa oleva aineisto. Menetelmä vaatii laajaa aineistoon perehtymistä, joten olemassa olevat teorit tulevat tutuksi ja laaja pohjatieto mahdollistaa olemassa olevan teorian kehittämisen mahdolliseksi. Aineistoa selatessa on täysi mahdollisuus myös oivaltaa uusia mahdollisuuksia, jolloin uuden teorian syntyminen voi tapahtua. Aineiston laajuuden vuoksi uskon narratiivisen kirjallisuuskatsauksen mahdollistavan muita menetelmiä paremmin uuden teorian kehittämisen sekä olemassa olevan teorian jalostamisen. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen kohdalla on kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että tulokset eivät välttämättä ole yhtä analyttisiä, kuin muiden menetelmien tulokset.
- 4) Ymmärryksen syventäminen. Tämä perustelu on tullut jo aiempien kohdalle ilmi. Aineiston laajuus on kuitenkin narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa eriävä verrattuna

muihin menetelmiin. Aineiston ollessa laajaa, ja kun siihen perehtyy huolella (mitä hyvin tehty narratiivinen kirjallisuuskatsaus edellyttää) on oman ymmärryksen syventäminen aiheesta parempaa, kuin muut menetelmät.

- 5) Yksityiskohtaisempi selvitys tutkimusongelmiin. Tämä on mahdollista, mutta erityisen työlästä. Riskienhallinnasta, johtamisesta ja hallinnosta on merkittävästi olemassa aineistoa. Jos mietitään esimerkiksi tämän tutkielman aihetta, niin riskienhallinnan johtamista ei ole juurikaan tutkittu. Kun haetaan vastausta yksityiskohtaiseen tutkimusongelmaan, edellyttäisi se perehtymistä riskienhallinnan johtamisesta tehtyihin aineistoihin, johtamisesta tehtyihin aineistoihin sekä riskienhallinnasta tehtyihin aineistoihin. On totta, että narratiivisella kirjallisuuskatsauksella voidaan löytää yksityiskohtaisempia selvityksiä tutkimusongelmiin verrattuna muihin menetelmiin, mutta se on erittäin työlästä.
- 6) Välttää päällekkäistä tutkimusta ja mahdollistaa uusien tutkimusaiheiden löytämisen. Riskienhallinnan sekä johtamisen ja hallinnon aihepiireistä on tehty paljon tutkimusta. Tiettyjä osa-alueita on tutkittu enemmän kuin toisia. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen avulla on mahdollista tehdä kattava selvitys siitä, mitä on jo tutkittu ja näin ollen välttää päällekkäisen tutkimuksen tekemistä ja toisaalta löytää uusia tutkittavia aihealueita. Pidän tätä narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tuomaa mahdollisuutta yhtenä tärkeimpänä ja hyödyllisimpänä asiana, mitä kyseinen tutkimusmenetelmä voi tuoda riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen.
- 7) Kooste jo tehdyistä aineistoista. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus tarjoaa mielestäni erinomaisen mahdollisuuden koostaa jo olemassa olevaa tietoa. Mielestäni tämä soveltuu parhaiten aihealueisiin, joista on jo valmiiksi olemassa paljon tietoa tarjolla. Tämä tutkielma on tehty juuri tällä ajatuksella. Aiheen rajauksen merkitys korostuu aineiston suuren määrän vuoksi.
- 8) Aiheen historian ja kehityskulun kuvailu. Tätä tutkielmaa kirjoittaessani minulle ei tullut vastaan riskienhallinnan kehityskulun ja historian kuvailua. Mielestäni aiheen historiikki tukisi riskienhallinnan tutkimusta, koska sen avulla saataisiin selkeä kuva,

miten riskienhallintaa on esimerkiksi johtamisen ja hallinnon näkökulmasta toteutettu aiemmin ja mihin asioihin on syytä kiinnittää huomiota, kun sitä edelleen tutkimusten avulla kehitetään.

- 9) Aikaisempien tutkimuksien arviointi. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus mahdollistaa riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukselle sen, että sen avulla voidaan arvioida aikaisempia tutkimuksia. Tämä on mielestäni hyvä mahdollisuus, mutta vaatii vankkaa tutkimusosaamista. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan laajastikin arvioida tehtyjä tutkimuksia. Huomionarvoista on se, että narratiivisella kirjallisuuskatsauksella tuotettu analyysi ei ole välttämättä yhtä pätevä, kuin jollain toisella menetelmällä. Tämän vuoksi tutkimusosaamisen tärkeys korostuu.

