

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Matleena Ylitalo

OVATKO KUNTAORGANISAATIOIDEN RISKIT HALLINNASSA?

Tarkastelussa riskienhallinnan johtaminen, keinot ja kehittäminen

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen lähtökohta ja tavoitteet	7
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne	13
2. RISKIENHALLINTA	15
2.1. Määritelmä ja tausta	15
2.2. Riskienhallinnan johtaminen	19
2.3. Riskienhallinta ja päätöksenteko	24
2.4. Kokonaisvaltainen riskienhallinta	26
2.4.1. Perinteinen ja portfolio näkökulma	28
2.4.2. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaikutukset	30
2.4.3. Kokonaisvaltainen riskienhallintamalli	33
2.4.4. Riskienhallinnan ISO31000 -standardi	34
3. RISKIENHALLINNAN KEINOT	39
3.1. Riskien tunnistaminen	39
3.1.1. Riskien luokittelu	40
3.1.2. Riskiprofiili julkisessa organisaatiossa	44
3.2. Riskien arviointi ja analysointi	46
3.2.1. Riskimatriisi	48
3.3. Riskien hallintakeinot	49
3.3.1. Pienentäminen	52
3.3.2. Välttäminen ja poistaminen	52
3.3.3. Siirtäminen	53
3.3.4. Hyväksyminen	54
3.4. Sisäinen tarkastus ja valvonta	54
4. TUTKIMUSMENETELMÄ	58
4.1. Tutkimuskohteena kuntaorganisaatio	58

4.2. Laadullinen menetelmä	60
4.2.1. Tutkimushaastattelu	62
4.3. Tutkimusaineisto ja analyysi	64
4.4. Tutkimuksen luotettavuus	65
5. RISKIENHALLINTA KUNTAORGANISAATIOISSA	68
5.1. Riskienhallinnan johtaminen	68
5.1.1. Johdon sitoutuminen	72
5.1.2. Vastuuttaminen	74
5.1.3. Riskienhallinnan hyötynä ennakoitavuus	76
5.1.4. Vaikutukset kommunikaatioon	78
5.2. Riskienhallinnan keinot	81
5.2.1. Riskienhallintalomake	81
5.2.2. Riskianalyysin tekeminen riskimatriisilla	83
5.2.3. Tapauskohtainen hallintakeinon valinta	85
5.2.4. Sisäinen tarkastus ja valvonta riskienhallinnan tukena	87
5.3. Riskienhallinnan erityispiirteet kuntaorganisaatiossa	89
5.3.1. Sisäiset riskit	89
5.3.2. Toimintaympäristöriskit	92
5.3.3. Poliittinen päätöksenteko	94
5.3.4. Lainsäädäntö	95
5.3.5. Virkamies- ja luottamushenkilöjohto	96
5.4. Riskienhallinnan kehittäminen	97
5.4.1. Riskienhallintakulttuuri	98
5.4.2. Riskienhallintaosaamisen vahvistaminen	100
5.4.3. Poliittisen päätöksenteon mukaan ottaminen	101
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	103
LÄHDELUETTELO	108

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelukysymykset	115
--------------------------------	-----

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne	14
Kuvio 2. Riskienhallinnan sykli	17
Kuvio 3. Riskienhallinta johdon näkökulmasta	24
Kuvio 4. Kokonaisvaltainen riskienhallintamalli	33
Kuvio 5. Riskienhallinnan viitekehys	36
Kuvio 6. Riskienhallinnan menetelmä	37
Kuvio 7. Riskien hallintakeinot	50
Taulukko 1. Kunta hallinto-organisaationa ja paikallisyhdyskuntana	59
Taulukko 2. Kuntien tunnistet	65

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Matleena Ylitalo

Pro gradu -tutkielma:

Ovatko kuntaorganisaatioiden riskit hallinnassa? Tarkastelussa riskienhallinnan johtaminen, keinot ja kehittäminen

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisjohtaminen

Työn ohjaaja:

Olli-Pekka Viinamäki

Valmistumisvuosi:

2015

Sivumäärä: 116

TIIVISTELMÄ:

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 14 §:n mukaan valtuuston tehtäviin kuuluu päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuntalakiin tulleet lisäykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta edellyttävät kunnilta järjestelmällisempää riskienhallintaa. Riskienhallinnan tärkeyttä alleviivaa taloudellisen tilanteen tiukentuminen, joka edellyttää kunnilta omien vahvuuksien ja ympärillä olevien mahdollisuuksien hyödyntämistä, jotta elinvoimaisuus säilyisi ennallaan tai paranisi.

Riskienhallinta voidaan määritellä ennakoivaksi johtamistyöksi. Se on suunnittelua, ennakointia ja toimimista ennen kuin riski on edes toteutunut. Tarkoituksena ei ole odottaa, että organisaatio kohtaisi jonkin riskin, vaan tarkoituksena on työskennellä sen eteen, että riskit ja niiden vaikutukset olisivat tiedossa hyvissä ajoin. Tyypillisesti riskienhallinnan menetelmä etenee niin, että riskit tunnistetaan, arvioidaan ja analysoidaan. Lopuksi riskille valitaan sopiva hallintakeino ja niistä pidetään jatkuvaa seurantaa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntaorganisaatioiden riskienhallinnan johtamista. Tutkimuksessa vastataan siihen, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan julkisen johtamisen yhteydessä. Lisäksi tarkastellaan riskienhallinnan keinoja kuntien johtamisessa, mitä mahdollisuuksia ja haasteita näihin keinoihin liittyy sekä mitä kehittämistarpeita kuntakentässä esiintyy riskienhallinnan parantamiseksi. Tutkimukseen haastateltiin yhdeksän kunnan hallinto-, ja talousjohtajia sekä controlleria.

Riskienhallinta on vasta viime vuosina noussut esille kunnissa johtuen pääosin kuntalain muutoksesta. Riskienhallinnan tarkoituksena on olla osa päivittäistä toimintaa. Jotta tämä saavutettaisiin, siihen tarvitaan johdon täysipainoinen sitoutuminen, riskienhallintastrategia sekä toimiva riskienhallintakulttuuri. Näihin osa-alueisiin vaikutetaan nimenomaan hyvällä johtamisella.

Kunnilla on mahdollisuus käyttää samoja riskienhallinnan keinoja kuin muillakin organisaatioilla. Teorian mukaan hallintakeinojen valitseminen perustuu ennalta päätettyyn strategiaan. Tilanne kunnissa on kuitenkin päinvastainen, kun tuloksien perusteella hallintakeinot valitaan aina tilannekohtaisesti. Strategista ajattelua ei ilmennyt hallintakeinoja valittaessa.

Tuloksien perusteella keskeinen kehittämistarve on luoda riskienhallintakulttuuri kuntaorganisaatioihin. Kulttuurin luominen aloitetaan yksinkertaisista asioista, kuten riskin ymmärtämisestä ja riskien tunnistamisesta. Siinä on edelleen työstettävää, että riskienhallinta mielletään hyödylliseksi kuntaorganisaatiolle ja päätöksentekijöille, eikä pakolliseksi pahaksi.

Kunnissa halutaan kehittää riskienhallinnan johtamista siten, että poliittinen päätöksenteko saadaan mukaan riskienhallintaan täysipainoisesti. Riskien pohtiminen päätöksenteon ja esittelyn yhteydessä tehostavat kuntien toimintaa.

AVAINSANAT: riski, riskienhallinta, kokonaisvaltainen riskienhallinta, enterprise risk management, kuntaorganisaatio

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen lähtökohta ja tavoitteet

Tämän tutkimuksen aiheena on riskienhallinnan johtaminen julkisen hallinnon näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten riskienhallinta on järjestetty julkisessa organisaatiossa, tarkemmin ottaen kuntaorganisaatiossa. Tässä luvussa avataan riskin ja hallinnan käsitteet sekä perustellaan, miksi riskienhallintaa kannattaa tutkia.

Riskienhallinnan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä voidaan tarkastella ihmisen olemassaolon varhaisista vaiheista lähtien. Ihmisen elämän lähtökohtiin on aina liittynyt hyvien päätöksien tekeminen välttyäkseen epävarmuudelta ja riskeiltä. Ihmisellä on luonnollinen taipumus vaistomaiseen puolustautumiseen sitä uhkaavia riskejä vastaan. (Kloman 2010: 19—20.) Riskien välttäminen on ollut aina osana ihmisen toimintaympäristöä. Tältä pohjalta on luonnollista, että riskien välttäminen on myös osana organisaation toimintaympäristöä, ovathan ihmiset osa myös sitä kokonaisuutta. 2010-luvulla organisaatioiden toimintaympäristö on monimutkainen ja ympärillä oleviin epävarmuustekijöihin tulisi varautua. Riskien välttäminen ei enää yksistään riitä, vaan on pyrittävä systemaattiseen riskienhallintaan.

Riskienhallinta –sanasta voidaan johtaa kaksi eri käsitettä, riski sekä hallinta. Tarkastelemalla näitä sanoja erillisinä käsitteinä voidaan ymmärtää sanojen merkitys perusteellisesti.

Riski sanan määrittely riippuu siitä, minkälaisesta näkökulmasta sitä tarkastelee. Sitä voidaan tarkastella arkisesta näkökulmasta tai ammatillisesta näkökulmasta. Joka tapauksessa riskin kovana ytimenä, riippumatta tarkastelukulmasta, on ajatus haitan mahdollisuudesta. (Kamppinen & Raivola 1995: 15.) Ympärillä oleva maailma muuttuu kokoajan ja niin muuttuvat myös riskit. Emme voi tietää varmuudella, millaisina riskit toteutuvat. Riskille tyypillistä on sen luonne sattumanvaraisena ja satunnaisena. (Nygren 2002: 216.)

Riski määritellään ei-toivotuksi, epävarmaksi tapahtumaksi tai tekijäksi, joka vaikeuttaa olennaisesti tavoitteiden saavuttamista. Riskit ovat ongelmia, jotka realisoituessaan aiheuttavat ongelmatilanteita organisaatiolle, kuten esimerkiksi taloudellisia vahinkoja ja henkilövahinkoja. (Raudasoja & Johansson 2009: 147.)

Riski on siitä mielenkiintoinen käsite, että sillä voi olla positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Riskianalyysillä voidaan esimerkiksi löytää tärkeä, ennakoiva ja yllätyksistä varoittava tekijä. Onnistuneella riskianalyysillä voidaan kääntää huono riski hyväksi riskiksi. (Ahponen toim. 1997: 70—71.)

1980-luvulta lähtien on riskitutkimuksen sisällä puhuttu riskiyhteiskunta käsitteestä sekä sen liittymisestä teknologiaan, hyvinvointiin ja tulevaisuuteen. Riskiyhteiskunta on seurausta globalisaatiosta, verkottumisesta, tiedonkulun nopeutumisesta ja teknologian monimutkaistumisesta. Tosiasia on, että ympärillämme on erilaisia, aiemmin tunnistamattomia riskejä, jotka etenevät nopeasti ja niiden ennakoiminen on haastavaa. Riskien kasvaminen on vaikeuttanut ennakoimista huomattavasti ja riskien toteutuminen on tullut erittäin kalliiksi. (Laesterä 2010: 15.)

Sanana hallinta (engl. Governance) on monimerkityksinen ja sen vuoksi kiistelty sana. Sanakirjoissa se kääntyy myös hallitsemiseksi ja hallinnoksi. Hallinnalla voidaan tarkoittaa muun muassa valtion hallitsemista ja hallitsemisen prosessia tai valtaa. Se voi tarkoittaa myös poliittisen järjestelmän hallitsemiseen liittyvää erityistä järjestelmää tai ihmisryhmää, jolla on hallintovaltaa. (Vartola 2009: 35.)

Hallintaa voidaan tarkastella meta- ja mikrotasosta. Metatasolla se tarkoittaa tapahtumaketjua, joka tapahtuu joidenkin rajojen sisällä sekä niin, että tapahtumalla on oma logiikka. Konkreettisenä esimerkkinä voi olla esimerkiksi sään vaihtelu, jossa on oma logiikka sekä rajat, joiden sisällä sää vaihtelee. Lisäksi se on järjestäytynyt, joskin siihen liittyy ennakoitumattomuus. Mikrotason tarkastelussa hallinta järjestäytyy ikään kuin itsestään. Mikrotason tarkastelussa hallinta näyttäytyy kamppailuna, ohjauksena, johtamisena ja järjestyksen luomisena. (Pekonen 1995: 86.)

Hallinta sanan alkuperä, *kubernao*, tulee kreikankielestä ja tarkoittaa perämiestä ja perämiehentaitoa. Kun hallinta sanaa tarkastellaan kybernetiikan kautta, jossa tutkitaan nimenomaan ohjausjärjestelmiä, ymmärretään sana niin, että organisaation hallinnassa toimii samat lainalaisuudet kuin purjealuksen ohjaamisessa vaihtuvissa sääoloissa. Kunnan näkökulmasta ydintarkoitus pysyy samana kuin kybernetiikassa; vaihtelevassa ympäristössä on pärjättävä ja kehityttävä. (Vartola 2009: 35.)

Hallinta voidaan nähdä myös osana toimintaa, jossa ovat osallisina hallintokoneistot ja yhteiskunnat. Hallinnalla pyritään saamaan muutoksia monimutkaisissa sosiaalisissa ja poliittisissa järjestelmissä. Hallintaa ei pidä nähdä ainoastaan hallintakoneistojen toimintana vaan ennemminkin vuorovaikutussuhteesta ryhmien, julkisten instituutioiden ja auktoriteettien välillä. (Pekonen 1995: 87.)

Julkinen toiminta ja siihen sisältyvät julkisen vastuunoton kentät ovat laajentuneet siten, että siihen liittyvät tehtävät on yhä enemmissä määrin eriytyneempiä, ja tehtävien hoitaminen edellyttää monipuolisempaa asiantuntemusta. Näihin uusiin haasteisiin pyritään vastaamaan erilaisilla menettelytapojen kokonaisuuksilla, joista käytetään nimitystä hallinta. (Karppi & Sinervo toim. 2009: 7.)

Riskin ja hallinta -käsitteiden merkityksen ymmärtämisen jälkeen on syytä perustella, miksi riskienhallintaa tulee tutkia. Yleisesti ottaen riskienhallinnan taso on heikko julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa. Kuntaliiton vuonna 2012—2013 tehdyn kyselyn perusteella kuntien riskienhallinnan taso on luvattoman heikko. Kyselyn keskeinen johtopäätös on se, että kuntien riskienhallinta tulee saada riittävälle tasolle. Kuntasektorin näkökulmasta riskienhallinnan ongelmakohdat ovat hälyttävän laajat. Ongelmia on kyselyn perusteella riskienhallinnan perusteissa, kuten riskienhallinnan tehtävien, vastuiden ja raportoinnin järjestämisessä. Riskienhallinnan toimintamallia ei koeta kunnissa riittävän järjestelmällisenä ja menetelmän vaiheita ei kyetä toteuttamaan asianmukaisesti. Lisäksi riskienhallinnan raportointi hallitukselle sekä seuranta olivat kyselyn perusteella puutteellisia. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014: 5.)

Riskienhallinnan heikon tason seurauksena kuntalakiin on tullut lisäyksiä vuonna 2012 koskien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. (Harjula & Prättälä 2012: 211; finlex.fi) Vuonna 2015 voimaan tulleessa kuntalaissa (410/2015) säädetään seuraavasti:

Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. (14§)

Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (90§)

Kuntalakiin tulleet lisäykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta edellyttävät kunnilta järjestelmällisempää riskienhallintaa. Erikseen ei ole määritelty siitä, miten se tehdään ja mitä riskienhallinnan mallia tulisi käyttää. Kuitenkin, uudet vaatimukset toteutuvat parhaiten esimerkiksi ISO 31000 -standardin ja COSO-ERM – viitekehyksen pohjalta. (Kiviaho ym. 2014: 13.)

Riskienhallinnan tutkimisen merkitystä voidaan perustella osittain organisaatioihin kohdistuvien tehokkuusvaatimusten kautta. Nykyaikana organisaatioon kohdistuu painavat kilpailuodotukset ja tehokkuusvaatimukset. Nämä nykyaikaisen talousjärjestelmän tehokkuus- ja läpinäkyvyysvaatimukset edellyttävät organisaatioilta taloudellista tehokkuutta. Päämääränä on saavuttaa mahdollisimman vähillä resursseilla organisaation tavoitteet. Tehokkuusvaatimukset eivät kohdistu ainoastaan yksityisen sektorin organisaatioihin vaan myös esimerkiksi valtionhallintoon. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010: 38.)

Riskienhallintaa on keskeinen teema, kun halutaan kehittää tehokkaampia julkisia organisaatioita ja hallintoa. Yleisesti ottaen yksimielisiä ollaan siitä, että riskienottaminen ja niiden johtaminen ovat suoraan yhteydessä tehokkaaseen resurssien käyttämiseen. (Vincent 1996: 58). Riskienhallinnan keskeinen tavoite on löytää optimaalinen suhde resurssien käyttämisessä, pääomassa ja kustannuksissa suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn. Riskienhallinnasta muodostuu kilpailuetu silloin, kun organisaatio onnistuu löytämään tämän niin kutsutun optimitason. Riskienhallinta on tehotonta, jos siihen panostetaan liian paljon tai vähän suhteessa omiin riskeihin. (Ilmonen ym. 2010: 19.)

Julkisen hallinnon on jatkuvasti mukauduttava resurssien vähäisyyteen. Esimerkiksi julkisen sektorin supistaminen tuo mukanaan uudenlaisia riskejä. Budjettien epävarmuus ja leikkaukset tuovat odottamattomia riskejä julkisille virastoille. Aikaisempien kokemusten perusteella se tarkoittaa muun muassa henkilöstön vähentämistä, infrastruktuurin ja järjestelmien investointien vähentämistä. Supistamisen seurauksena virastojen pitää toteuttaa aktiivista riskienhallintaa suojautuakseen riskeiltä, jotka voisivat toteutua organisaation mukautuessa uusiin olosuhteisiin. Erityisesti aikana jolloin budjetti on tiukalla, riskienhallinnan avulla voidaan välttyä suorituskykyyn vaikuttavilta uhkilta ja vaikuttaa päättäjien kykyyn eliminoida tehottomia ohjelmia. (Stanton 2013: 219.)

Kuntaorganisaation riskienhallinnan järjestämistä ja kehittämistarvetta voidaan perustella muun muassa Kiviahon ym. (2014: 5,7) mukaan sillä, että kuntien toiminnot hajautuvat ulkopuolisille palvelun tuottajille ja tämä aiheuttaa entistä monimutkaisemman kuntaorganisaation rakenteen. Kuntien näkökulmasta riskienhallinnan merkitys on vain kasvanut, koska kuntien tehtäviä on siirretty peruskunnan ulkopuolisille toimijoille hoidettavaksi, ja osin tästäkin syystä kunnan tehtävien organisointi on vuosien saatossa monimutkaistunut. Riskienhallinnan tärkeyttä alleviivaa taloudellisen tilanteen tiukentuminen, joka edellyttää kunnilta omien vahvuuksien ja ympärillä olevien mahdollisuuksien hyödyntämistä, jotta elinvoimaisuus säilyisi ennallaan tai jopa paranisi.