#### 6.4. Loppusanat ja ajatuksia tulevaisuuden näkymistä

Riskienhallinta oli itselleni täysin tuntematon aihealue ennen Julkisen taloushallinnon – kurssille osallistumistani. Intoni riskienhallintaa kohtaan syttyi silloin ja kirjoitin kandidaattitutkielmani myös samaisesta aiheesta. Kiinnostukseni aihetta kohtaan kasvanut entisestään. Sanonta ”nälkä kasvaa syödessä” kuvaa hyvin suhdettani riskienhallintaa kohtaan. Erityisesti tämä johtamisen näkökulma ja riskienhallinta kiehtoo minua edelleen.

Tätä tutkielmaa kirjoittaessani olen alkanut pohtia riskienhallinnan kehittämisen tärkeyttä tulevaisuudessa. Selvää on, että riskienhallinta tulee jatkossakin olemaan tärkeässä osassa niin julkisen- kuin myös yksityisen sektorin toimintaa. Riskit pysyvät mukana toimissamme ja uudenlaisia riskejä syntyy, joiden kanssa tulee osata toimia ja joita pitää osata ennakoida. Tämän vuoksi on mielestäni tärkeää, että myös riskienhallinta jatkaa kehittymistään. Riskienhallinnan kehittämisen turvaamiseksi on tärkeää jatkaa aiheen tutkimista. Narratiivisesta kirjallisuuskatsauksesta voidaan olla montaa mieltä, enkä itsekään ole vakuuttunut siitä, että tekisin enää yhtään tutkielmaa kyseisellä metodilla sen työläyden vuoksi. Mielestäni on kuitenkin tärkeää suhtautua erilaisiin metodeihin avoimin

mielin, koska ne voivat tuoda esimerkiksi riskienhallinnan hallinnon ja johtamisen tutkimukseen paljon uutta.

Johdon rooli riskienhallinnassa on keskeinen, eikä sitä ole juurikaan aiemmin tutkittu. Ainakaan riittävästi. Mielestäni jatkossa olisi perusteltua tehdä tutkimusta nimenomaan riskienhallinnasta ja organisaation johdosta, koska näkisin sen avulla koko prosessin kehittyvän. Ei riitä, että kehitämme uusia riskienhallintamalleja, jos keskeiset toimijat eivät osaa niitä käyttää. Sen vuoksi on mielestäni jatkaa tutkimusta johdon roolin näkökulmasta. Jos itse vielä joskus lähden kirjoittamaan tutkielmaa, uskon sen käsittelevän nimenomaan johdon roolia riskienhallinnassa.

Onko riskienhallinnassa sijaa optimismille? Edesmenneen presidentti Mauno Koivisto on osoittanut olevan: *Yleensä elämässä on viisasta luottaa siihen, että kaikki menee hyvin. Yleensä se kannattaa siinäkin tapauksessa, ettei itse siihen edes uskoisi. Sillä usein on käynyt niin, että uhkakuvat alkavat toteutua juuri sen takia, että niihin varaudutaan* (Mal-kavaara 2017).

## LÄHDELUETTELO

- Ahteensivu Aarno, Koskinen Lasse, Kulmala Jarna & Pauliina Havakka (2018). Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Alftan Mikko, Blummé Nils, Heikkala Jani, Kontula Lisbet, Miettinen Olli, Pakarainen Eija, Sinersalo Kaarina, Sjölund Roland, Sundvik Peter, Tarvainen Jyri, Tikkanen Reino, Turakainen Olli, Urrila Antti & Janne Vesa (2008). Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Australasian Council of Auditors-General (2018). Effective Public Sector Accountability. Saatavissa 13.8.2019: <http://www.acag.org.au/epsa.htm>.
- Baumeister Roy F. & Mark R. Leary (1997). Writing Narrative Literature Reviews. Review of General Psychology 1:3, 311–320.
- Björkwall Jan, Heinonen Anneli, Hakola Jukka, Huikko Katariina, Kietäväinen Timo, Korento Sari, Lehtonen Sanna, Mehtonen Mikko, Palo Sirpa, Turkkila Juhani, Vaine Jari, Vuorento Reijo & Marja-Liisa Ylitalo (2012). Kuntatalous –Monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Bovens Mark (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1. European Law Journal 13:4, 447–468.
- Braig Stephan, Gebre Biniam & Andrew Sellgren (2011). Strengthening risk management in the US public sector. McKinsey Working Papers on Risk. New York: McKinsey & Company.
- Brax Saara (2007). Palvelut ja tuottavuus. Teknologia katsaus 204/2007. Helsinki: Tekes.