Erityisesti yksityisellä sektorilla toimiva riskienhallinta voi olla jopa organisaation kilpailuetu. (Leino ym. 2005:127; Kupi ym. 2009: 49.) Yhtäläillä, se voi olla kilpailuetu myös julkisessa organisaatiossa. Kilpailuetu julkisessa organisaatiossa voidaan käsittää muun muassa tehokkaana ja laadukkaana palvelujen tuottajana. Julkishallinnollinen tuloksellisuus voidaan nimenomaan käsittää pidempikestoisena yhteiskunnallisena aikaansaannoksena, jota voidaan tarkastella esimerkiksi vaikutusten, tavoitteiden ja tarpeiden välisellä suhteella. (Oulasvirta, Kihn, Mänttari & Wacker 2013:40)

”Riskienhallinta on olennainen osa hyvää johtamistapaa” (Nygren 2002: 216). Johtaminen on suoraan vaikutuksessa siihen, miten organisaatio suoriutuu. Sen vuoksi riskien-

hallintaa tulee tutkia ja tarkastella nimenomaan johtamisen näkökulmasta. Toimivalla riskienhallinnalla vaikutetaan myös organisaation keskeisiin toimintoihin, kuten päätöksentekokykyyn ja vuorovaikutukseen.

Riskienhallinta on merkittävässä osassa organisaation toimintaa muun muassa kehityksen nopean rytmin vuoksi. Jos organisaation toimintaa tarkastellaan ainoastaan johdon näkökulmasta, ei tarkastelussa voida mitenkään huomioida kaikkia osatekijöitä. Riskienhallinnan kautta organisaation johto saa systemaattisesti analysoitua informaatiota organisaation eri osista ja toiminnoista. Näin ollen päätöksentekotilanteisiin saadaan kattavaa informaatiota. (Erola & Louto 2000: 54.) Riskienhallinnan tarkoitus on olla toistuva menetelmä, jota tehdään ennalta määriteltyjen toimenpiteiden kautta. Riskienhallinnan avulla riskeistä ja niiden vaikutuksista saadaan tietoa, joka tukee päätöksentekoa. (Nygren 2002: 217.)

Riskienhallinnan kautta saadaan organisaatiosta yhtenäisempi kokonaisuus. Toimivan riskienhallinnan avulla saadaan muun muassa tehostettua vuorovaikutusta organisaation eri toimijoiden ja tasojen välillä. (Ks. Kleffner, Lee & McGannon 2003: 65) Riskienhallinta voi joidenkin organisaatioiden osalta näyttäytyä erillisenä toimintana, jolloin sen hyödyntäminen on tehotonta. Sen vuoksi, on tärkeä tutkia riskienhallintaa ja pyrkiä saamaan se osaksi organisaation toimintatapoja.

Hyvin toteutettu riskienhallinta antaa organisaatiosta luotettavan ja läpinäkyvän kuvan. Julkisen organisaation näkökulmasta julkisuuskuva on esillä kokoajan. Riskienhallinnan avulla voidaan myös ylläpitää organisaation mainetta.

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

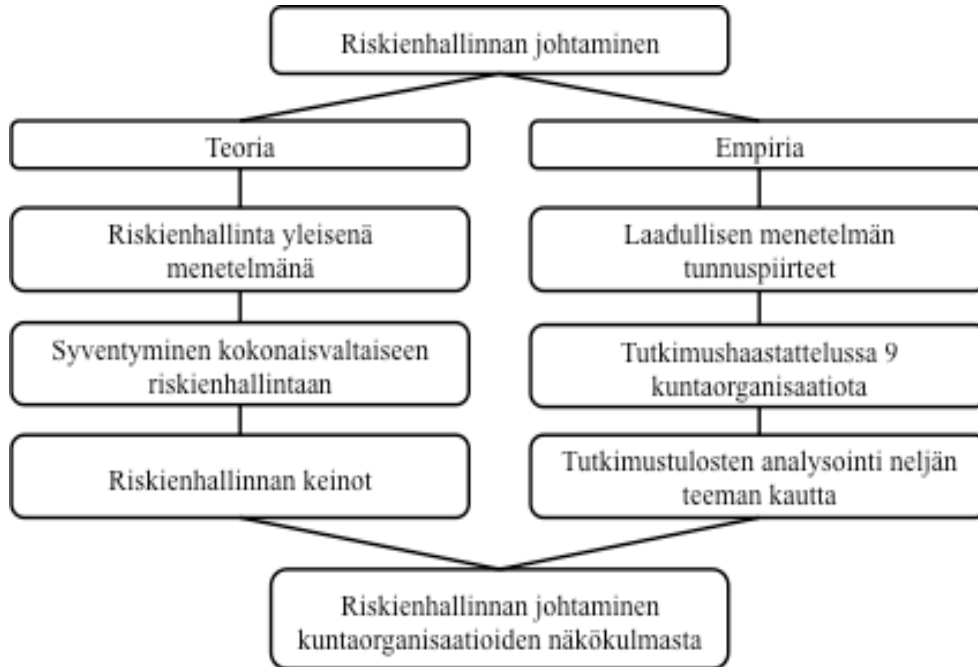
Tutkimusaiheena on riskienhallinnan johtaminen ja tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan julkisen johtamisen yhteydessä?
2. Mitkä ovat riskienhallinnan keinot kuntien johtamisessa sekä mitä mahdollisuuksia ja haasteita näihin keinoihin liittyy?
3. Mitä kehittämistarpeita kuntakentässä esiintyy riskienhallinnan parantamiseksi?

Näihin kolmeen kysymykseen etsitään vastausta sekä teorian että empirian avulla. Tutkimuksen teoriaosuus koostuu kahdesta eri pääluvusta, riskienhallinnasta sekä riskienhallinnan keinoista. Ensimmäinen pääluku sisältää riskienhallinnan määritelmän sekä riskienhallinnan tarkastelun johtamisen ja päätöksenteon näkökulmista. Tutkimuksen ensimmäisessä pääluvussa syvennytään niin ikään kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan, jota tarkastellaan muun muassa perinteisestä ja portfolio näkökulmasta. Kokonaisvaltaista riskienhallintaa tarkastellaan myös ISO31000 -standardin kautta. Tutkimuksen toinen pääluku käsittelee riskienhallinnan keinoja, jossa perehdytään riskien tunnistamiseen, arvioimiseen ja riskien hallintakeinoihin. Lopuksi riskienhallinnan keinona tarkastellaan sisäisen tarkastuksen ja valvonnan roolia.

Tutkimuksen empiriaosuudessa tarkastelussa on kuntaorganisaatioiden riskienhallinta. Tutkimuksen aineisto on kerätty haastattelemalla 9 eri kuntaorganisaation hallinto- tai talousjohtajia sekä controlleria. Teemahaastattelut koostuu neljästä eri teemasta, yhteensä 13 erilaisesta kysymyksestä. Tutkimustulokset analysoidaan viidennessä luvussa näiden eri teemojen mukaan. Teemat ovat riskienhallinnan johtaminen, riskienhallinnan keinot, kuntaorganisaatioiden erityispiirteet riskienhallinnassa sekä riskienhallinnan kehittäminen.

Kuudennessa luvussa on esitetty tutkimuksen johtopäätökset ja vastaukset tutkimuskysymyksiin sekä pohdittu jatkotutkimuksen aiheita.



Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne

2. RISKIENHALLINTA

Jokaisella organisaatiolla on jonkinlainen suunnitelma, miten riskeihin varaudutaan ja miten niitä hallitaan. Yleensä tämä tarkoittaa sitä, että riskejä arvioidaan joko tilannekohtaisesti tai järjestelmällisen riskienhallintamenetelmän kautta. Organisaatioiden riskienhallinta näyttyy hyvin erilaisena, riippuen esimerkiksi organisaation koosta, tavoitteista ja toimintaympäristöstä. Tässä luvussa tarkastellaan riskienhallinnan määritelmää ja taustaa. Riskienhallinnan määrittämisen jälkeen syvennyttään tarkemmin riskienhallintaan johtamisen ja päätöksenteon näkökulmasta. Luvun lopussa riskienhallintaa lähestytään kokonaisvaltaisen näkökulman kautta.

2.1. Määritelmä ja tausta

Organisaatiota johdetaan aina siten, että sitä uhkaaviin epävarmuustekijöihin pyritään vaikuttamaan niin, että ne eivät uhkaa toimintaa ja ylipäätään organisaation olemassaoloa. Epävarmuutta ei pystytä koskaan poistamaan kokonaan, mutta suunnitelmallisuudella sitä voidaan ennakoita. Riskienhallinta on keino kohdata epävarmuutta. Se voidaan nähdä riskien kartoittamisen ja poistamisen työkaluna. (Rautanen 2011: 10.) Riskienhallintaa voidaan pitää myös yhtenä johtamisen keskeisenä osa-alueena. Sen tarkoituksena on ensisijaisesti vähentää kustannuksia ja haittavaikutuksia, joita riskit aiheuttavat organisaatiolle. Lisäksi tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa organisaation toiminnan jatkuvuus, vaikka riskit toteutuisivatkin. (Enberg 2002: 11) Riskienhallinta voidaan nähdä myös johtamistyönä, jolla varmistetaan organisaation hyvinvointi ja henkilöstön turvallisuus. (Viitala 2013: 340)

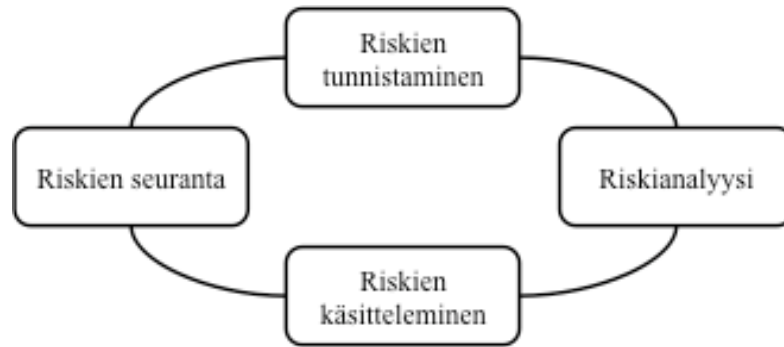
Anderson (2014: 3.) jatkaa riskienhallinnan määrittämistä ennakoivaksi johtamistyöksi. Riskienhallinta on nimenomaan suunnittelua, ennakointia ja toimimista ennen kuin riski on edes toteutunut. Tarkoituksena ei ole vain odottaa, että organisaatio kohtaisi jonkin riskin, vaan tarkoituksena on työskennellä sen eteen, että riskit ja niiden seurannaisvaikutukset olisivat tiedossa hyvissä ajoin.

Riskienhallinnan tarkoituksena on lähestyä tulevaisuuden epävarmuustekijöitä loogisesti, johdonmukaisesti ja kurinalaisesti. Se mahdollistaa elämään viisaammin, tuotteliaammin ja välttämällä resurssien turhaa käyttöä. Riskienhallinnan perusolemuksena on maksimoida alueet, joiden tulosta voidaan kontrolloida ja puolestaan minimoida alueet, joiden tulosta ei voida kontrolloida ja joiden syy-seuraus suhteita ei voida hahmottaa. (Kloman 2010: 21.) Riskienhallinta voidaan Banksin (2012: 9) mukaan määritellä yksinkertaistettuna siten, että sen tarkoituksena on maksimoida organisaation rahallinen arvo ja minimoida kustannukset.

Lähtökohtana riskienhallintaan voidaan pitää sitä, että toisinaan riskitapahtumia voidaan kontrolloida ja toisinaan ei. Organisaatio ei voi vaikuttaa joihinkin ulkoiseen riskiin, kuten valtion hallinnon sääntelyyn. Sama kontrolloimattomuus koskee myös joitakin sisäisiä riskejä, kuten työntekijöiden saatavuuteen. Kontrolloinnin ja kontrolloimattomuuden kanssa sama lainalaisuus pätee seuraamusten hallitsemiselle. Joissakin tapauksissa seuraamuksia voidaan hallita, mutta toisissa taas ei. (Anderson 2014: 3.)

Anderson (2014: 4) määrittelee riskienhallinnan kolmen näkökulman kautta, jotka ovat riskin ymmärtäminen, riskin lieventäminen ja riskin jakaminen. Riskin ymmärtäminen vaatii riskin liikkeelle panijan ja seuraamusten ymmärtämisen. Riskin lieventäminen tapahtuu, joko pienentämällä tai poistamalla riski ja sen vaikutus. Riskien jakaminen puolestaan tarkoittaa vakuutuksen ottamista tai järjestelyjä, jossa riski jaetaan useamman toimijan kanssa.

Tyypillisesti riskienhallinta etenee alla olevan, pelkistetyn syklin mukaisesti. Tarkoituksena on tunnistaa riskit, analysoida tai arvioida riskien potentiaaliset vaikutukset, päättää sopivasta keinosta käsitellä niitä ja seurata niiden kehittymistä. Tämä pelkistetty malli ei kuitenkaan ole riittävä sellaisenaan, kun halutaan lähestyä riskienhallintaa systemaattisesti. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 45.)



Kuvio 2. Riskienhallinnan sykli (mukaiillen Andersen ym. 2014: 46)

Riskienhallinnassa on tärkeää huomioida sen kokonaisvaltainen kytkeytyminen organisaation toimintaan. Tehokas riskienhallinta lähtee siitä, että sillä on johdon tuki. Lisäksi se edellyttää riskitietoisuuden lisäämistä organisaation prosesseihin ja kulttuuriin. Riskienhallinnassa on huomioitava, että oikea-aikainen tiedonkulku saavuttaa organisaation jokaisen tason ylhäältä alas. (Stanton & Webster 2014: 8.)

Toimivan riskienhallinnan tunnuspiirteenä on suunnitelmallisuus. Organisaatiolla on oltava koko organisaation kattava suunnitelma. Suunnitelman on mentävä organisaation läpi ylhäältä alas. Riskienhallinta tulee järjestää aina siten, että se on suhteessa organisaation kokoon ja resursseihin. Lisäksi siinä on huomioitava tavat, miten organisaatiota johdetaan. Organisaatiolla tulee olla riskienhallintastrategia, joka perustuu riskinkantokyvyn ja riskinottohalun suhteeseen ja sen määrittämiseen. Tämän strategian pohjalta laaditaan laajempi riskienhallintasuunnitelma. Suunnitelmassa käydään läpi organisaation tavoitteet, riskin hallintamenetelmät ja riskimittarit. Suunnitelmassa määritellään myös riskienhallinnan vastuut sekä raportointi, tiedottaminen ja kouluttaminen. (Tokkola & Kotonen 2005: 196.)

Useimmiten hyväksi havaittu riskienhallinta perustuu yksinkertaisiin ratkaisuihin ja terveen järjen käyttöön. Riskienhallintaa on hyvä tarkastella myös analyttisemmin, jolloin se näyttäytyy systemaattisena, tilastolliseen tietoon pohjautuvana menetelmänä. Toimiva

ja tehokas riskienhallinta on osana johtamisjärjestelmää. Se ulottuu kaikille organisaatioitasoille, eikä ole pelkästään riskienhallinnan ammattilaisen hoidettavana. (Suominen 2000: 26—27.)

Riskienhallinnan keskeinen tavoite on löytää optimaalinen suhde resurssien käyttämisessä, pääomassa ja kustannuksissa suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn. Riskienhallinnasta muodostuu kilpailuetu silloin, kun organisaatio onnistuu löytämään tämän niin kutsutun optimitason. Riskienhallinta on tehotonta, jos siihen panostetaan liian paljon tai vähän suhteessa omiin riskeihin. (Ilmonen ym. 2010: 19.)

Riskienhallinnassa on syytä muistaa, että riskien hallitseminen täydellisesti organisaatiota uhkaavia tekijöitä vastaan, ei ole mahdollista. Peruseriaatteena toimiikin, että tavoitellaan kohtuullista varmuutta, olipa kyseessä toiminnan tuloksellisuus, laillisuus, resurssien varmistaminen tai väärinkäytösten estäminen. Kaiken kaikkiaan riskienhallinnan tulee suhteuttaa toiminnan laajuuteen niin, että menettelyt tehdään järkevässä mittakaavassa. (Raudasoja & Johansson 2009: 152.) Riskienhallinnasta voidaan todeta myös se, että sen toiminnallista sisältöä ei ole määrätty lain tai säädösten turvin. (Engblom 2003:19).

Riskienhallinnan historian alkuvaihe ulottuu Yhdysvaltoihin 1930-luvulle, jolloin puhuttiin vahinkoriskien suojaamisesta. Riskienhallinnan voi määritellä suppeammin juurikin vahinkoriskien kautta. Laajempi tarkastelu ulottuu organisaation kokonaisvaltaiseen riskien suojaamiseen, jolloin puhutaan niin sanotuista liikeriskeistä. (Suominen 2000: 26—27.)

Liikeriskit voidaan jakaa teknisiin, sosiaalisiin, taloudellisiin ja poliittisiin riskeihin. Ne ovat luonteeltaan kertaluontoisia, jonka vuoksi ne ovat vakuutuskelvottomia. Vakuutuskelvottomuus johtuu yleensä siitä, että toiminnoista ei ole olemassa riittävästi laskennallista informaatiota ja tilastoja. Lisäksi liikeriskit muodostavat yleensä riskiketjuja ja niiden maksimaalista haittaa ei voida aina arvioida. Vahinkoriskit puolestaan voidaan vakuuttaa, koska ne ovat luonteeltaan toistuvia, ne voidaan tilastoida ja ne eivät muodosta

riskiketjuja. Myös niiden maksimaalinen haitta on arvioitavissa. (Laesterä 2010: 28). Vahinkoriskeiksi voidaan luokitella henkilöriskit, omaisuusriskit, vastuuriskit, keskeytysriskit, verkosto- ja riippuvuusriskit, kuljetusriskit, tietoriskit, yhteiskunnalliset riskit ja turvallisuusriskit. (Kinni, Tauriainen & Kiiskinen 2004: 2.) Enberg (2002: 8) jaottelee vahinkoriskit suppeammin kolmeen ryhmään, jotka ovat henkilö-, omaisuus- ja toiminnan riskit.

Kuntien toimintaa liittyvät molemmat riskityypit sekä liike- että vahinkoriskit. Liikeriskien vaikutukset ulottuvat kunnan näkökulmasta esimerkiksi palvelujen laatuun ja työvoiman saatavuuteen, joka puolestaan edellyttää kilpailukykyä asukkaista ja yrityksistä. (Enberg 2002: 8.)

Julkisen organisaation liikeriskit näyttäytyvät erilaisena monestakin syystä. Esimerkiksi kunnan toimintaa rahoitetaan myös taloudellisella panostuksella, jonka jälkeen kunnan tehtäväksi jää tuottaa mahdollisimman paljon palveluja. Kunnalla on lainsäädäntö takana rahoitusturvan varmistamisessa, mutta samalla se on osana poliittista toimintaympäristöä. Siihen liittyy olennaisesti tapahtumia ja niiden seurauksia, joita ei voida ennalta arvata ja niitä ei voida ennakoita todennäköisyyslaskennalla ja jakaumilla. Kunnat saavat siis tuloonsa verotuloina ja valtionosuuksilla, jonka varmistaa lainsäädäntö, mutta taustalla oleva poliittinen toiminta tuo kunnan toimintaan epävarmuustekijöitä. Valtio voi varmistaa siten laeilla verotulot, mutta se ei voi varmistaa verotulojen taustalla olevien tulojen positiivista kehitystä. Näin ollen kunnissakin ovat liikeriskit sisältävät epävarmuustekijöitä. (Laesterä 2010: 29.)