- Davis J., Schoorman D. & Donaldson L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22:1, 24.
- Diggs Schnequa N. & Roman Alexandru V. (2012). Understanding and Tracing Accountability in the Public Procurement Process. *Public Performance & Management Review*, 36:2, 290–315.
- Donaldson L. & Davis J. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management*, 16, 49–64.
- Evered, R. D. & Selman J. C. (1989). Coaching and the Art of Management. *Organizational Dynamics Autumn 1989*, 18:2, 31.
- Ferrari Rosella (2015). Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24:4, 230–235.
- Greenhalgh Trisha, Thorne Sally & Kirsti Malterud (2018). Time to change the spurious hierarchy of systematic over narrative reviews? University of Oxford. Saatavissa 21.8.2019: <https://doi.org/10.1111/eci.12931>.
- Hautamäki Antti (1995). *Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu*. Helsinki: Pointmedia.
- Heikkinen (2010). Narratiivinen tutkimus – todellisuus kertumuksena. Teoksessa: *Ikku-noita tutkimusmetodeihin 2*, 143–159. Toim. Aaltola Juhani & Raine Valli. Juva: Bookwell Oy.
- Her Majesty's Treasury 2004: *The Orange Book, Management of Risk – Principle and Concepts*. London: HM Treasury.
- Holopainen Atte, Koivu Eila, Kuuluvainen Antero, Lappalainen Keijo, Leppiniemi Jarmo, Mikola Matti & Keijo Vehmas (2010). *Sisäinen tarkastus*. Helsinki: Tietosanoma.

- Holopainen Atte, Koivu Eila, Kuuluvainen Antero, Lappalainen Keijo, Leppiniemi Jarmo, Mikola Matti & Keijo Vehmas (2013). *Sisäinen tarkastus*. Helsinki: Tietosanoma.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69:1, 3–19.
- Hopkin, Paul (2012). *Fundamentals of Risk Management –Understanding, evaluating and implementing effective risk management*. London: Kogan Page.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen –New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Hyyryläinen Esa & Kirsi Lehto (2014). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun Y-sukupolveen kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa: *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*, 13–28. Toim. Kirsi Lehto. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Ikola-Norrbacka Rinna & Kirsi Lähdesmäki (2011). *New Public Management –näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon*. Teoksessa: *Suomalainen hallinnon tutkimus: Mistä, mitä, minne?*, 224–272. Toim. Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Ikäheimo Seppo, Laitinen Erkki, Laitinen Teija & Vesa Puttonen (2014). *Yrityksen taloushallinto tänään*. Vaasa: Multiprint Vaasa.
- Ikäheimo Seppo, Malmi Teemu & Risto Walden (2016). *Yrityksen laskentatoimi*. Helsinki: Talentum Pro.

- Ilmonen Ilkka, Kallio Jani, Koskinen Jani & Markku Rajamäki (2010). Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: TammiPRO.
- Ilmonen Ilkka, Kallio Jani, Koskinen Jani & Markku Rajamäki (2013). Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Jyväskylä: Bookwell Oy.
- Jahan Nusrat, naveed Sadiq, Zeshan Muhammad & Muhammad A. Tahir (2016). How to Conduct a Systematic Review: A Narrative Literature Review, *Cureus* 8:11, 1–8.
- Johanson Jan-Erik, Oulasvirta Lasse & Jarmo Vakkuri (2011). Taloushallintotieteiden tulevaisuus – tapausesimerkkinä Tampereen yliopisto. Teoksessa: Suomalainen hallinnon tutkimus: Mistä, mitä, minne?, 140–164. Toim. Turo Virtanen, Pertti Aho-  
nen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Jussila I. & Saksa J-M & Tienari J. (2005). Dynamics and Tensions in Governance. Paper presented to the 18<sup>th</sup> Scandinavian Academy (NFF) Meeting, Aarhus School of Business, Denmark, August 18–20, 2005.
- Juutinen, Sirpa (2016). Strategisen yritysvastuun käsikirja. Helsinki: TalentumPro.
- Järvenpää Marko, Länsiluoto Aapo, Partanen Vesa & Jukka Pellinen (2010). Talousoh-  
jaus ja kustannuslaskenta. Helsinki: WSOYpro.
- Kangasharju Aki (2008). Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Helsinki: Suomen Kunta-  
liitto.
- Karlöf, Bengt (2004). Tehokas johtaminen –Yritystalouden kaivattu ydin. Helsinki:  
Edita.
- Karlöf Bengt & Fredrik Helin Lövingsson (2004). Johtamisen näkökulmat –peruskäsit-  
teitä ja malleja. Helsinki: Edita.

Keay Andrew (2017). Stewardship Theory: is board accountability necessary? *International Journal of Law and Management*, 59:6, 1292–1314.

Koivu Eila, Ranta-aho Markku & Helge Vuoti (2010). *Väärinkäytösriskit hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma.

Korento Sari & Marja-Liisa Ylitalo (2013). Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. Kuntaliitto. Saatavissa 19.8.2019: [http://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%203\\_Sisainen\\_valvonta\\_09122013.pdf](http://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%203_Sisainen_valvonta_09122013.pdf).

Kuntaliitto (2009). Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa. Kuntaliitto. Saatavissa 19.8.2019: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa\\_hallinto-\\_ja\\_johtamistapaa\\_koskeva\\_suositus\\_kuntakonsernissa\\_30.10.2009.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Hyvaa_hallinto-_ja_johtamistapaa_koskeva_suositus_kuntakonsernissa_30.10.2009.pdf).

Kuusela Hannu & Reijo Ollikainen (1998). *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.

Kuusela Hannu & Reijo Ollikainen (2005). *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampereen yliopistopaino-Juvenes Print Oy.

Laamanen Kai & Markku Tinnilä (2009). *Prosessijohtamisen käsitteet*. Espoo: Redfina Oy.

Laegreid Per (2014). Accountability and New Public Management. Teoksessa: *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 324–338. Toim. Mark Bovens, Robert E. Goodin & Thomas Schillemans. Oxford: Oxford University Press.

Lähdesmäki, Kirsi (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen – Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (2009). Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen – Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee? Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Malkavaara 2017. Kaksi juttua Koivistosta, Helsingin Sanomat 21.5.2017, B6.

Meklin Pentti (1995). Korkeakoulut murroksessa: Näkökulmia talouden ohjaukseen. Tampere: Tampereen yliopisto.

Murphy David (2008). Understanding Risk – The Theory and Practice of Financial Risk Management. London: CRC Press, Taylor and Francis Group.

Niemi Paula (2018). Sisäinen tarkastus käytännössä. Alma Talent Oy. Saatavissa 19.8.2019: [http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAX-BBXATEBEED#kohta:Sis\(\(e4\)inen\(\(20\)tarkastus\(\(20\)k\(\(e4\)yt\(\(e4\)nn\(\(f6\)ss\(\(e4\).](http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAX-BBXATEBEED#kohta:Sis((e4)inen((20)tarkastus((20)k((e4)yt((e4)nn((f6)ss((e4).)

Nyyssölä Hannu (2008). Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjyys ja tuloksellisuus ammatti- korkeakouluissa. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Näsi Salme (1996). Kunnallisen laskentatoimen, tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden kehitys 1920-luvulta nykypäivään. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1996, 228–244.

OECD (2014). Corporate Governance –Risk Management and Corporate Governance. OECD Publishing. Saatavissa 14.4.2017 [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/risk-management-and-corporate-governance\\_9789264208636-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/risk-management-and-corporate-governance_9789264208636-en) - .WLatkRggm8U.

OECD (2015). G20/OECD Principles of Corporate Governance. Paris: OECD Publishing.

Pellinen Jukka (2005): Talousjohtaminen. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Pohjola Matti, Pekkarinen Jukka & Pekka Sutela (2006). Taloustiede. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Raudasoja Kaisa & Merja-Leena Johansson (2009). Esimies talouden johtajana. Helsinki. WSOYpro.

Romzek Barbara S. & Melvin J. Dubnick 1987. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47:3, 227–238.

Salminen, Ari (2002). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Salminen Ari (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Suomen Kuntaliitto (2000). Kuntien riskienhallinta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Sydänmaanlakka Pentti (2015). Älykäs julkinen johtaminen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Säilä Esko, Hellén-Toivanen Paula, Pakkanen Kaija, Kääriäinen Antti & Antti Urrila (2008). Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Tuomala, Matti (2009). Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Valtiovarainministeriö (2017). Ohje riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017. Saatavissa 19.8.2019: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM\\_22\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM_22_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Valtiovarainministeriö (2017). Ohje riskienhallintaan – Liitteet 1–6. Saatavissa 19.8.2019: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/Liitteet\\_VM22\\_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/Liitteet_VM22_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

Viitala Riitta & Eija Jylhä (2014). Liiketoimintaosaaminen – Menestyvän yritystoiminnan perusta. Helsinki: Edita.

Wang XiaoHu (2014). Financial Management in the Public Sector – Tools, Applications, and Cases. New York: M.E.Sharpe.

Åkerberg, Pertti (2006). Budjetoinnin mielettömyys. Helsinki: Talentum.