Rautasen (2011:16) mukaan riskienhallinta keskittyy liian paljon aineellisiin riskeihin. Sen sijaan aineettomiin riskeihin ei keskitytä tarpeeksi vaikka nykypäivän riskitapahtumat ovat seurausta aineettomista riskeistä, huonosta johtamisesta ja päätöksenteosta.

2.2. Riskienhallinnan johtaminen

”*Good risk management is simply good management.*” (Andersen, Garvey & Roggi 2014:168) Andersen ym. sekä Ilmonen ym. kiteyttävät riskienhallinnan perusolemuksen

yhdellä lauseella, riskienhallinnassa on kyse hyvästä johtamisesta. (Ilmonen ym. 2010: 41) Riskienhallinnan tavoitteiden, toimeenpanon ja kulttuurin perustana on hyvä johtaminen.

Riskienhallinta kuuluu organisaation johtamisen perustehtäviin. Johdon tehtävänä on varmistaa, että vältetään liialliset riskit, mutta samalla mahdollisuudet hyödynnetään ja tavoitteet saavutetaan. Organisaation ylimmän johdon velvollisuus on suunnitella riskienhallinnan järjestelmä ja käytännön toteutus. Lisäksi organisaatiotyypistä riippuen, riskienhallinnan toteutuksesta raportoidaan hallitukselle tai vastaavalle elimelle. Toisaalta, riskienhallinta voidaan nähdä järjestelmänä, johon osallistuu johdon lisäksi organisaation koko henkilöstö. (Holopainen ym. 2006: 34.)

Jokaisella organisaatiolla tulisi olla sen toimintaan kytkeytyvä riskienhallintastrategia, jonka ylin johto hyväksyy. Strategia sisältää riskienhallinnan tavoitteet ja se toimii pohjana yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle. (Blumme ym. 2005: 79—80.) Riskienhallinnan johtamisen lähtökohtana on, että riskienhallinnassa noudatetaan johdon siihen asettamia tavoitteita. Hyvänä toimintamallina voidaan pitää sitä, että riskienhallintamenetelmän kuvaukset kirjoitetaan organisaation riskienhallintapolitiikkaan, kirjalliseen dokumenttiin. Siinä määritellään riskienhallinnan tarkoitus, tavoitteet, keskeiset käsitteet ja mittarit. Lisäksi on syytä määritellä eri toimijoiden roolit ja vastuut. Dokumenttiin kirjoitetaan myös riskienhallinnassa käytettävät menetelmät ja niiden liittyminen johtamisjärjestelmään. Joka tapauksessa riskienhallinta tulee organisoida aina siten, että se on organisaation näköinen. Riskienhallinta mukautuu ja kehittyy aina organisaation mukaan. (Turvallisuus-lehti 2010:12—14.)

Riskienhallintapolitiikka tukee organisaation strategian toteutumista, jonka vuoksi sen on oltava linjassa organisaation vision, toiminnan ja arvojen kanssa. (Kupi ym. 2009: 18). Useimmissa tapauksissa riskienhallintaa ei ole sisällytetty strategian suunnitteluun ja strategiset riskit voivat jäädä huomaamatta, jonka vuoksi voi syntyä vaarallisia sokeita kulkimia strategian toteuttamisessa. (Beasley & Frigo 2010: 31). Jos riskienhallinnan strategi-

assa ei ole selkeää päämäärää, johtajalla saattaa olla yllyke tavoitella omia intressejä organisaation kustannuksella ja siten pienentää organisaation potentiaalista kasvua ja taloudellista voittoa. (Andersen ym. 2014: 74)

Strategiassa otetaan huomioon organisaation riskinkantokyky ja riskinottohalukkuus. Lisäksi siinä huomioidaan odotukset, jotka liittyvät taloudellisen lisäarvon tuottamiseen. Strategiassa arvioidaan niin ikään riskienhallinnan kustannukset verrattuna saatavaan hyötyyn. (Blumme ym. 2005: 79—80.) Leino (2005: 139) on myös sitä mieltä, että organisaatiossa tulisi pohtia riskienhallinnan kustannuksia. Kuinka paljon halutaan käyttää rahaa riskien minimoimiseen? Kustannukset saattavat nousta korkeaksi verrattuna riskin todennäköiseen vaikutukseen.

Riskienhallinnasta strategiaan on siis hyvä määritellä riskinkantokyky ja riskinottohalu. Riskinkantokyky voidaan määritellä yksinkertaisesti kysymällä, kuinka paljon organisaatio kestää taloudellista tappiota vuositasolla? Taloudellisella tappiolla tarkoitetaan suurinta mahdollista muutosta negatiivisessa mielessä, esimerkiksi keskeiseen liiketoimintamittariin, kuten organisaation tulokseen. Riskinkantokyvystä ei ole olemassa yksiselitteistä laskentamallia, vaan se on monen osan summa. Riskinkantokykyyn vaikuttavat sen kytkeytyminen esimerkiksi käyttöpääomaan ja lainanottokykyyn. Lisäksi siihen liittyvät laadulliset tekijät kuten organisaation hallinnon järjestäminen, jolla tarkoitetaan muun muassa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan organisointia. (Ilmonen ym. 2010: 12—13.)

Riskinottohalu voidaan määritellä kysymällä, kuinka paljon organisaatio on valmis ottamaan riskiä, taloudellista menetystä, tavoitellessaan kassavirtaa ja uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia? Riskinottohalu voidaan nähdä silloin, kun organisaation johto tekee strategisia päätöksiä. Riskinottohalun näkökulmasta vertaillaan siis uusien liiketoimintamahdollisuuksien tuomaa kassavirtaa suhteessa uusien mahdollisuuksien hyödyntämisestä seuraavia riskejä. (Ilmonen ym. 2010: 14—15.)

Hyvän riskienhallinnan johtamisen tunnusmerkkinä on, että siihen on johdon sitoutuminen ja tuki. Lisäksi tarvitaan myös henkilöstön tuki. Riskienhallinnassa on tärkeää, että

keskeiset käsitteet, roolit ja vastuut ovat selkeästi määriteltyjä. Toimenpiteiden on oltava selkeitä ja yksinkertaisia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä silloin, kun organisaatio vasta opettelee riskienhallinnan toimintatapoja. Riskienhallinnan tavoitteena on mennä niiden perusprosessien sisälle, joita on tarkoitus tukea. Riskienhallinta vaatii yhteistyötä organisaation sisällä sekä sidosryhmien välillä. Lisäksi riskienhallinnasta on suotavaa raportoida avoimesti ja säännöllisesti. (Turvallisuus-lehti 2010:12—14.) Riskien mittaaminen ja raportointi tulee olla ennakoivaa niin kutsutun early warning system -periaatteen mukaisesti. Onnistunut raportointi edellyttää ennen kaikkea luotettavan ja oikean tiedon välittymistä organisaation johdolle, jonka päätöksenteko riippuu saadusta informaatiosta. Raportteja tehdään niin säännöllisiä vakioraportteja kuin tilannesidonnaisia ad hoc -raportteja. (Kupi ym. 2009: 13.)

Riskienhallinnan raportointi on riskienhallinnan johtamista. Riskienhallinnasta raportoinnin yhdistäminen osaksi johtamis- ja strategiamenetelmää varmistaa sen, että raportoinnista tulee säännöllistä. Riskienhallintapolitiikassa voidaan erikseen määritellä, millä tavalla ja miten usein raportointia tehdään. On syytä muistaa, että kun riskienhallinta on osana johtamista ja liiketoimintaa, niin riskienhallinnasta saatavaa tietoa voidaan käyttää päätöksentekotilanteissa. (Ilmonen ym. 187.)

Hyvin toteutettu, proaktiivinen riskienhallinta tuo organisaatiolle lisäarvoa ja siitä voi olla myös kilpailuetua. Proaktiivinen riskienhallinta lisää ennustettavuutta, jolloin se antaa mahdollisuuden keskittyä strategian luomiseen ja tulevaisuuden suunnitteluun. Vastavasti, huonosti toteutettu riskienhallinta tekee johtamisesta reaktiivista, jolloin johdon voimavarat menevät nykytilanteen analysoimiseen ja akuuttien ongelmien ratkaisemiseen. (Kupi ym. 2009: 49.)

Yksityisen sektorin organisaatiot ovat vastuuvollisia toiminnastaan osakkeenomistajille, jotka ovat vapaaehtoisesti rahoittaneet toimintaa. Puolestaan julkisen organisaation yksikön vastuulle on annettu julkiset varat ja toiminta ei perustu vapaaehtoisuudelle. Julkiset sektorin johtajat ovat näin ollen lähemmän tarkastelun kohteena kuin vastaavat yksityisen sektorin kollegat. Management Advisory Board of Australia on julkaissut raportin, jossa todetaan, että johtajilla pitäisi olla jonkin verran liikkumavaraa ottaa riskejä,

kun vastuut kasvavat ja paineet jäävät virkamiesten kannettavaksi. (Vincent 1996: 57—58.)

Organisaation sisäinen toimintaympäristön merkitys riskienhallinnassa on olennainen, koska se määrittää, millä tavalla henkilöstö suhtautuu riskeihin ja valvontatoimenpiteisiin. Toimintaympäristö muodostuu ylimmän johdon asennoitumisesta ja toiminnasta riskinoton suhteen. Lisäksi siihen vaikuttavat sekä organisaation rakenne että sen henkilöstöpolitiikka. Sisäinen toimintaympäristö koostuu monesta osatekijästä, kuten riskinottohalukkuudesta, eettisistä arvoista, johdon valvontaperiaatteista, organisaatorakenteesta, valtuuksien jakamisesta, henkilöstöhallinnon menettelytavoista sekä henkilöstön pätevyydestä. (Blumme ym. 2005: 64.)

Riskienhallinnassa on omaksuttu hyvin määrälliset metodit ja hallinnan viitekehys, mutta riskikulttuuri on edelleen jotakin, mikä on epäselvää ja sen teoreettista viitekehystä työstetään. Banks tiivistää muutamia tekijöitä, joita edellytetään onnistuneelta riskikulttuurilta. Riskikulttuuri heijastuu siitä, minkälainen riskitietoisuus organisaatiossa on. Jokaisen työntekijän on oltava riskitietoisia ja ymmärrettävä riskien negatiiviset ja positiiviset puolet. Johdon asennoituminen vaikuttaa olennaisesti riskikulttuurin muodostumiseen. Jos johto on riskitietoinen ja käsittelee riskejä vaadituilla toimilla ja resursseilla, niin organisaation muut jäsenet seuraavat esimerkkiä. Periaatteena on, että os johto ei välitä, ei välitä kukaan muukaan. Riskikulttuuri on laadullinen näkökulma riskienhallinnan menetelmässä. Se on yleensä vaikeasti selitettävissä ja sen sisällyttäminen organisaatioon voi kestää vuosia. Riskikulttuuri on jatkuvaa ja siitä pitää huolehtia, jotta se on tehokasta. Siinä missä organisaatio muuttuu ajan kuluessa, on tärkeää, että myös riskikulttuuri muuttuu. Jokaisella organisaatiolla on omanlaisensa riskikulttuuri ja siihen vaikuttavat monenlaiset tekijät, kuten organisaation ominaispiirteet, historia, kansallisuus sekä liiketoiminta. Näin ollen riskikulttuuria ei voida mitata yksiselitteisesti yhden tavan mukaan. (Banks 2012: 1, 158—159.)

Alla olevassa kuviossa on Rautasen (2011: 129) näkemys riskienhallinnan johtamisen keskeisistä osa-alueista.



Kuvio 3. Riskienhallinta johdon näkökulmasta (mukaillen Rautanen 2011: 129)

2.3. Riskienhallinta ja päätöksenteko

Riskienhallintaa ja päätöksentekoa voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin riskienhallinta ja päätöksenteko kytkeytyvät yksilön tekemään päätökseen ja sen seurauksiin ja toisaalta päätöksenteko on organisaation keskeinen toiminto, jota voidaan tarkastella riskienhallintaan liittyvän päätöksenteon näkökulmasta.

Lopullisten valintojen takana on aina ihminen, joka joutuu tasapainoilemaan myös riskienhallintaan liittyvissä päätöksissään. Kloman (2010: 21) kuvailee sitä niin, että jokaiseen päätökseen liittyy riski ja päätöstä arvioidessa törmää kahteen erilliseen toisistaan erottamattomaan elementtiin; objektiivisiin faktoihin ja subjektiivisiin näkemyksiin. Kumpikin, objektiivinen arvioiminen ja subjektiiviset uskomukset ovat välttämättömiä päätöstä tehdessä ja toisaalta, kumpikaan elementti ei ole riittävä yksinään.

Päätöksentekoon liittyy olennaisesti riskit, koska päätöstä tehdessä ei tiedetä päätöksen seurauksia tai vaihtoehtoja. Päätökseen kuuluu siis seuraukset, jotka voidaan varmuudella

tietää, tai sitten se sisältää erilaisia vaihtoehtoja erilaisilla todennäköisyyksillä. Jos päätöksentekijällä on tiedossa jokaisen vaihtoehdon seuraukset, päätös tehdään varmuuden vallitessa. Päätösteorian mukaan sellainen päätös, joka tehdään kaikkien mahdollisuuksien otettaessa huomioon, päätös tehdään niin sanotusti riskien vallitessa. Puolestaan silloin, kun kaikki vaihtoehdot ja niiden seuraukset eivät ole tiedossa, päätös tehdään epävarmuuden vallitessa. Päätös, joka tehdään riskin vallitessa, eli kaikki vaihtoehdot huomioon ottava päätös, on todellisuudessa mahdollista ainoastaan teoreettisesti. Kaikkia mahdollisuuksia ei voida oikeastaan tietää. (Laesterä 2010: 24—25.)

Riskienhallinnan tarkoituksena on mahdollistaa yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä epävarmuustekijöiden keskellä. Selkeä ja yksinkertainen tapa päätöksenteossa on erotella epävarmuustekijät kahteen ryhmään: ne, joilla on merkitystä ja ne, joilla ei ole merkitystä. Maailma on täynnä epävarmuustekijöitä, joilla ei ole samanarvoista merkitystä organisaatioiden välillä ja puolestaan niitä, joilla on merkitystä. Näin ollen selvittämällä riskit, joilla on merkitystä, voidaan niihin puuttua asianmukaisella tavalla. Ne epävarmuustekijät, joilla ei ole merkitystä voidaan jättää huomioida. On kuitenkin hyvä palata tähän luokitukseen aika ajoin tarkistamaan, onko epävarmuustekijöiden tai organisaation olosuhteet muuttuneet sillä tavalla, että epävarmuustekijät ovat muuttuneet merkityksellisiksi. (Hilson 2009: 6.)

Riskienhallinnan yksi keskeinen tavoite on tukea organisaation päätöksentekoa. Riskienhallinnan avulla tiedetään organisaation riskikuva, joka koostuu organisaation merkittävimmistä riskeistä. Organisaation johto voi tehdä merkittäviä päätöksiä koskien esimerkiksi liiketoimintaa silloin, kun heillä on luotettavaa tietoa riskikuvasta ja päätöksen mahdollisista vaikutuksista siihen. (Ilmonen ym. 2010: 12.)

Päätöksentekoon liittyy aina riski. Riskienhallinnan näkökulmasta päätökset ovat joko riskien ottamista tai niiden hallintaa. Päätöksistä seuraa yleensä kaksi eri lopputulosta; taloudellinen hyöty tai taloudellinen vahinko. Päätöksenteossa on siis syytä hahmottaa sekä hyödyt että haitat. Johtamisen apuvälineenä päätöksenteossa on yksinkertainen riskianalyysi: $\text{riski} = \text{todennäköisyys} \times \text{toistuvuus}$. (Rautanen 2011: 137.)

Organisaation riskialueiden hallinta ovat riippuvaisia aina siitä, minkälaisena näyttäytyy organisaation johtamis- ja ajattelutapa. Yleensä ottaen riskienhallintaan vaikuttaa myös se, minkälainen halu on nähdä se osana johtamisen työkaluna. Päätöksenteko voidaan nähdä päivittäisjohtamisena ja siihen liittyvät riskit poikkeavat perinteisistä riskeistä. Päätöksenteon vaikutukset ulottuvat organisaation toimintaan sekä useampaan henkilöön, jolloin se korostuu yhtenä johtamisen osana. (Rautanen 2011: 137.)

Riskienhallinnan näkökulmasta päätöksenteossa on huomioitava, että se perustuu nykytilaan ja siinä on huomioitu riskianalyysin tulokset. Päätöksessä täytyy huomioida niin ikään aika, resurssit ja riippuvuussuhteet. Sen tulee olla hyötyjä korostava ja varmistaa menestys. Päätöksessä otetaan huomioon myös oma etu, eturistiriidat sekä vastuut ja se on ehdottomasti tehtävä hyvää hallintotapaa ja lakia noudattamalla. Päätös perustuu siis nykytilan analyysiin ottaen samalla huomioon tulevaisuuden uhkatekijät ja riskit. Riskienhallintapolitiikassa määritellään organisaation linja, jonka mukaan päätökset tehdään. Riskienhallinnan päätöksiä seurataan ja mitataan. (Rautanen 2011: 141—142.)

Eräs tutkimus osoittaa, että riskienhallinnalla on merkitystä organisaation päätöksenteossa. Jokaisella organisaatiolla on perustehtävä, ja esimerkiksi yritysten perustehtävä on luonnollisesti liiketoiminnan harjoittaminen. Riskienhallinnan on tarkoitus tukea tuota päätehtävää. Vaikka sillä ei olisi strategisen liiketoiminnan ydinosaamisen kannalta merkitystä, sillä on merkitystä päätöksenteossa. Hyvän johtamisen tuntomerkinä pidetään riskienhallintaosaamisen liittymistä johdon työhön. (Suominen 1994: 195.)

2.4. Kokonaisvaltainen riskienhallinta

Edellisissä alaluvuissa on tarkasteltu riskienhallinnan menetelmää yleisellä tasolla sekä johtamisen ja päätöksenteon näkökulmasta. Tässä luvussa laajennetaan riskienhallinnan menetelmää kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan siitä syystä, että riskienhallinta tulee nähdä osana organisaation toimintoja, eikä erillisenä menetelmänä. Jotta riskienhallinta saadaan sisällytettyä osaksi organisaation toimintoja, se pitää ymmärtää kokonaisvaltai-

sesti. Kokonaisvaltaisuuden ymmärtää etenkin silloin, kun tarkastelee riskienhallintaa perinteisestä ja portfolio näkökulmasta. Tämän luvun lopussa on esitetty kokonaisvaltainen riskienhallintamalli sekä riskienhallinnan ISO31000 -standardi.

Enterprise Risk Managementista käytetään yleisesti suomenkielistä termiä kokonaisvaltainen riskienhallinta. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005: 126; Suominen 2005:164; Ilmonen ym. 2010: 46). Vielä 1990-luvulla siitä ei organisaatioissa keskusteltu vaan huomio kohdistui pääsääntöisesti taloudellisiin riskeihin ja vakuutusriskeihin. Riskienhallinta oli taktista, ei-strategista riskienhallintaa. Kuten myös päätöksenteossa riskejä tarkasteltiin tilannekohtaisesti ilman pidemmän aikavälin strategiaa. Yleensä ottaen riskit nähdään organisaatiossa negatiivisena asiana, eikä nähdä niiden tuomia mahdollisuuksia. (Claude 2011: 10.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta, Enterprise Risk Management, voidaan nähdä riskienhallinnan luonnollisena kehityksenä. Sitä pidetään joissakin yhteyksissä uutena ajattelullana. (Fraser & Simkins 2010: 3.) Blumme ym. (2005: 83—84) ja Viitala & Jylhä (2013: 341) määrittelevät kokonaisvaltaisen riskienhallinnan siten, että riskienhallinta kytketään organisaation strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Pyrkimyksenä kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa on päästä yksittäisten toimintojen riskeistä koko organisaation tasolle. Riskienhallinta näyttäytyy keinona maksimoida organisaation taloudellinen ja toiminnallinen hyöty.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on lähtökohtaisesti muodostunut yksityisen sektorin, voittoa tavoittelevan, organisaation menettelytavaksi. Tarkoituksena on luoda tehokkaita liiketoimintavälineitä, jotta organisaation arvo kasvaa. (Hilson 2009: johdanto.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta voidaan määritellä myös siten, että se on jäsenelty ja kurinalainen lähestymistapa, jossa organisaation strategia, menetelmät, teknologia ja tietotaito käytetään tarkoituksenmukaisesti arvioimaan ja käsittelemään epävarmuutta, mitä organisaatio kohtaa luodessaan arvoa. Casualty Actuarial Committee (CAS) puolestaan kuvailee kokonaisvaltaista riskienhallintaa menetelmänä, jossa organisaation jokaista tasoa arvioidaan, kontrolloidaan, hyödynnetään, rahoitetaan ja seurataan. Tarkoituksena on

tuottaa sidosryhmille arvoa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. (Stanton & Webster 2014: 122—123.)

Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa laaditaan erillinen riskienhallintastrategia, joka liitetään osaksi organisaation tavoitteita ja strategiaa. Riskien tunnistaminen, arviointi ja luokittelu tehdään kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmasta siten, että se kattaa koko organisaation. Organisaatiossa pyritään tasapainottamaan riskien ja mahdollisuuksien välinen suhde. Tämä on mahdollista vain siten, että organisaation riskinottohalukkuus ja riskinottokyky on määritelty. (Blumme ym. 2005: 86.)

Kleffnerin, Leen & McGannonin (2003: 54) mukaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan laajemman yleistymisen rajoitteena voi olla se, että organisaatioiden rakenteet eivät tue sitä. Organisaation sisällä saattaa olla ymmärtämättömyyttä siitä, miten kokonaisvaltainen riskienhallinta toteutetaan tehokkaasti ja miten siitä saatavia hyötyjä mitataan. Vaikeudet riskien mittaamisessa ja riskien riippuvuussuhteiden hahmottamisessa saattavat myös vaikeuttaa menetelmän omaksumista. Lisäksi organisaation sisällä yksilöt ovat haitallisia luopumaan heille annetuista työtehtävistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kustannuksella.

2.4.1. Perinteinen ja portfolio näkökulma

Perinteistä riskienhallinnan ajattelutapaa voidaan hahmottaa siilo-esimerkillä. Riskien ajatellaan olevan ikään kuin siiloja – siilo on turvallinen ja suojattu, mutta lähistöllä olevien muiden siilojen välillä ei ole vuorovaikutusta. Seurauksena on, että riskejä johdetaan hajanaisilla tavoilla. Koordinoinnin puute organisaation yksiköiden välillä aiheuttaa tehottomuutta johtuen sattumanvaraisesta päätöksenteosta. Tyypillinen piirre perinteisessä riskienhallinnassa on niin ikään ajatus siitä, että riskienjohtamisessa keskitytään ainoastaan ennaltaehkäisyyn. (Claude 2011: 17—18.)

Stanton & Webster (2014: 116) käyttävät samantyylistä vertausta puhuttaessa perinteisestä riskienhallinnasta. Yksi merkittävimmistä rajoituksista perinteisessä riskienhallin-

nassa verrattuna kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan on, että riskeihin suhtaudutaan toiminnallisina ja ohjelmallisina siiloina. Kokonaisuus koostuu ikään kuin erillisistä palasista. Voidaan ajatella, että perinteisessä lähestymistavassa nähdään golfkenttä, joka koostuu 18 väylästä ja jota pelataan kutakin väylää erillisenä tuloksena. Yhden väylän tulos ei vaikuta seuraavan väylän tulokseen. Kuitenkin isoissa ja monimutkaisissa organisaatioissa riskienhallinta tulisi näyttäytyä ikään kuin shakkina, jossa jokainen liike vaikuttaa käytettäviin vaihtoehtoihin tulevaisuudessa.

Vaikka riskien ajattelemisen yksittäisinä kokonaisuuksina tuottaa erityislaatuista tietoa riskienhallinnasta ja toimeenpanosta, perinteisen riskienhallinnan kautta ei saada vastauksia siihen, miten tärkeä yksittäinen riski on suhteessa koko organisaation riskiprofiiliin. Eikä myöskään siihen, mitkä ovat riskien keskinäiset vaikutukset ja minkälaisia etuja niistä on yleisesti ottaen organisaatiolle. Lisäksi perinteinen riskienhallinta ei huomioita, että onko organisaatiolla olemassa luonnollisia riskejä ennen kuin kohdistetaan tietty riski eliminoitavaksi. (Shimko 2010: 19.)

Riskienhallinnan portfolio-näkemys tarkoittaa pelkistettynä sitä, että riskien analysoimisessa ja mittaamisessa pyritään yhtenäistämään käytänteet eri yksiköiden välillä, jonka seurauksena saadaan yhteismitallinen näkemys riskeistä (Leino ym. 135). Monipuolinen lähestymistapa riskeihin edesauttaa riskitasojen pysyvän alempana kuin mitä ne olisi, jos riskejä tarkasteltaisiin yksittäisinä tapauksina. Portfolio-lähestymistavan seurauksena riskienhallinnan kulut pienenevät. (Kleffner, Lee & McGannon 2003: 54.) Riskienhallinnan tarkoituksena on olla askeleen edellä riskejä ja oppia ymmärtämään niitä. Portfolio lähestymistavassa arvioidaan ja kootaan kaikki riskit yhdeksi kokonaisuudeksi ja sen lisäksi huomioidaan riskien riippuvuussuhteet ja keskinäiset vaikutukset. (Louisot & Mandel 2014: 11.)

Organisaatiolle on eduksi ajatella riskienhallintaa riskiportfolio -ajattelun kautta. Siinä huomioidaan riskit, jotka merkittävästi uhkaavat organisaatiota. Samoin huomioidaan tämännäköisten riskien samankaltaisuudet ja riippuvuussuhteet. Riskiportfolio muodostuu siis merkittävimmistä riskeistä, jotka uhkaavat organisaatiota, riskien samankaltaisuudesta ja riippuvuussuhteista. Riskiportfolion sisältöä arvioidaan riskienhallintastrategian

kautta, joka muodostuu organisaation riskinottokyvyn ja kustannusten mukaan. (Blumme ym. 2005: 82.)

Risk and Insurance Management Society (RIMS) mukaan kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa organisaation kaikki osa-alueet, kuten talous, organisaation strategia, hallinto altistuvat riskeille. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tarkoituksena on priorisoida ja johtaa riskejä yhdistämällä ne riskiportfolioksi mieluummin kuin nähdä riskit yksilöllisinä ”siiloina”. Riskiportfolio sisällytetään organisaation merkittävimpiin tekijöihin, sisäiseen ja ulkoiseen ympäristöön, järjestelmään, olosuhteisiin ja osakkaisiin. Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarjoaa rakenteellisen menetelmän riskienhallintaan, olivatpa riskit luonteeltaan määrällisiä tai laadullisia. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on kilpailuetu tehokkaasti hyödynnettynä. Lisäksi riskienhallinta pyritään upottamaan osatekijäksi kaikkiin kriittisiin päätöksiin. (Stanton & Webster: 124.)

2.4.2. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaikutukset

Valtaosalla nykypäivän organisaatioista riskienhallinta näyttäytyy kokonaisvaltaisena, mutta todellisuudessa siinä on edelleen paljon kehitettävää. Kokonaisvaltainen riskienhallinta ei tarkoita sitä, että löydetään täydellinen malli vaan, että luodaan toimiva riskienhallintakulttuuri, jotta riskejä voidaan ymmärtää, kontrolloida ja lisäksi tiedottaa niistä tehokkaasti. Kokonaisvaltainen riskienhallinta koostuu riskihalukkuuden ja strategian asettamisesta, riskien kohdistamisesta vastaamaan päätöksiä, operationaalisten yllätysten vähentämisestä ja menetyksistä. Tarkoituksena on tunnistaa ja hallita organisaation poikkimeneviä riskejä ja tarttua ympärillä oleviin mahdollisuuksiin sekä edistää pääoman käyttöönottoa. (Davies 2010: 45.)

Tehokas riskienhallinta lähtee siitä, että se otetaan vakavasti ja sillä on johdon pitkäaikainen tuki. Se edellyttää ennen kaikkea riskitietoisuuden lisäämistä organisaation prosesseihin ja kulttuuriin. Riskienhallinnassa on huomioitava, että oikea-aikainen tiedonkulku saavuttaa organisaation jokaisen tason ylhäältä alas. (Duckert 2010: 27; Stanton & Webster 2014: 8.)

Suomalaisten yksityisen sektorin organisaatioiden näkemysten mukaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan avulla pystytään epävarmuuden parempaan hallintaan. Tappioita pystytään selkeästi minimoimaan ja asetetut tavoitteet saavuttamaan. Merkittävänä huomiona voidaan pitää sitä, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan avulla organisaation mainetta pystytään ylläpitämään. Sen sijaan mahdollisuuksien hyödyntämistä ei puolestaan nähty vielä tärkeänä. (Leino ym. 2005: 134—135.)

Erään tutkimuksen mukaan yleisin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan etu on koordinoitu ja johdonmukainen lähestymistapa riskienhallintaan, joka vähentää kustannuksia ja edistää parempaa kommunikaatiota läpi organisaation. Koordinointi vähentää merkittävästi suuria tappioita, koska organisaatio käsittelee riskejä kokonaisuutena ja kommunikoi paremmin yksittäisten yksiköiden välillä. (Kleffner, Lee & McGannon 2003: 65.) Kattava riskienhallintastrategia, joka on täsmällisesti toimeenpantu kaikilla organisaation tasoilla, mahdollistaa tehokkaan kommunikaation ja neuvottelun myös sidosryhmien kanssa. (Louisot & Mandel 2014:10.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta mahdollistaa organisaation riskienhallinnan filosofian yhtenäistymisen. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sisäistämisen seurauksena kaikki pyrkivät organisaatiossa samaan päämäärään. Organisaation kannalta parempia tuloksia on luvassa, jos kokonaisvaltainen riskienhallinta leviää koko organisaatioon ja ihmiset ”ostavat” idean. Tutkimuksen mukaan kokonaisvaltainen riskienhallinta nähtiin strategisena lähestymistapana riskien johtamisessa. Sen sijaan, että organisaatio ostaisi ainoastaan vakuutuksia, kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kautta laajentuu riskitietoisuus ja tietoisuuden ja tietotaidon avulla on mahdollista tehdä parempia päätöksiä. (Kleffner, Lee & McGannon 2003: 65.)

Monet riskienhallinnan käytänteet sisältävät tiettyyn alueeseen vaadittavaa tietotaitoa. Kokonaisvaltainen riskienhallinta ei pois sulje tarvetta riskienhallinnan käytänteiden erikoistumiselle. Vaikka riskienhallinta olisikin johdettu hyvin eri toimintojen, ohjelmien ja organisaation tasojen välillä, jää tarve ymmärtää organisaation riskitaso kokonaisuudessaan. Hyvä riskienjohtaminen tarkoittaa ymmärrystä siitä, miten riski organisaation yhdessä osassa vaikuttaa organisaation muihin osiin. (Stanton & Webster 2014: 134—135.)

Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa on myös muutamia aukkoja. Fraser & Henry (2007: 395) pohtivat sitä, miten byrokratia, joka on luotu menetelmän ympärille saattaa peittää merkittäviä riskejä, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan. Toiseksi riskien vaikutuksien arvioiminen on vaikeaa tehdä objektiivisesti. Organisaatiossa voi olla tapana ”suodattaa” riskejä esimerkiksi työpajoissa ja keskittyä ainoastaan muutamiin niistä. Vaikka onkin ymmärrettävää, että riskirekisteri halutaan pitää helposti käsiteltävänä kokonaisuutena, on vaarana, että subjektiivinen riskien ”poimiminen” heikentää riskienhallinnan tehokkuutta. Riskit ovat niin ikään riippuvuussuhteessa toisiinsa, jonka vuoksi yksi haitallinen tapahtuma voi aiheuttaa toisenlaisia riskejä ja näitä lumipallo-efektejä voi olla vaikea ennustaa.

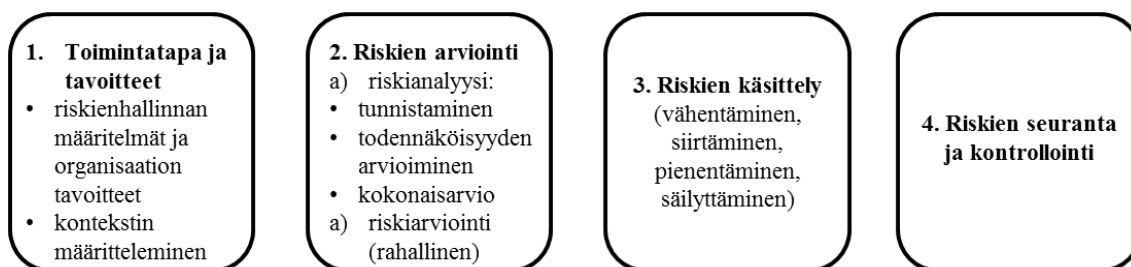
On syytä muistaa, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallit eivät sovellu sellaiseen jokaiseen organisaatioon. Tämä seikka on otettava huomioon erityisesti silloin, kun riskejä arvioidaan. Duckert pohtii (2010: 24—25, 93.) Fraserin & Henryn (2007: 395) tavoin sitä, kuinka riskienhallinta mallit perustuvat subjektiivisuuteen. Monet käsitykset ovat luonnostaan subjektiivisia ja niitä on käytetty yleisenä riskien arvioimisen käytänteinä. Teoria, joka yleensä liitetään riskien arvioimiseen, perustuu siihen, että mallissa järjestetään riskit tärkeysjärjestykseen painoarvoltaan ja tulokseltaan. Heikkoutena on siinä, että tulos ja painoarvo perustuvat yksilön tekemään ajatteluun juuri siinä hetkessä, kun ne esitetään. Ongelmana on, että kaikki nämä subjektiiviset mallit ovat aika- ja paikkajoitteisia.

Toinen ongelmakohta, liittyen riskien arviointiin, on terminologian yhtenäisyys tai sen puute. Esimerkiksi, low, medium and high -käsitteisiin liittyy monia vastaavanlaisia termejä, jotka eivät todellisuudessa kuvaa niiden tarkoitusta. Kolmas kritiikin kohde on ajatus siitä, että on olemassa yksi malli, joka sopii kaikille. Perusteeton käsitys siitä, että universaali malli sopii kaikille organisaatioille, kaikkiin olosuhteisiin on naurettava. Se ei tarkoita sitä, että ei organisaatiot kohta samaanlaisia riskejä vaan, että niitä pitää ajatella erityisinä tapauksina organisaatioissa. Kun hyödynnetään dataa ja informaatiota, se voi olla jo riski itsessään, jos sitä ei hiota ja täsmennetä organisaation tarpeisiin. (Duckert 2010: 24—25, 93.)

Johdon ja hallituksen suhteet ovat erittäin merkittävässä osassa toimivaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Selvää ja rehellistä kommunikaatiota tarvitaan organisaation jokaisella tasolla. Jos johto ei ole täysin sitoutunut kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan, se vaikeuttaa riskienhallinnan läpiviemiseen. Suuri määrä erilaisia hallinnollisia koodeja, sääntelyä ja raportoinnin vaatimukset voivat niin ikään houkutella vetäytymään menetelmästä. (Fraser & Henry 2007: 395.)

2.4.3. Kokonaisvaltainen riskienhallintamalli

Riskienhallintaa tulee tarkastella aina kokonaisuutena, koska muuten on vaarana, että riskien arviointi ja hallinta hajautuvat. Yksittäiset valvontatoimet ovat näin ollen mitättömiä, jos niistä ei muodosteta kokonaisuutta. Tuokkolan & Kotosen mukaan riskienhallinnan on hyvä perustua johonkin kokonaisvaltaiseen viitekehykseen, esimerkiksi COSO-tai ERM-malleihin. Riskienhallinta toimii tämänkaltaisessa viitekehyksessä osana sisäistä valvontaa ja sitä kautta johtamisjärjestelmää. (Tokkola & Kotonen 2005: 196.) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimeenpanossa ei ole olemassa niinkään universaalia sopimusta, mitä pitäisi seurata. Andersen ym. ovat tehneet mukaillun, yksinkertaistetun version, jonka pohjana on ISO 3100- ja ERM standardit. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 72).



Kuvio 4. Kokonaisvaltainen riskienhallintamalli (Andersen ym. 2014: 73.)

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallista voidaan eritellä kaksi erilaista vaihetta: johtamisvaihe ja tekninen vaihe. Tavoitteiden valinta ja riskienkäsittelyn taso muodostavat

johtamisvaiheen. Riskien arvioiminen, raportoiminen, seuraaminen ovat puolestaan menetelmän teknisiä vaiheita. Hyvä riskienhallinta auttaa organisaatiota muun muassa määrittämään organisaation kannalta hyväksyttävät riskit sekä kehittämään listan varsinaisista ja potentiaalisista riskeistä, joiden kautta tunnistetaan organisaation riskinäköymä. Lisäksi menetelmän avulla arvioidaan tunnistettujen riskien todennäköisyydet ja seuraukset. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa tarkoituksena on rakentaa organisaation arvoista koostuva malli, jonka avulla riskejä käsitellään tehokkaasti. Menetelmän tarkoituksena on päättää, mitkä riskit organisaation pitäisi säilyttää ja mitä riskejä lievennetään, siirretään tai vältetään. Keskeinen osa menetelmää on seurata tunnistettuja riskejä ja niiden käsittelyä jatkuvasti. (Andersen ym. 2014: 72—73.)

2.4.4. Riskienhallinnan ISO31000 -standardi

Riskienhallinta voidaan toteuttaa käyttämällä yleisesti hyväksytyjä standardeja. Standardit ovat hyvin pitkälti ohjeellisia ja sen vuoksi organisaation tulee hyödyntää niitä soveltuvasti. Standardien tarkoitus on kattaa laajasti riskienhallinnan eri osa-alueita. Riskienhallinnan menetelmästä ja sanastosta on olemassa paljon erilaisia suosituksia. Tunnetuimmat ja yleisesti hyväksytyt standardit ovat juurikin ISO31000 ja COSO-ERM-viitekehys. (Ilmonen ym. 2010: 30—31.)

Vuonna 2009 The International Organization for Standardization julkaisi ISO31000-standardin riskienhallinnan käytänteistä. Standardi on käyttökelpoinen, oli kyseessä julkisen tai yksityisen sektorin organisaatio (Leitch 2010: 887; Gjerdrum & Peter 2011: 9). Riskienhallinnanstandardit edistävät riskienhallinnan sanaston ja metodin yhtenäistymistä. Sanaston ja metodin yhtenäisyys edistävät puolestaan riskienhallinnan jatkuvuutta ja toistuvuutta. (Ilmonen ym. 2010: 30.)

ISO31000 -standardin tavoitteena on saada riskienhallinnasta johdonmukaista ja luotettavaa. Mallia voidaan soveltaa kaikenlaisiin riskeihin. Standardin tarkoituksena on yhtenäistää riskienhallinnassa käytettävä sanasto ja asettaa kriteerit suorituskyvylle. Lisäksi standardi yhtenäistää käytänteitä siitä, miten riskit tunnistetaan, analysoidaan, arvotetaan

ja käsitellään. Standardi antaa ohjeita myös esimerkiksi siihen, miten riskienhallinta sisällytetään päätöksentekoon. (Purdy 2010: 881.)

ISO31000 -standardia tehtäessä, työryhmällä on ollut tarkoituksena kerätä yhteen dokumenttiin yleisesti hyväksytyt riskienhallintatermit ja menetelmät. ISO31000-standardi on siinä mielessä joustava, että sitä voidaan soveltaa kaikenlaisiin organisaatioihin. Sellaisenaan se näyttäytyy ensimmäisenä kansainvälisenä standardina. Standardin sisältö koostuu riskienhallinnan sanastosta, viitekehuksesta ja toimintatavasta. Riskienhallinnan menetelmä on pelkistetty standardissa neljään eri vaiheeseen, suunnitteluun, toteutukseen, seurantaan sekä parantamiseen. (Ilmonen ym. 2010: 33.)

ISO31000-standardia voidaan sen sijaan tarkastella kolmen erilaisen vaiheen kautta. Ensimmäinen vaihe kattaa keskeisimmät riskienhallinnan periaatteet. Periaatteita noudattamalla varmistetaan tehokas riskienhallinta. (Leitch 2010:888; Purdy 2010: 883)

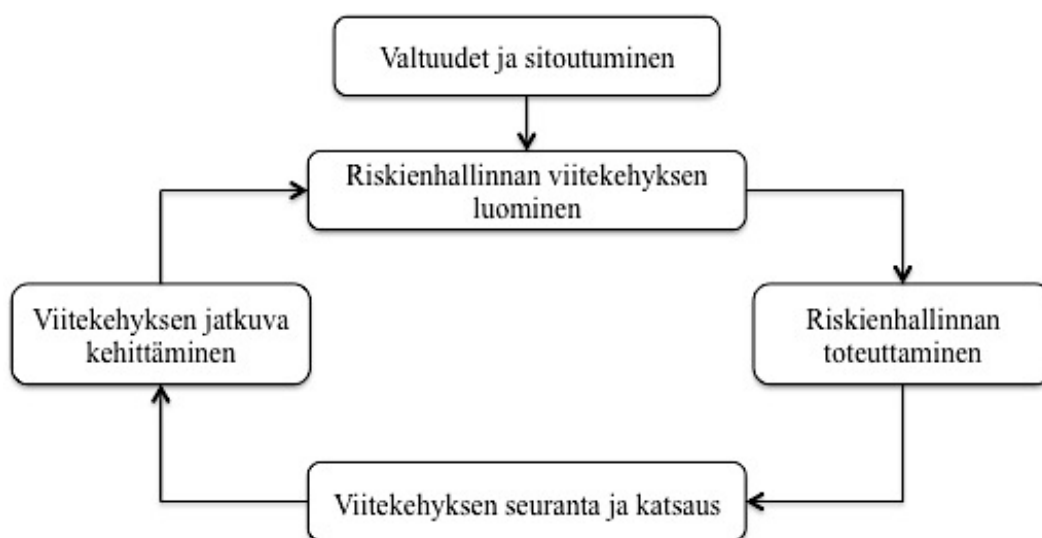
ISO 31000 -standardin riskienhallinnan periaatteet (Purdy 2010: 883):

- riskienhallinta luo organisaatiolle arvoa
- riskienhallinta on osana organisaation prosesseja
- riskienhallinta on osana päätöksentekoa
- riskienhallinta huomioi epävarmuudet
- systemaattista, jäsenneltyä, ajantasaista
- perustuu parhaiten saatavilla olevaan tietoon
- toteutetaan yksilöidysti organisaation mukaan
- ottaa huomioon inhimilliset ja kulttuurilliset tekijät
- avointa ja kattavaa
- dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoiva
- helpottaa organisaatio jatkuvaa kehitystä

ISO 31000 -standardissa määritellään riskienhallinnalle myös viitekehys. Standardin toinen vaihe sisältää riskienhallinnan käyttöönoton viitekehysten avulla. Riskienhallinnan viitekehys koostuu toimintatavoista, järjestelyistä ja organisaation rakenteista toteuttaa,

ylläpitää ja parantaa riskienhallinnan menetelmää. Sen sijaan, että ISO 31000 -standardi keskittyisi ainoastaan kuvailemaan viitekehukseen tarvittavia elementtejä, se pyrkii kuvailemaan, miten organisaation tulisi menetellä viitekehysten luomisessa ja käyttöönotossa sekä miten pidetään siihen tarvittavat elementit päivitettyinä ja relevantteina. (Purdy 2010: 885.)

Viitekehysten tulee olla yksinkertainen ja helposti toteutettavissa. Liian ohjeellinen lähestymistapa saattaa olla liian työläs toteuttaa kaiken muun johtamistyön ohella. Onnistuneen viitekehysten luominen edellyttää ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta. Viitekehys on jätetty tarkoituksenmukaisesti laajaksi, periaatteiden varaan (principle-based), jotta sitä voidaan soveltaa kaiken tyyppisiin organisaatioihin ja tilanteisiin. (Shortreed 2010:101.)

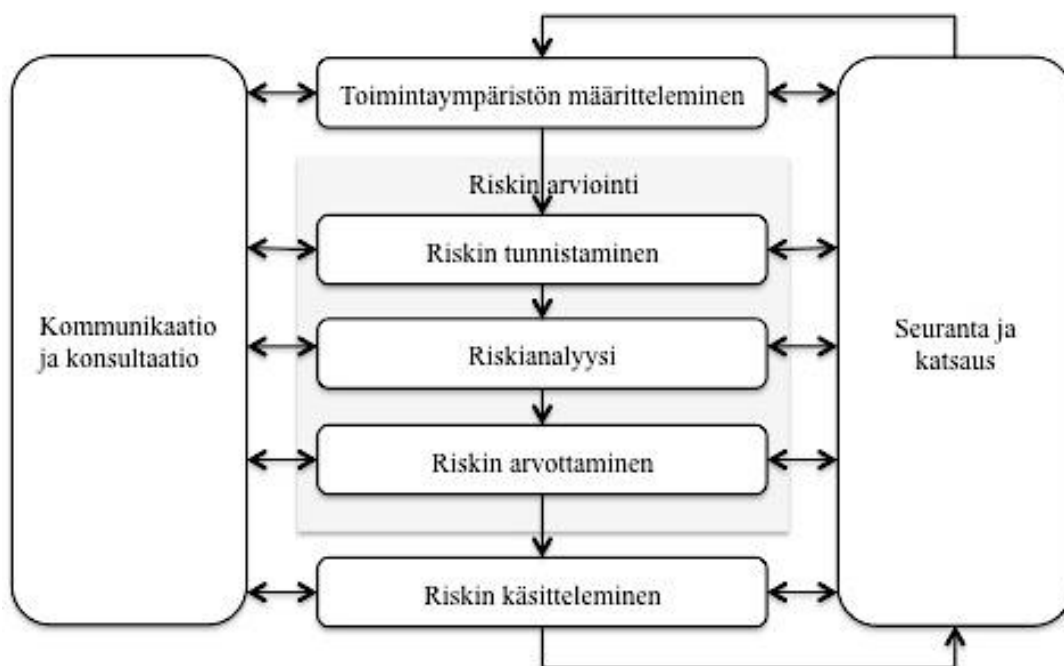


Kuvio 5. Riskienhallinnan viitekehys (Ferma 2010)

Kolmas vaihe ISO 31000 -standardissa on riskienhallinnan menetelmä. Vaikka riskienhallinta menetelmänä näyttäytyy vaiheittaiselta, käytännössä se ei ole aivan niin yksinkertaista. Riskienhallinnan eri vaiheiden ja jatkuvasti sovellettavien elementtien kuten,

kommunikaation, konsultaation, seurannan ja katsauksen välillä on paljon toistoa. Riskienhallinnan menetelmässä (ks. kuvio 6) on kaksi elementtiä, joita voidaan pitää jatkuvana toimintana: kommunikaatio ja konsultaatio sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa on jatkuvaa. On tärkeää ymmärtää sidosryhmien päämäärät, jotta heidän osallistuminen voidaan suunnitella ja näkemykset voidaan huomioida riskien kriteereiden asettamisessa. (Purdy 2010: 883—884.)

Toinen jatkuva toiminta menetelmässä (ks. kuvio 6) ovat seuranta ja katsaus niin, että toiminnassa huomioidaan uusien riskien ilmestyminen ja nykyisten riskien muuttuminen. Vaihtoehtona jatkuvalle toiminnalle ovat esimerkiksi organisaation tavoitteiden muuttuminen tai sisäisen ja ulkoisen ympäristön muutokset. Seuranta ja katsaus edellyttävät riskien "omistajilta" ympäristön kartoittamista, kontrollointia, uuden saatavilla olevan tiedon omaksumista sekä oppimista onnistuneista ja epäonnistuneista riskianalyyseista. (Purdy 2010: 884.)



Kuvio 6. Riskienhallinnan menetelmä (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 73; Ferma: 2010:9)

Leitch kritisoi voimakkaasti ISO 31000-standardin käytettävyyttä. Standardissa korostetaan sitä, miten riskienhallinnan tulee kytkeytyä johtamisen menetelmiin kaikilla tasoilla. ISO31000-standardi ei anna kuitenkaan mitään konkreettisia ohjeita, kuinka se tulisi tehdä. Leitchin mielestä ISO 31000 -standardi on epäselvä. Jos standardia toteutetaan, se johtaa epäloogisiin päätöksiin. Standardia on Leitchin mukaan vaikea noudattaa ja se ei perustu matemaattisiin metodeihin, koska siinä puhutaan vähän todennäköisyyksistä, datasta ja malleista. (Leitch 2010: 891—892.)

3. RISKIENHALLINNAN KEINOT

Tutkimuksen edellisessä pääluvussa tarkasteltiin riskienhallinnan menetelmää monesta eri näkökulmasta, joten tässä luvussa edetään riskienhallinnan keinojen tarkasteluun. Riskienhallinnan menetelmä etenee tyypillisesti niin, että ensiksi riskit tunnistetaan ja arvioidaan, jonka jälkeen riskeistä tehdään kunnollinen analyysi. Lopuksi riskille valitaan sopiva, tehokas hallintakeino. Tässä luvussa perehdytään myös riskienluokitteluun ja julkisen organisaation tyypilliseen riskiprofiiliin riskien tunnistamisen alaluvussa. Lisäksi tarkastelussa on sisäisen valvonnan ja tarkastuksen rooli riskienhallinnassa.

3.1. Riskien tunnistaminen

Riskienhallinnan menetelmä aloitetaan yleensä riskien tunnistamisesta. Ennen riskien tunnistamista voidaan pohtia kysymyksiä siitä, miten organisaation resurssit voivat olla uhattuna? Mitkä haitalliset vaikutukset voivat estää organisaatiota saavuttamasta tavoitteita? Mitä suotuisia mahdollisuuksia voi ilmetä? (Tchankova 2002: 290—291.)

Riskientunnistaminen on riskienhallinnan tärkein ja aikaa vievin vaihe. Tunnistamisessa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, kuten kyselylomakkeita, työpajoja, tilastoselvityksiä tai suorittaa tarkastuksia, jotka tekee organisaation ulkopuolelta tuleva henkilö. Tunnistamisessa käytettävät menetelmät riippuvat siitä, miten aiempia tapauksia on tutkittu ja dokumentteja analysoitu. (Enberg 2002: 11—12.; Andersen, Garvey & Roggi 2014: 76.)

Tunnistamiseen nimetty vastuuhenkilö huolehtii tunnistamisvaiheen johtamisesta, koordinoinnista ja raportoinnista. Riskien tunnistamisvaiheessa on tärkeää, että vastuuhenkilö osaa hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita. Yksinkertainen vaihe, jolla saadaan tunnistaminen alulle, on tehdä syy-seuraus analyysi. (Enberg 2002: 11—12.) Riskientunnistamisessa pyritään hahmottamaan sellaisia tapahtumia ja tilanteita, joilla on vaikutusta organisaation tavoitteisiin. Riskienhallinnan onnistuminen on pitkälti kiinni siitä, miten riskientunnistaminen onnistutaan tekemään. (Viitala 2013: 341.)

Riskien tunnistaminen vaatii, että osallisilla on läheinen tietämys organisaation strategiasta, liiketoiminnallisesta prosessista ja operatiivisesta toiminnasta. Riskien tunnistamisessa käydään läpi alueita, jotka ovat organisaation näkökulmasta heikoimmat kohdat epävarmoille tuloksille tulevaisuudessa. Riskientunnistamisessa vaaditaan laajaa tietoa liiketoimintaympäristöstä sekä organisaation sisältä, operatiivisesta tilasta. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 76.) Riskien tunnistamisessa on mahdotonta huomata kaikkia sisäisiä ja ulkoisia riskejä. Teoriassa on kuitenkin mahdollista tehdä tarkat analyysit jokaisesta riskitapauksesta, mutta käytännön toteuttaminen on hankalaa johtuen ajan ja informaation puutteesta. (Tchankova 2002: 290—291.)

Riskien tunnistamisessa on huomioitava kaksi asiaa; se on jatkuva prosessi ja uusia riskejä täytyy etsiä jatkuvasti. Muutokset organisaation ympärillä vaativat jatkuvaa huomiota uusien riskien tunnistamiselle. Perinteisesti riskien tunnistaminen keskittyy riskeihin, jotka ovat jo tiedossa. On kuitenkin keskityttävä myös niihin riskeihin, jotka eivät vaikuta organisaation resursseihin kyseisellä hetkellä. Tämä kertoo myös organisaation tilasta, mikäli organisaatio on kiinnostunut huomioimaan riskit tämän hetken lisäksi tulevaisuudessa. (Tchankova 2002:293.)

Riskientunnistamisen jälkeen riskeistä tehdään kuvaukset. Riskien kuvaamisessa voidaan käyttää riskikarttoja, jotka sisältävät seuraavat tunnusmerkit: nimen, laadullisen kuvauksen tapahtumasta, riskin hyvä- ja huonopuoli skenaariot, tapahtuman todennäköisyyden sekä alustavan arvioinnin riskin taloudellisesta vaikutuksesta. Riskin kuvausta tehtäessä pitää määritellä henkilö, joka on vastuussa tietystä riskistä. Vastuiden jakamisen lisäksi riskien kuvaamisessa tulee määritellä riskin mittaamisen menetelmät ja se, miten riskiä seurataan. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 76.)

3.1.1. Riskien luokittelu

Riskienhallinnan perusasioihin kuuluu riskienluokittelu. Se on tärkeää, koska luokitte-
lulla riskeistä saadaan yhteismitallisia ja niitä voidaan siten vertailla keskenään. Riskien luokittelun avulla vaikutetaan muun muassa organisaatioin riskitietoisuuteen sekä riskien riippuvuuksien ymmärtämiseen. Luokittelussa on syytä muistaa, että se on aina suhteessa

tekijään, toimialaan, kontekstiin ja ajankohtaan. Riskien luokitus on myös siksi hyvä toimintatapa, koska sillä varmistetaan, että kaikki mahdolliset riskit tulevat tunnistetuksi. (Ilmonen ym. 2010: 70.) On syytä huomioida, että ei ole olemassa yhtä ainuttakaan luokitella riskejä. Vaikka kaikissa analyttisissä lähestymistavoissa on huomioitu yleisimmät riskit, ei ole olemassa konsensusta yhdestä tietystä riskienlajittelun standardista. Tarkoituksena on käyttää organisaation tarkoituksiin vastaavaa suunnitelmaa. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 46.)

Riskejä voidaan luokitella monella eri tavalla, laajemmin tai yksityiskohtaisemmin. Tchankova (2009: 290—295) luokittelee riskit niiden alkuperän perusteella, fyysisiin, sosiaalisiin, poliittisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja lainsäädäntö riskeihin. Fyysiset riskit ovat kirjaimellisesti fyysisiä ja niitä voidaan tarkastella sekä positiivisesta että negatiivisesta näkökulmasta. Sosiaalisia riskejä ilmenee silloin, kun tapahtuu muutoksia ihmisten arvoissa, käyttäytymisessä ja sosiaalisissa rakenteissa. Poliittinen ympäristö vaikuttaa organisaatioihin riippuen esimerkiksi vallassa olevan puolueen tuesta ja sääntelystä. Operatiiviset riskit voivat puolestaan ilmetä työoloissa. Huonot työolosuhteet voivat vaikuttaa fyysiseen ja henkiseen terveyteen. Operatiivinen ympäristö tuo mukanaan myös mahdollisuuksia silloin, kun organisaation toiminta parantaa elämätasoa ja työskentelyä. Taloudelliseen ympäristöön vaikuttaa vahvasti poliittinen ympäristö yksittäisessä maassa. Taloudellisia riskejä ovat globaalista näkökulmasta taantuma, korot ja luottopolitiikka. Valitseva lainsäädäntö vaikuttaa myös organisaation toimintaan. Erityisesti kansainvälisellä pelikentällä lainsäädännön eroavaisuudet hankaloittavat organisaation toimintaa. Lait tuovat kuitenkin vakautta yhteiskuntaan ja oikeuksia, kuten omistusoikeuden, tekijänoikeudet ja työttömyysturvan.

Tavallisesti riskit luokitellaan strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Riskit voivat olla keskenään samankaltaisia ja läheisiä, joten ero siitä, mihin luokkaan ne kuuluvat voi olla pieni. Kun puhutaan riskeistä, ne voivat ilmetä eri tasoilla ja juontavat loppujen lopuksi juurensa samasta ilmiöstä. Siitä syystä ne voidaan myös luokitella moneen eri kategoriaan. Riskien jaottelu tai luokitus on kuitenkin tärkeää, koska sen jälkeen riskejä on helpompi analysoida ja riskien väliltä löydetään keskinäinen

suhde. (Ilmonen ym. 2010: 75.) Onkin syytä muistaa, että riskit vaikuttavat yleensä toisiinsa siten, että toista pienentämällä saatetaan vaikuttaa toisen suurentamiseen. Vaikka riskit eritellään luokittelulla, on niitä syytä tarkastella aina kokonaisuutena juurikin riippuvaisuuksien vuoksi. (Juvonen ym. 2014: 29.)

Strategisia riskejä voidaan tarkastella Juvosen ym. (2014: 34) mukaan kahdesta eri näkökulmasta, strategian laadintaan liittyvistä riskeistä ja strategian toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Organisaatio voi kohdata strategian laadintaan vaikuttavia riskejä, johtuen esimerkiksi saatavien taustatietojen puutteellisuudesta. Sen sijaan strategian toteuttamisessa ilmenevät riskit johtuvat yleensä organisaation omasta toiminnasta.

Strategiset riskit voidaan määritellä riskeiksi, jotka liittyvät luonnollisesti organisaation strategisiin tavoitteisiin pitkällä aikavälillä. Silloin, kun organisaatio määrittelee seuraavan viiden vuoden ajanjaksolle tavoitteita, liittyy strategiaan päätöksiin epävarmuustekijöitä. Epävarmuustekijöitä kohdistuu sekä sisäisiin että ulkoisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat siihen, saavuttaako organisaatio asetettuja tavoitteita. Ulkoiset strategiset riskit voivat olla kaikenlaiset muutokset, jotka kohdistuvat liiketoimintaympäristöön, asiakkaisiin ja lainsäädäntöön. Sisäiset strategiset riskit ilmenevät silloin, kun organisaatiolla on ongelmia toimeenpanna strategiaa käytäntöön. Voi olla niinkin, että organisaatiolta puuttuu täysin osaaminen osa-alueilta, jotka nimenomaan ovat organisaation strategian kannalta tärkeimmät. Tilannetta vaikeuttaa, jos organisaatio ei pysty edes tunnistamaan tätä osaamisvajettaan. Konkreettisenä esimerkkinä mainittakoon kyvyttömyys tunnistaa asiakas-tarpeita. (Ilmonen ym. 2010: 71.)

Operatiiviset riskit voidaan määritellä koskemaan organisaation päivittäisiin toimintoihin liittyviä välillisiä tai välittömiä vahinkoriskejä tai riskejä, jotka koskevat mainetta. Tämän tyylliset operatiiviset riskit syntyvät silloin, kun organisaation sisäiset prosessit ovat riittämättömiä. Organisaation johtamiseen liittyviä riskejä voidaan kohdata esimerkiksi päätöksentekoprosessissa. Johto voi olla kyvytön suunnittelemaan päätöksiä, tekemään päätöksiä tai asettamaan tavoitteita. Luonnollisesti riskeiksi voidaan luokitella sekin, jos epäonnistutaan jonkin prosessin johtamisessa tai kehittämisessä. Johtamiseen liittyvät riskit ovat niin kutsuttuja sisäisiä operatiivisia riskejä. (Ilmonen ym. 2010: 72.)

Operatiivisiksi riskeiksi luokitellaan muun muassa informaatiotekniikkaan liittyvät riskit, tietoturvallisuuden riskit ja tuotantoon liittyvät riskit. Liiketoiminnan keskeytysriskit ovat myös merkittäviä operatiivisia riskejä. Keskeytysriskit koskevat liiketoimintaan tarvittavien resurssien vajausta, esimerkiksi työvoiman lakkoilua. Lainsäädännön vaatimukset ovat myös operatiivisia riskejä. Olipa kyse millaisesta tahansa operatiivisesta riskistä, niin sen tunnistaa siitä, että riskin realisoituessa saattaa syntyä kriisitilanne. Onkin merkittävää varautua operatiivisista riskeistä syntyvään kriisitilanteeseen, koska pahimmassa tapauksessa kriisitilanne on vaikutukseltaan pahempi kuin alkuperäinen riski. (Ilmonen ym. 2010: 72—73.)

Taloudellisiksi riskeiksi voidaan luokitella muun muassa korkoriskit, luottoriskit, vastapuoliriskit ja maksuvalmiusriskit. Taloudelliset riskit käsittelevät nimensä mukaan taloutta ja rahaprosesseja uhkaavia riskejä. Organisaatiot kohtaavat taloudellisia riskejä silloin, kun rahoituskulut nousevat korkojen noustessa. Organisaatio on saattanut panostaa pitkäaikaiseen investointiin, joiden arvo saattaa laskea korkojen laskiessa. Näin ollen korkoriskit aiheuttaa itsestä riippumatonta taloudellista tappiota. Luottoriskit toteutuvat silloin, kun luotonsaajalla ei ole maksukykyä maksaa luottoa takaisin sovitussa aikataulussa. Organisaatiot voivat kohdata myös vastapuoliriskejä, jossa kahdenvälisistä sovitusta sopimuksista ei pystytä pitämään kiinni. Vastapuoliriskit liittyvät kaikenlaisiin sopimuksiin, mitä tehdään ja niiden vaikutus ja luonne riippuvat aina tilanteesta. Maksuvalmiudesta saattaa muodostua taloudellisia riskejä, mikäli organisaatiolle velkaa olevat eivät pysty jostakin syystä maksamaan velvoitteita ja samalla organisaation omat varat ovat sellaisessa muodossa, että niitä ei voi käyttää velvoitteiden maksamiseen. (Ilmonen ym. 2010: 74.)

Vahinkoriskit ovat helpoiten tunnistettavissa, koska ne ovat arkisia. Vahinkoriskit liittyvät esimerkiksi henkilöstöön ja sen ongelmatilanteisiin. Vahinkoriskeihin luetaan muun muassa ympäristöriskit. (Ilmonen ym. 2010: 75.)

3.1.2. Riskiprofiili julkisessa organisaatiossa

Julkisen organisaation näkökulmasta riskit näyttäytyvät hieman erilaisempina kuin yksityisen organisaation. Kunnan kannalta tämä merkitsee yleensä sitä, että riskit aiheuttavat joko taloudellisia vahinkoja tai henkilövahinkoja. Kunnan riskit voidaan jaotella neljään eri kokonaisuuteen, jotka ovat toiminnalliset riskit, taloudelliset riskit, vahinkoriskit ja muut riskit. Kuntaliiton laatimassa riskienhallintaoppaassa on tarkennettu kunnan näkökulmasta riskien liittyvän henkilöstöön, talouteen, kuntalaisiin, sidosryhmiin, elinkeinoelämään ja yhteiskuntaan. Lisäksi kuntaliiton mukaan riskit liittyvät kunnan toiminnan organisointiin ja rakennettuun ympäristöön. (Tokkola & Kotonen 2005: 193.)

Riskien luonne on yleisesti ottaen sellainen, että ne ovat ihmisen aiheuttamia. Näin ollen niihin pystytään varautumaan asianmukaisella tavalla. Jos riskeihin ei kiinnitetä ajoissa huomiota, jälkitilanteiden selvittely vie valtavasti henkilöstöresursseja, jolloin esimerkiksi pienemmässä organisaatiossa perustehtävän toteuttaminen vaarantuu. Toteutuneet riskit haittaavat niin toimintaa kuin organisaation mainetta. Oman toimialansa ammattilaisina organisaation johdon on pyrittävä tunnistamaan ja hallitsemaan todennäköisimmät ja merkittävimmät riskit. (Raudasoja & Johansson 2009: 148.)

Henkilöriskit ovat yksi kokonaisuus riskityypeistä, joita esiintyy julkisessa organisaatiossa. Riskienhallinnan avulla yritetään välttää myös henkilöriskeistä, mikä on käytännössä mahdotonta. Yksi keskeinen tapa välttää henkilöstöriskeiltä on hyvä johtaminen, joka on laadukkaan organisaation tunnuspiirre. Laadukkaan organisaation tunnuspiirteitä ovat niin ikään koulutus, läpinäkyvyys, vastuutus ja selkeä kommunikaatio. Johtajilta odotetaan toimimista organisaation eettisinä roolimalleina. Huono johtaminen edistää huonojen yksilöiden häiriökäyttäytymistä. Ihmisistä lähtöisin olevat riskit ovat haasteellisia tunnistaa, mitata ja määritellä. Samoin tämän tyyppisiä riskejä on vaikea kokonaan poistaa organisaatiosta. Kuitenkin, laadukas johtaminen ja kontrollimekanismit vähentävät niille altistumista. (McKaig 2010: 76—77.)

Henkilöriskit ovat julkisten organisaatioiden kannalta isossa roolissa johtuen korkeasta työvoimavaltaisuudesta. Esimerkiksi johtamisella ja organisoimisella vaikutetaan oleellisesti siihen, millaisena organisaatio näyttäytyy. Epäselvyydet työntekijöiden työtehtävissä ja vastuissa edistää puutteita työilmapiirissä, mikä voi johtaa pahimmillaan uupumukseen. Sairauspoissaolot tarkoittavat aina lisäkustannuksia organisaatiolle. Pahimmillaan pienissä organisaatioissa avainhenkilöriskit haittaavat jopa palvelujen häiriötöntä tuottamista. (Raudasoja & Johansson 2009: 148—149.) Henkilöriskejä aiheuttaa yleensä sairaudet ja tapaturmat, tietoiset väärinkäytökset, tiedostamattomat väärinkäytökset sekä puutteellinen henkilökohtainen suorituskyky. (Laesterä 2010: 69)

Omaisuuksiriskejä ei voida sivuuttaa, kun puhutaan julkisen sektorin riskilajeista. Julkisen sektorin hallussa on paljon rakennuksia, joissa säilytetään palvelutuotannossa käytettäviä laitteita, koneita, tietojärjestelmiä ja muutoin arvokkaita esineitä ja arkistoja. Julkiseen organisaatioon kohdistuu erityisesti myös vastuusriskejä. Kuntien vastuulla on ylläpitää infrastruktuuria, kuten energiahuoltoa. Mikäli palveluihin tulee keskeytyksiä johtuen virheistä, osaamattomuudesta tai huolimattomuudesta, voi kunta joutua vahingonkorvausvastuuseen toiminnastaan. Yleinen taloudellinen tilanne yhdessä poliittisen ja lainsäädännön kehityksen kanssa muodostavat pitkälti kuntien rahoituksen. Siitä huolimatta, rahoitusriskien hallinta pitää ottaa huomioon kunnan strategisessa suunnittelussa. (Raudasoja & Johansson 2009: 149.)

Tunnetuista organisaatioista on aina jonkinlainen mielikuva. Organisaatiot voivat erottautua kilpailijoista juurikin mielikuvan avulla. Mielikuvaan liittyy myös riskejä ja uhkia, jotka toteutuessaan vaikuttavat organisaation toimintaan ja asiakkaisiin. Nykypäivänä media ja sosiaalinen media ovat isossa roolissa mielikuvariskien näkyvyydessä ja toteutumisessa. Esimerkiksi organisaation strategiamuutoksissa sidosryhmien silmissä tapahtuu jonkinlaisia mielikuvien muutoksia, jolloin strateginen muutos voi olla mielikuvariski. Mielikuvariskit ovat vaikeasti hallittavissa, mutta joitakin uhkia voidaan hallita. (Rautanen 2011: 103—104.)

Julkisen organisaation kannalta mielikuvat ovat tärkeässä osassa esimerkiksi palveluiden tuottamisessa. Rautasen (2011: 106) mukaan mielikuvat muodostuvat sitä kautta, miten

organisaatio hoitaa tehtävänsä ja asiakassuhteet. Yleensä ottaen huono palvelukokemus kerrotaan mielellään eteenpäin, kun taas hyvä palvelu ei herätä niin paljon huomiota.

3.2. Riskien arviointi ja analysointi

Suurin riski voi olla joskus se, että ei tee asioille mitään. (Stanton & Webster 2014:10) Organisaation toimintaan kohdistuu niin ulkoisia kuin sisäisiä riskejä, jotka pitää arvioida. Riskien arvioinnin lähtökohtana on se, että organisaation tavoitteet ovat sisäisesti yhdenmukaisia vaikka ne kohdistuvatkin eri tasoille ja toimintoihin. Näin ollen riskien arviointi on tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien uhkien määrittämistä ja analysointia. Riskien arviointi määrittää pitkälti sen, miten riskit tullaan hallitsemaan. (Holopainen ym. 2006: 34.)

Riskien arvioinnin tarkoituksena on lähtökohtaisesti tehdä päätöksenteosta, esimerkiksi riskin ottamisesta, helpompaa arvioinnista saatavaan tiedon pohjalta. Riskien arviointia voidaan pitää riskienhallinnan jatkuvuuden ja jatkuvan toiminnan kannalta erittäin tärkeänä osa-alueena. Silloin, kun organisaation johto, asiantuntijat ja henkilökunta ovat sisäistäneen riskien arvioinnin arkipäiväiseksi toiminnaksi, niin riskienhallinnan keskeisin tavoite on saavutettu. (Ilmonen ym. 2010: 102.) Tokkolan & Kotosen (2005: 198) mukaan riskienarvioinnissa on tärkeämpää sen yhteydessä syntyvä keskustelu ja riskitietoisuuden lisääminen, ei niinkään riskianalyysin pohjalta tehty riskilista.

Riskien arvioiminen koostuu vahingon aiheuttamien kustannusten määrittelystä sekä vahingon esiintymistiheyden arvioimisesta. Arvioinnissa riskit asetetaan suuruusjärjestykseen. Organisaation koko ja riskinkantokyky määrittävät pitkälle sen, millainen merkitys riskeillä on organisaatiolle. Näin ollen organisaatio itse määrittää, mikä vahinko määritetään suureksi ja mikä pieneksi. (Enberg 2002: 12.) Riskien suuruuteen vaikuttaa erilaisia tekijöitä, muun muassa riskien lähteet, vakavuus ja hyväksyttävyyys. Lisäksi suuruuteen vaikuttavat riskien ottamisesta saadut hyödyt ja hyötyjen arvokkuus. Riskien arvioinnissa on syytä hahmottaa myös riskien yhteismitallisuus, jota voidaan kuvata keskenään vertailukelpoisella asteikolla. (Engblom 2003: 21.)

Yleisesti ottaen riskienhallinnan menetelmä etenee niin, että ensiksi tunnistetaan kaikki merkittävimmät riskit, jotka vaikeuttavat organisaatiota saavuttamaan päämäärä. Sen jälkeen tehdään riskien arviointi, joka perustuu loogiseen menetelmään. Tavoitteena on määritellä riskien laajuus, toistumistiheys ja tapahtuman aika. Arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi herkkyys- ja todennäköisyysanalyysijä, jotka ovat kvantitatiivisia tekniikoita. Riskejä, joita ei voida määritellä, tulee arvioida kvalitatiivisella menetelmällä. Lopuksi riskit priorisoidaan sen mukaan, miten suurella todennäköisyydellä ne toteutuvat. Tunnistamisen, arvioinnin ja priorisoinnin jälkeen riskejä valvotaan jatkuvasti. (Claude 2011: 11—12.)

On selvää, että nykypäivän tarkoituksiin ei riitä enää yksittäisten tapauksien arvioiminen. Kokonaisvaltaisen strategian kannalta on otettava huomioon myös epätodennäköiset tapaukset, jolloin huomioidaan suuri määrä poikkeustapauksia. Määrälliset menetelmät ovat tärkeitä riskienhallinnassa, mutta laadullisia menetelmiä ja kattavaa arviointia ei kannata laiminlyödä. Vaikka määrälliset menetelmät ovat kattavia, on hyvä tiedostaa matemaattisten menetelmien rajoitukset. Määrälliset menetelmät kuvastavat aikaisempia kokemuksia ja näkemyksiä, mutta eivät ennakoivat tulevaisuuden käyttäytymistä. Tämänkaltaiset oletukset aikaisemman tiedon pohjalta, rajoittavat arvioinnin validiteettia. (Louisot & Mandel 2014: 11.)

Riskien arvioinnin jälkeen riskit analysoidaan. Riskianalyysin tekeminen kuuluu niin ikään riskienhallinnan keinoihin. Engblom (2003: 20) määrittelee riskianalyysin siten, että siinä riski tunnistetaan ja arvioidaan sen suuruus. Riskianalyysi voidaan jakaa kahteen eri osaan, altistumis- ja vaikutusosaan. Altistumisvaiheessa perehdytään siihen, miten organisaatio voi joutua muutosten kohteeksi. Vaikutusosa keskittyy puolestaan seurauksiin, kun vaarat ovat toteutuneet käytännössä. Riskianalyysissä riskit arvioidaan erilaisten näkökulmien kautta. Raudasoja & Johanssonin (2009: 150) mukaan riskianalyysi sisältää riskien syyt, riskin pahimmat seuraukset, riskin suuruuden, riskin todennäköisyyden, riskin mahdollisen toteutumisaajan ja riskin vaikutuksen organisaatioon.

Riskien analysoinnissa käytettävät menetelmät vaihtelevat siitä syystä, että monia riskejä ei voida ilmaista määrällisesti. Joka tapauksessa analysoinnissa otetaan huomioon riskin merkittävyyden arviointi, riskin toteutumisen todennäköisyyden arviointi ja riskin hallitsemiskeinojen arviointi. Riskien hallitsemiskeinoja on useita ja pääsääntöisesti riskejä hallitaan niiden luonteen mukaisesti. Ihanteellisessa tilanteessa riski voidaan kokonaan poistaa. (Holopainen ym. 2006: 50—52.)

3.2.1. Riskimatriisi

Riskien arvioinnissa voidaan käyttää todennäköisyys-vaikutus matriisia (probability-impact matrice), jonka tarkoituksena on antaa laadullinen arvio riskeistä. P-I matriisi on nimenomaan laadullinen menetelmä riskien arviointiin. Laadullisessa menetelmässä käytetään riskeistä kuvailevia adjektiiveja tai arvoasteikkoja, kun havainnollistetaan tapahtuman todennäköisyys ja vaikutus. Matriisi on työväline priorisoimaan erilaisia riskejä silloin, kun useammat riskitekijät vaikuttavat organisaation projekteihin, hankkeisiin tai yleensäkin suorituskäyttöön. Riskitekijät saattavat vaihdella paljon, riippuen täysin organisaation koosta ja kokonaisuuden monimutkaisuudesta. (Andersen ym. 2014: 78.)

Riskimatriisin avulla saadaan tunnistetuista ja arvioiduista riskeistä havainnollistettu kuvaus. Siinä riskit arvioidaan todennäköisyyden ja vaikutuksen perusteella ja määritellään ne kuvioon, josta riskit ovat helppo havainnollistaa. Matriisin avulla organisaatio voi kuvata oman riskiaseman ja siten priorisoida riskejä. Jos havaitaan, että riskillä on korkea todennäköisyys ja/tai vaikutus, riskin hallintakeinoja tulee arvioida ja kartoittaa uudelleen. Tehostamalla hallintakeinoja riski saadaan siirrettyä hyväksyttävälle tasolle. (Blumme ym. 2005: 81—82.)

P-I matriisissa yksittäisistä riskeistä tehdään todennäköisyys ja vaikutus arviointi ja ne asetetaan tärkeysjärjestykseen riskien käsittelyä silmällä pitäen. P-I matriisi auttaa siten määrittämään tärkeimmät riskit, jotka vaativat yksityiskohtaisia toimintatapoja. Riski, jolla on suuri todennäköisyys tapahtua ja suuri vaikutus organisaation taloudelliselle tulokselle, tarvitsee suunnitelman riskienhallitsemiseksi. P-I matriisissa on luokiteltu sanallisesti, esimerkiksi viisi eri luokkaa, todennäköisyydelle ja vaikutukselle (very low, low,

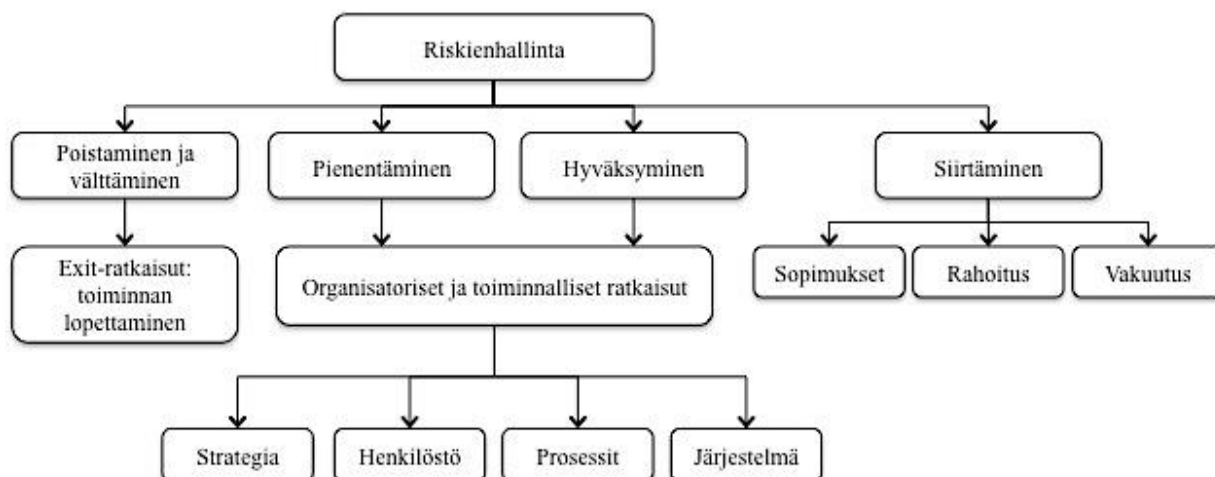
medium, high, very high). P-I matriisin ongelmana on luokitteluun sisältyvä harkinnanvaraisuus. Matriisin asteikko ja riskiluokitus perustuvat tekijän havaintoihin, ei niinkään objektiiviseen arviointiin. (Andersen ym. 2014: 78—79.)

Tunnistetut riskit määritellään matriisissa näihin viiteen eri todennäköisyyden ja vaikutuksen luokkiin. Tämä vaihe on tärkein vaihe ja se määrittelee pitkälti sen, miten laadukas on analyysin tulos. Lopputuloksessa on huomioitava, että siihen on vaikuttanut analyysin tekijän harkintakyky. P-I matriisi on helppo luoda ja käyttää. Se perustuu kuitenkin ainoastaan riskienseulomiseen käytettäväksi työvälineeksi niin kutsutuille puhtaille riskeille, eli tunnistetuille riskeille. Matriisi ei ota huomioon potentiaalista epävarmuutta, jota organisaatio kohtaa. Matriisi ei myöskään huomioi riskien potentiaalisia hyviä vaikutuksia. (Andersen ym. 2014: 78—79.)

Riskimatriisin lähtökohtana on luokitella organisaation erityispiirteisiin vastaavat pääriskiluokat ja niille erillisiä riskikokonaisuuksia. Riskejä voidaan kartoittaa mahdollisimman monta tehokkuuden rajoissa niin, että rekisteri on mahdollisimman selkeä ja tarkoituksenmukainen. Riskimatriisin haasteena on ollut vaikutusten mittaaminen. Siitä on puuttunut logiikka ja vertailukelpoisuus. Ratkaisuna vaikutuksien mittaamiselle on ollut riskien vaikutuksille annettava euromääräinen arvio. Näin ollen riskejä voidaan verrata toisiinsa rahallisen arvon kautta. (Ilmonen ym. 2010: 95—97.)

3.3. Riskien hallintakeinot

Tässä alaluvussa tarkastellaan riskien hallintakeinoja, jotka ovat pienentäminen, välttäminen ja poistaminen, siirtäminen sekä hyväksyminen.



Kuvio 7. Riskien hallintakeinot (Ilmonen ym. 2010: 124)

Ajattelutapa siitä, että riskianalyysin tekemisellä ja tarvittavien vakuutuksien ottamisella saadaan riskienhallinta kuntoon, ei ole riittävä. Riskien arviointi, kontrollointi ja rahoitus ovat keskeiset elementit riskienhallinnassa. Klassinen riskienhallinnan määritelmä (Williams & Heins 1989) jakaa riskienhallinnan kahteen osa-alueeseen, riskien kontrollointiin ja riskien rahoittamiseen. Kontrollivälineitä ovat riskin välttäminen, vahingontorjunta, riskin jakaminen, riskin yhdistäminen ja riskin siirtäminen. Riskin kontrolloinnissa huomio kohdistuu riskien syihin. Riskien rahoittamisessa keskitytään riskien seurausvaikutuksiin. (Suominen 2000: 76—77.) Pääasiallisesti riskienhallinnassa yritetään joko siirtää, minimoida tai jakaa riskit, kun nähdään, että riskejä on mahdoton kokonaan eliminoida (Claude 2011: 10).

Kirjallisuudessa määritellään riskienhallinnan vaiheita monella eri tapaa. Raudasoja & Johanssonin (2009: 150—151) mukaan siihen kuuluvat kolme eri vaihetta, jotka ovat riskien tunnistaminen, riskianalyysi ja riskienhallintasuunnitelman tekeminen. Lisäksi organisaation tulee pohtia, minkälaisilla toimenpiteillä riskiä mahdollisesti hallitaan. Riskien tunnistamisen ja arvioinnin jälkeen tehdään päätökset mahdollisista hallintakeinoista. Hallintakeinoina ovat siis riskin pienentäminen, välttäminen, siirtäminen, jakaminen ja omalla vastuulla pitäminen. (Engblom 2003:21; Blumme ym. 2005: 82; Raudasoja & Johansson 2009: 150—151)

Yksi hallintakeinoista on riskin pienentäminen ja sitä voidaan yrittää esimerkiksi tehostamalla valvonta- ja suojaustoimenpiteitä. Riskien pienentämisessä yritetään vaikuttaa riskin todennäköisyyksiin ja seurauksiin. Riskien hallintakeinona ovat niin ikään riskin välttäminen kuin poistaminenkin. Riskin välttäminen tarkoittaa riskin kokonaan poistamista organisaation riskikentältä. Hallintakeinoihin kuuluu myös riskin siirtäminen, joka tapahtuu yleensä vakuutuksilla. Riskejä voidaan siirtää myös sopimuksella toiselle osapuolelle, kokonaan tai osittain. Riskejä voidaan myös yrittää jakaa, jos organisaatiolla on kumppaneita kenen kanssa siitä voidaan sopia. Yhtenä vaihtoehtona organisaatiolla on myös riskin pitäminen, jolloin riski on tunnistettu ja pohtimisen jälkeen on todettu sen olevan järkevää. (Raudasoja & Johansson 2009: 150—151; Engblom 2003:21.)

Organisaation on hyvä luoda strategia riskienhallitsemista varten. Strategian tulee olla sellainen, että mahdolliset menetykset ja suojauskustannukset ovat tasapainossa. Tavoitteena on ensiksi suorittaa ennaltaehkäisevät toimenpiteet riskien poistamisen ja pienentämisen muodossa, jonka jälkeen voidaan edetä riskien rahoitukseen. (Enberg 2002: 13.)

Kunnan näkökulmasta strategia riskienhallitsemiseksi tarkoittaa sitä, että ensinäkin strategia on tietoisesti valittu ja se riippuu myös kunnan koosta. Useimmiten suuret kunnat, joilla on vahva talous pystyvät pitämään riskejä itsellään, kun taas pienet kunnat käyttävät paljon enemmän vakuutuksia. Strategia voi näyttäytyä siirtopainotteisena, jossa käytetään vakuutuksia tai puolestaan riskitietoisena, jossa otetaan riskejä. Voidaan myös käyttää niin sanottua tuuristrategiaa, jossa ainoastaan pakolliset vakuutukset ovat voimassa. (Raudasoja & Johansson 2009: 151)

Lähtökohtaisesti riskien hallitsemisessa käytetään olemassa olevia menettelytapoja, joita voidaan tehostaa tilanteesta riippuen. Hallintakeinojen tehostamisesta voidaan päättää riskienkartoitusten yhteydessä tai myöhemmin, kun erilaiset keinot ja menettelyt on määriteltä, dokumentoitu ja analysoitu. (Blumme ym. 2005: 82.)

Riskienhallinnan perusajatus on, että kaikkia riskejä ei ole järkevää hallita. Organisaation on enemmänkin pyrittävä etsimään tasapaino, jossa riskienhallitsemiskustannukset ovat järkevässä suhteessa riskien toteutumisesta aiheuttamaan vahinkoon. Yleensä tilanne on

kuitenkin se, että jos riskienhallintaan ei panosteta resursseja, riskien toteutumisesta aiheutuvat kustannukset ovat tällöin suurempia. Eli riskitapahtumista aiheutuvat kustannukset saadaan hallittua, kun käytössä on tarpeeksi resursseja. (Engblom 2003:20.)

3.3.1. Pienentäminen

Riskin pienentämistä voidaan pitää hallintakeinoista merkittävämpänä. Riskin pienentämisessä tavoitteena on, että sillä vähennetään vahingollisten tapahtumien todennäköisyyttä ja seurauksia. Riskiä pienennetään yleensä silloin, kun sitä ei voida välttää eikä siirtää. Riskin pienentämisessä pitää huomioida siitä aiheutuvat kustannukset. Organisaation tulee laskea, missä määrin riskien poistaminen on kannattavaa ja löytää raja, missä menee riski-kustannus-optimi. Riskien pienentämisellä voi olla myös positiivinen vaikutus ja siitä voidaan saada taloudellista hyötyä, kun se edes auttaa tehokkaampaa tuotantoa ja parempaa palvelun laatua. (Juvonen ym. 2014: 24.)

Silloin kun puhutaan riskien pienentämisestä, tarkoitetaan riskien toteutumisen todennäköisyyden ja siitä seuraavien vahinkojen pienentämistä. Käytännössä riskejä voidaan pienentää muun muassa hyvällä suunnittelulla, turvallisuustarkastuksilla, järjestyksen ylläpitämisellä ja rakenteellisella ja käyttöteknisellä torjuntatyöllä. (Enberg 2002: 13—14.)

3.3.2. Välttäminen ja poistaminen

On varmaankin selvää, että organisaation tavoitteena on välttää osallistumasta riskialttiiseen toimintaan. Silloin, kun riskin vakavuus voidaan luokitella merkittäväksi, organisaation hallintakeinona on riskin välttäminen. Riskien välttämisessä organisaation johdon tulee erityisesti pohtia kustannusten ja hyötyjen suhdetta, koska välttäminen aiheuttaa joko tulojen pienentymistä tai menojen kasvua. (Juvonen 2014: 25.)

Hyvänä sääntönä voidaan pitää sitä, että milloin tahansa, kun riski on epä johdonmukainen suhteessa organisaation riskipolitiikkaan, päätöksentekijän tulisi välttää kyseistä riskiä. Organisaation tulisi erityisesti välttää investoimasta projekteihin, jossa riskien käsittelyn

kulut ovat suuremmat kuin projektin tuottama arvo. (Andersen, Garvey & Roggi 2014: 92.)

Riskin välttämiseen sisältyy myös riskin poistaminen. Riski pystytään kokonaan poistamaan ainoastaan silloin, kun sen syy on tiedossa ja eliminoitavissa. Riskin poistaminen hallintakeinona on lähtökohtaisesti kallis keino. Positiivisena tulokulmana poistamisessa voidaan pitää sitä, että vaikka itse poistaminen epäonnistuisikin niin riskin todennäköisyyttä ja laajuutta onnistutaan pienentämään. (Juvonen 2014: 26.) Riskin poistamisella yritetään eliminoida vahinko kokonaan, mikä on toisaalta mahdotonta. Sellaisia riskejä, jotka voitaisiin kokonaisuudessa eliminoida, on hyvin vähän. Kokonaan eliminoimisella on saattaa olla myös sellainen vaikutus, että yhden riskin poistaminen kasvattaa toista riskiä. (Enberg 2002: 13—14.)

3.3.3. Siirtäminen

Organisaation tulee harkita riskin siirtämistä erityisesti silloin, kun vahinkojen toteutuminen aiheuttaisi suurta taloudellista vahinkoa. Riskien siirtäminen tapahtuu joko vakuutuksella tai sopimuksella. (Juvonen 2014: 27.) Tyypillisesti riskit siirretään maksamalla vakuutuksia. Joissakin tapauksissa riskejä siirretään myös sopimuksilla toisen sopijapuolen vastuulle. Jotkut vakuutukset ovat pakollisia, mutta voi olla myös niin, että organisaatio maksaa vakuutuksista, joiden riskit se pystyisi itse kantamaan. (Enberg 2002: 15.) Vakuutukset ovat käyttökelpoisia, mutta ne eivät suojele liiketoiminnan ydinriskejä. (Andersen ym. 2014: 92)

Organisaation on selvitettävä oma riskinkantokykynsä, jotta se voi päättää, mitkä riskit siirretään. Esimerkiksi kunnalla riskinkantokyky riippuu sen koosta ja taloudellisesta vaikeudesta. Organisaatiossa on tiedostettava, mikä on suurin menetys, johon pystytään itse varautumaan. Lisäksi on tärkeää määrittää niin sanotut riskihuiput. Riskihuipulla tarkoitetaan suurinta mahdollista vahinkoa, minkä organisaatio voi kohdata. Kun verrataan riskinkantokykyä suhteessa riskihuippuihin, voidaan havaita suurimmat riskit, joihin organisaation on varauduttava. Riskinkantokyvyn ylittävät osat tulee varautua riskin siirtämisellä. (Enberg 2002: 14.)

3.3.4. Hyväksyminen

Riskienhallinnan avulla saadaan selville, mitkä riskit organisaatio voi jättää omalle vastuulle. Joitakin riskejä ei voida siirtää ulkopuolisille tahoille ja toisaalta, jotkut riskit pidetään omalla vastuulla tietoisella päätöksellä. Mikäli riski päätetään pitää organisaation vastuulla, säästetään vakuutusmaksujen kustannuksissa. Toinen positiivinen puoli riskien pitämisellä itsellään voi vaikuttaa parempaan ennaltaehkäisevän työn tekeminen. Tämä edellyttää kuitenkin toimivaa ja tehokasta riskienhallintatyötä. Riskin pitämisen itsellään on myös haittapuolia. Vakuutusmaksut voidaan arvioida melko tarkasti vuositasona. Sen sijaan vahinkomenoja ei voida arvioida vastaavanlaisella tarkkuudella. Organisaation tulee siis pohtia, onko vakuutusmaksuissa säästäminen kannattavaa suhteessa omalle vastuulle jäävien riskien aiheuttamia kustannuksia. (Enberg 2002: 14—15.)

Riskin hyväksyttävyyden riippuu pääasiassa riskin päätöksentekijän riskinottohalukkuudesta. Jos riskinottohalukkuus on erityisen matala, se voi vaikuttaa liiaksikin monien projektien hylkäämiseen. Johtajien vastuulla on luoda riskienottamiselle kestävätkriteerit ja yrittää maksimoida organisaation potentiaali luoda arvoa. (Andersen ym. 2014: 92.)

3.4. Sisäinen tarkastus ja valvonta

Riskienhallinnan yhteydessä suoritetaan sekä sisäistä valvontaa että sisäistä tarkastusta. Käsitteet on syytä aukaista, jotta niiden eroavaisuuden ymmärtää. Sekä sisäinen valvonta että sisäinen tarkastus ovat keinoja tehostaa riskienhallintaa.

Sisäinen tarkastus on arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on parantaa organisaation suorituskykyä ja näin ollen tuottaa lisäarvoa organisaatiolle. Sen tulee olla riippumatonta ja objektiivista. Sisäisellä tarkastuksella pyritään arvioimaan ja kehittämään järjestelmällisesti muun muassa riskienhallintaa sekä johtamis- ja hallintojärjestelmiä. Edellä mainitut järjestelmät auttavat organisaatiota pääsemään asetettuihin tavoitteisiin sekä saamaan riittävästi tietoa organisaation sisältä ja ulkoa. (Holopainen ym. 2006:15—16.)

Sisäisen tarkastuksen yksi osa-alue on riskienhallintajärjestelmän arviointi. Tarkoituksena on tietää ja ymmärtää organisaation kannalta merkittävimmät riskit ja arvioida sen pohjalta, mikä on organisaation toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeää. Sisäinen tarkastus ei voi toteuttaa itse riskienhallintajärjestelmää, mutta se voi olla koordinoimassa sitä noudattamalla tiettyjä varovaisuusehtoja. Pääsääntöisesti sisäisen tarkastuksen tehtävä on arvioida ja varmentaa riskienhallintajärjestelmää ja sen riittävyyttä ylimmälle johdolle. (Holopainen ym. 2006: 34.)

Sisäisen tarkastuksen organisoiminen on organisaation ylimmän johdon vastuulla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kunnan näkökulmasta sitä, että vastuu kuuluu kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle. Puolestaan valtion virastossa vastuu kuuluu ylimmälle johdolle, pääjohtajalle. (Raudasoja & Johansson 2009: 141.)

Sisäinen tarkastus tulee suorittaa ammattimaisesti eettisten sääntöjen mukaan. The Institute of Internal Auditors (IIA) on laatinut voimassa olevat eettiset säännöt vuonna 2000. Säännöissä mainitaan useita periaatteita, joiden pohjalta sisäinen tarkastus suoritetaan. Keskeisimpiä periaatteita ovat rehellisyys, objektiivisuus, luottamuksellisuus ja ammattitaito. Lisäksi periaatteisiin kuuluu ammattistandardien noudattamisvaateen. (Holopainen ym. 2006:18.)

IIA:n määrittämät varovaisuusehdot määrittelevät sen, millainen rooli sisäisellä tarkastuksella saa olla riskienhallinnassa. Sisäiselle tarkastukselle on oltava selvää, että johto vastaa riskienhallinnasta. Ehdottoman tärkeää on, että sisäinen tarkastus ei hoida riskienhallintaa johdon puolesta. Sen tarkoituksena on antaa ainoastaan tukea ja neuvoja. Sisäisen tarkastuksen riskienhallintavastuu hyväksytään hallituksen tai sitä vastaavan elimen tekemässä toimintaohjeessa. Johto tekee riskienhallintapäätökset itsenäisesti. Sisäinen tarkastus arvioi ja varmentaa kokonaisvaltaista riskienhallintajärjestelmää siltä osin, mistä se on vastuussa. (Holopainen ym. 2006: 39—40.)

Sisäisestä valvonnasta mainitaan puolestaan kuntalain yhteydessä. Kuntalain 14 §:ssä on säädetty valtuuston tehtävistä, johon kuuluu päättää riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta.

Pääasiassa kunnan toiminta voidaan jakaa kahteen eri osaan, kun puhutaan toiminnan tarkastuksesta, eli ulkoiseen tarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoisen tarkastuksen suorittavat tarkastuslautakunta ja rippumaton tilintarkastaja. Sen sijaan sisäinen valvonta on kunnan kiinteää päivittäistä toimintaa, jossa toimintaa ja talouden ohjausta seurataan. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista. Lisäksi sillä varmistetaan, että päätöksentekotilanteisiin saadaan riittävää ja luotettavaa tietoa. Sisäinen valvonta varmistaa, että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä seurataan. Kunnan näkökulmasta sisäinen valvonta varmistaa myös omaisuuden varmistamisen. (Suorto toim. 2008: 79—80.)

Julkisen hallinnon näkökulmasta sisäisen valvonnan kehittäminen on seurausta siitä, että nykyään vaaditaan täsmällistä ja riittävää tietoa päätöksenteon tueksi. Lisäksi raportoinnin luotettavuus ja pyrkimys tuottavuuden lisäämiseen ovat kehityksen takana. Sisäinen valvonta eroaa riskienhallinnasta siten, että sisäisessä valvonnassa seurataan sitä, mitä on tapahtunut ja puolestaan riskienhallinnassa pääpaino on ennakoinnissa ja tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien esteiden kartoituksessa. Kaiken kaikkiaan julkishallinnon näkökulmasta molemmat ovat osa hyvää johtamis- ja hallintotapaa. (Raudasoja & Johansson 2009: 143.)

Sisäisen valvonnan tehokkuuden kannalta merkittävin asia on siinä, että organisaation eri henkilöt ymmärtävät tehtävät ja tavoitteet. Johtamisjärjestelmään liittyvät toimenkuvat, vastuiden ja valtuuksien selkeys määrittää sen kuinka valvonnasta ja seurannasta suoriudutaan. Valvonta pitää kohdistaa toiminnan ja talouden kannalta merkittäviin kohteisiin. Esimerkiksi liian pikkutarkka sääntöjen noudattaminen saattaa vaikuttaa negatiivisesti tavoitteiden saavuttamisessa. (Raudasoja & Johansson 2009: 144.) Sisäisessä valvonnassa kiinnitetään huomiota myös raportointijärjestelmiin, joiden tarkoituksena on tuottaa luotettavaa ja oikeaa tietoa (Leino, Steiner & Wahlroos 2005: 125).

Sisäisen valvontaan haasteena on liian yksityiskohtainen toiminta, mikä hidastaa päätöksentekoa ja organisaation toimintaa. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että toimintaan liittyviä terveitä riskejä uskalletaan ottaa jatkossakin. Samoin toimintaohjeiden olemassaolo ei ole

sellaisenaan riittävää, vaan on varmistettava niiden toimivuus käytännössä. Valvontajärjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kulut eivät saa ylittää siitä saatavia hyötyjä. (Ahokas 2012: 144.)

Johtamistapa ja organisaatiokulttuuri määrittävät organisaation suunnan ja vaikuttavat siihen, miten toiminnot järjestetään, tavoitteet asetetaan ja riskit arvioidaan. Olennainen osa johtamistapaa ja organisaatiokulttuuria ovat pehmeät arvot kuten, rehellisyys, eettiset arvot ja ihmisten pätevyys. Lisäksi johdon filosofialla ja toimintatavalla on merkitystä. Miten jaetaan valtaa ja vastuuta? Miten toimintaa organisoidaan? Miten henkilöstöä kehitetään? Organisaatio muokkaantuu näiden tekijöiden seurauksena ja ne vaikuttavat sisäisen valvonnan onnistumiseen. (Holopainen ym. 2006: 49.)

4. TUTKIMUSMENETELMÄ

Tässä luvussa avataan tutkimuksen empirian toteuttamisen metodologiset valinnat. Aluksi esitellään tutkimuksen kohdeorganisaatio, eli kunta ja sen lainalaisuudet. Luvussa käydään läpi myös laadullisen tutkimuksen ja tutkimushaastattelun tunnuspiirteet. Lopuksi tarkastellaan, miten tämän tutkimuksen aineisto on kerätty ja miten aineisto analysoidaan, sekä arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta.

4.1. Tutkimuskohteena kuntaorganisaatio

Perustuslain 121§:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunta on organisaationa hyvin poikkeava ja sitä voidaan lähestyä esimerkiksi sen itsehallinnon kautta. Itsehallinnon ulottuvuuksia voidaan niin ikään tarkastella monesta eri näkökulmasta mukaan lukien taloudellisesta, oikeudellisesta sekä poliittisesta näkökulmista. Taloudellisesta näkökulmasta kunnan itsehallinto on suhteessa resurssien määrään. Mitä enemmän rahaa on käytettävissä sitä suurempi on kunnan itsehallinto. Oikeudellisesta näkökulmasta itsehallinto on *”riippumattomuutta toimintaa yksityiskohtaisesti ohjaavista säädöksistä.”* Poliittisesta näkökulmasta kunnan itsehallinto on vahvaa silloin, kun kuntalaiset voivat itse päättää kunnan asioista. Näiden kolmen näkökulman lisäksi itsehallintoa voidaan tarkastella hallintotapana, arvona tai filosofiana. (Haveri, Stenvall & Majoinen toim. 2011: 7.)

Itsehallinnon lisäksi kuntaa voidaan tarkastella joko hallinto-organisaationa tai paikallisyhdyskuntana. Tämän näkemyksen mukaan kunta on hallinto-organisaatio, joka toimii paikallistasolla, mutta toisaalta eräänlainen paikallisyhdyskunta ja alueyhteisö. Kunnan hallinto-organisaatio muodostuu päätösvaltaisista toimielimistä, joissa luottamushenkilöt käyttävät päätäntävaltaa ja edustavat kuntalaisia. Kunnan virastot, jotka suorittavat johtamis- ja hallintotehtäviä, koostuvat viranhaltijoista ja työntekijöistä. Lisäksi kunnan ha-

linto-organisaatioon kuuluvat yhtiöt sekä laitokset, jotka tuottavat palveluja. Tämä kokonaisuus muodostaa niin kutsutun kuntakonsernin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen toim. 2007: 15—16.)

Taulukko 1. Kunta hallinto-organisaationa ja paikallisyhdyskuntana (Anttiroiko ym. 2007: 16.)

Kunta hallinto-organisaationa	Kunta paikallisyhdyskuntana ja alueyhteisönä
1. hallinto- ja palveluorganisaatio	1. maantieteellinen alue sekä sen sijainti, etäisyydet ja liikenneyhteydet
2. lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät	2. fyysinen ympäristö ja luonnonolot
3. toimivalta	3. alue- ja yhdyskuntarakenne
4. taloudelliset voimavarat	4. alueellinen työnjako, tuotanto, elinkeinot, työllisyys ja kilpailukyky
5. henkilöstö ja työyhteisöt	5. väestön määrä ja väestön sosiaalinen rakenne
6. kunnallinen demokratia	6. sosiaaliset ryhmät, alueyhteisöt, intressiryhmät ja yhteistyöverkostot
7. päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmät	7. poliittiset toimijat sekä niiden muodostamat koalitiot ja valtasuhteet
8. kuntakonserni, yhteistyö- ja verkostosuhteet	8. sosiaalinen pääoma, luovuus ja ammatillinen osaaminen
9. palvelustrategia	9. historia, arvot, kulttuuri ja identiteetti

Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteina ovat erikokoiset kuntaorganisaatiot ympäri Suomen. Valintaa tehtäessä maantieteellistä ulottuvuutta ei ollut, mutta kunnan koko on huomioitu niin, että tutkimukseen valittiin asukasluvun perusteella eri kokoisia kuntia. Tutkimukseen osallistuneet kunnat ovat asukasluvultaan 8 000 – 50 000 asukkaan kuntia.

Riskienhallinnan toteuttaminen on kunnista itsestään lähtevää, oma-aloitteista toimintaa. Kuntien riskienhallinnan onnistuminen edellyttää riskienhallintaan vaadittavaa ajattelua organisaation jokaisella tasolla ja sen jatkuvaa kehittämistä. (Enberg 2002: 8—9.) Kuitenkin, Enbergin esille tuoma riskienhallinnan järjestämisen oma-aloitteisuus on osittain kumottu. Kuntalakiin vuonna 2012 tulleet uudet vaatimukset velvoittavat kuntaorganisaatioita järjestämään entistä paremmin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan. Se edellyttää myös raportointia riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tuloksista. Uudet vaatimukset ovat kirjoitettu lakiin osaltaan siksi, että riskienhallinnan merkitys on kasvanut ja sen on havaittu olevan puutteellista. (Kiviaho ym. 2014: 5,11.)

4.2. Laadullinen menetelmä

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on laadullinen, kvalitatiivinen menetelmä. Laadullinen menetelmä ja sen yleistyminen on Syrjäläisen, Erosen & Värin (2007: 7) mukaan vastine määrällisen menetelmän suurelle käytölle. Hirsjärvi & Hurme (2000: 21) ovat puolestaan sitä mieltä, että nimenomaan laadullisen menetelmän käyttäminen on useimmilla tieteen aloilla vallitseva menetelmä. Molemmat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että näiden kahden menetelmän vastakkainasettelusta ollaan pääsemässä eroon ja tilalle on tullut ajatus siitä, että tutkimusasetelma itsessään määrittelee sen, minkälaisella menetelmällä saadaan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksissa voidaan jopa yhdistää molempia menetelmiä, eli käyttää sekä laadullista että määrällistä menetelmää samassa tutkimuksessa.

Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen menetelmä voidaan nähdä toisiaan täydentävinä menetelminä. Näiden kahden menetelmän eroja on oikeastaan vaikea erottaa tarkasti toisistaan. Tarkoituksena ei ole asettaa menetelmiä toistensa vastakohtaksi vaikka menetelmien erona onkin, että kvalitatiivinen menetelmä käsittelee merkityksiä ja kvantitatiivinen menetelmä numeroita. Numerot ja merkitykset ovat toisaalta myös riippuvaisia toisistaan. Molemmat menetelmät sisältävät niin ikään mittaamista. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 136—137.) Janhonen & Nikkonen (2001: 11) kiteyttävät molempien menetelmien termeistä johdetun olemuksen: ”*Laatu tulee ennen määrää.*”

Minkälaisia piirteitä kvalitatiivisessa tutkimuksessa sitten on? Ensinnäkin Glesnen ja

Peshkinin (1992) mukaan kvalitatiivinen tutkimus on kontekstuaalinen, tulkitseva ja siinä yritetään ymmärtää toimijoiden näkökulma. Kvalitatiivinen tutkimus tutkii nimenomaan merkityksiä, kun taas kvantitatiivinen tutkimus tutkii esimerkiksi käyttäytymistä. Tämä merkityksien tutkimisen lähtökohta korostaa kvalitatiivisen tutkimuksen tulkitsevaa, hermeneuttista, luonnetta. Kuitenkin on syytä muistaa, että jako käyttäytymiseen ja merkityksiin on yksinkertaistava. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 22.) Laadullisessa menetelmässä yritetään löytää tutkimusaineistoista toimintatapoja, niin samanlaisuuksia kuin erilaisuuksiakin. (Latvala & Vanhanen-Nuutila (2001: 21.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen sellaisena, kun se näyttäytyy ja kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkijan näkökulmasta laadullisessa tutkimuksessa objektiivisuuteen ja arvoista vapaaseen tutkimukseen pyrkiminen on mahdottomuus. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena voidaankin pitää tosiasioiden löytämistä ja paljastamista, eikä niinkään todentaa olemassa olevia väitteitä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 161)

Kvalitatiivisen tutkimuksen piirteisiin kuuluu todellisuuden hahmottamisen subjektiivisena ja moninaisena. Creswellin (1994) mielestä kvalitatiivinen menetelmä on jopa arvosidonnainen ja vinoutunut. Lisäksi kvalitatiivisen menetelmän piirteisiin kuuluu tutkimuksen kohteen ja tutkijan vuorovaikutus. Tämä ilmenee esimerkiksi haastattelutilanteessa, joka on ennen kaikkea haastattelijan ja haastateltavan yhteistyötä. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 22—23.)

Tutkijan näkökulmasta omiin tarkoituksiin vastaavan metodin löytäminen voi olla hankalaa senkin vuoksi, että laadullisessa menetelmässä on useita eri koulukuntia, joilla on erilaisia tapoja aineiston hankkimisessa ja analysoimisessa. (Mäntylä 2007: 43.) Tutkimuksessa käytettävän menetelmän valintaa tehtäessä voidaan käyttää kriteerinä tehokkuutta, taloudellisuutta, tarkkuutta ja luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 34).

Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on, että siihen osallistuvat tekevät vapaasti tutkitavasta asiasta omanlaisensa näkemyksen. Tarkoituksena onkin, että tutkija ei pyydä vastauksia valmiiksi aseteltuihin kysymyksiin. Tutkimuksen perimmäisenä tavoitteena on

saada lukijat pohtimaan tutkittavaa aihetta, jolloin aineiston tehtävänä on ennen kaikkea olla ajatusten virittäjä. Aineiston tehtävänä ei suinkaan ole olla valmiiden hypoteesien todentaja, ja varsinkaan kumoaja. (Eskola 2007: 162.)

4.2.1. Tutkimushaastattelu

”Kun haluamme tietää, mitä ihminen ajattelee tai miksi hän toimii niin kuin toimii, on järkevää kysyä asiaa häneltä.” (Tuomi & Sarajärvi 2013: 72)

Haastattelu on joustava menetelmä ja sitä voidaan hyödyntää monissa erilaisissa tutkimuksissa. Haastattelussa ollaan suorassa vuorovaikutuksessa, jolloin tiedonhankintaa voidaan kohdistaa itse tilanteessa tutkijan haluamalla tavalla. Haastattelussa voidaan näin ollen saada vastauksien lisäksi niihin liittyviä motiiveja. Lisäksi haastateltavan ei-kielellisiä vihjeitä voidaan tulkita ja niiden kautta ymmärtää vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 34.) Haastattelun joustava luonne mahdollistaa esimerkiksi kysymysten toistamisen, väärinkäsityksen oikaisemisen tai ilmaisun selventämisen. (Tuomi & Sarajärvi 2013: 73).

Tutkijan rooli haastattelutilanteessa on ensisijaisesti kuvailla haastateltavan ajatuksia, käsityksiä, kokemuksia ja tunteita. Tämän tehtävän tulokseen vaikuttaa olennaisesti tutkijan oma käsitys todellisuudesta. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 41.) Haastattelijan tärkeimpänä ominaisuutena voidaan pitää neutraaliutta. Haastattelutilanteessa on haastateltavan tarkoituksena olla ehdottoman puolueeton. Haastattelijan tulee välttää omia mielipiteitä ja kommentteja. Sen sijaan puheenvuorot voivat liittyä haastattelun etenemiseen vaikuttavina, jatkamiseen kehottavina kommentteja tai vastauksiin liittyvää palautetta. (Ruusuvuori & Tiittula 2005: 44—45.)

Haastattelu on tutkimuksen tekemisen ja arkisen tilanteen näkökulmasta samanlainen; molemmat ovat vuorovaikutustilanteina. Tutkimuksen tekemisessä haastattelu -käsitteeseen sisältyy muitakin tunnuspiirteitä, kuten suunnitelmallisuus. Tutkija, joka tekee haastattelun, on oletettavasti perillä tutkimuskohteesta, sekä teoriassa että käytännössä. Tutkijan tavoitteena on ensisijaisesti saada tietoa tutkimusongelmasta. Haastattelun järjestää

aina henkilö, joka haastattelee eli tutkija. Tutkimuksen näkökulmasta haastattelun tyypillinen piirre on, että haastattelija joutuu motivoimaan haastateltavaa. Haastattelutilanteessa haastattelijalla on rooli, jonka hän tuntee, mutta haastateltava omaksuu roolin haastattelun kuluessa. Huomion arvoinen piirre tutkimushaastattelussa on, että annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesta ja haastateltavan on ehdottoman tärkeä voida luottaa siihen. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 42—43.)

Haastattelun tekemisen eduksi voidaan laskea muun muassa se, että haastattelun tekemisestä sovitaan henkilökohtaisesti etukäteen, jolloin kieltäytymisiä tulee harvoin. Toiseksi haastatteluun voidaan valita tarkasti halutut henkilöt, joiden oletetaan tietävän tutkimusaiheesta jotakin. (Tuomi & Sarajärvi 2013: 74.)

Haastattelun tekemisessä pitää huomioida tutkimuseettiset normit. Keskeinen periaate on ihmisten kunnioittaminen. Haastatteluun osallistuvalla ihmisellä on oltava itsemääräämisoikeus, hänen yksityisyyttään pitää kunnioittaa sekä välttää tuottamasta vahinkoa haastateltavalle. Itsemääräämisoikeus ilmenee siten, että haastateltavalle annetaan itse mahdollisuus päättää osallistumisesta tutkimukseen. Haastatteluun osallistuville on annettava tietoa tutkimuksen lähtökohdista, tutkimuksen toteuttajasta sekä haastattelusta saatujen tietojen käyttötarkoituksesta. (Kuula 2006: 60.)

Tämän tutkimuksen haastattelu on toteutettu teemahaastattelulla. Teemahaastattelu on niin kutsuttu puolistrukturoitu haastattelu, jossa edetään etukäteen valittujen teemojen, ja niitä tarkentavien kysymysten avulla. Teemahaastattelun kysymykset perustuvat tutkimuksen viitekehyksestä nouseviin teemoihin. Teemahaastattelun tarkoituksena on löytää vastauksia tutkimusongelmiin, eikä siinä näin ollen voida kysyä mitä tahansa kysymyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2013: 75.)

Tässä tutkimuksessa teemahaastattelumentelmällä haluttiin varmistaa etukäteen valituilta haastateltavilta riskienhallinnan menetelmän jonkinlaista tuntemista sekä varmistaa riittävä motivaatio tutkimukseen osallistumisesta. Haastatteluiden tavoitteena oli saada tutkimusaiheesta erilaisia näkemyksiä ja suhtautumistapoja. Numeroiden ja mittaamisen sijasta haluttiin saada omakohtaisia kokemuksia riskienhallinnan johtamisesta.

4.3. Tutkimusaineisto ja analyysi

Tutkimusaineisto on kerätty teemahaastattelumenetelmällä yhdeksästä eri kunnasta. Haastattelupyyntö lähetettiin yhteensä 15 eri kunnan hallinto-, talousjohtajalle tai controllerille, joista 9 antoi suostumuksen haastatteluun osallistumisesta. Kaiken kaikkiaan haastatteluun osallistui 6 hallintojohtajaa, 1 talousjohtaja, 1 talous- ja hallintojohtaja sekä 1 controller. Haastattelukysymykset lähetettiin sähköpostilla etukäteen haastattelupyynnön yhteydessä. Tutkimukseen osallistuneet olivat tietoisia siitä, että haastattelut tehdään anonymisti ja kunnan nimeä ei mainita tutkimuksessa. Teemahaastattelu koostui neljästä eri teemasta, yhteensä 13 kysymyksestä. (ks. Liite 1)

Haastattelut tehtiin kevään ja kesän 2015 aikana. Haastattelut toteutettiin puhelinhaastattelulla yhtä tapausta lukuun ottamatta, joka tehtiin paikan päällä haastateltavan organisaation tiloissa. Paikan päällä tehty haastattelu sekä yksi puhelinhaastattelu nauhoitettiin. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin. Loput puhelimella tehdyt haastattelut toteutettiin niin, että vastaukset kirjoitettiin muistiin samanaikaisesti. Puhelinhaastattelusta saatu aineisto kirjoitettiin heti puhtaaksi haastattelun päätyttyä. Haastatteluiden kesto vaihteli 20—45 minuutin välillä.

Haastatteluun osallistuneet kunnat on valittu asukaslukujen perusteella ja ne voidaan jakaa tämän tutkimuksen mittakaavassa suuriin ja pieniin kuntiin. Suuria kuntia on viisi kappaletta ja pieniä neljä. Asukasluvut on pyöristetty tasalukuihin. Alla olevassa taulukossa on kunnille tunnisteet.

Taulukko 2. Kuntien tunnistet

SUURET	PIENET
50 000 = H1	10 000 = H6
40 000 = H2	10 000 = H7
30 000 = H3	9 000 = H8
17 000 = H4	8 000 = H9
17 000 = H5	

Laadullisen aineiston analysointi on täynnä valintoja. Useasti valintoja pitää tehdä jo paljon ennen aineiston keräämistä. Valintoja joutuu tekemään myös päätettäessä aineiston analysointitavasta. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pohtia kysymystä siitä, mitä varten tutkija kerää kyseistä aineistoa? Aineistolla on olemassa kaksi eri tehtävää, joko hypoteesin testaaminen tai hypoteesin keksiminen. Hypoteesin testaamisessa tutkijalla on tutkimuskysymys, joihin haetaan vastausta aineiston avulla. Hypoteesin keksimisessä puolestaan ei ainoastaan todenneta hypoteesia vaan voidaan löytää myös uusia näkökulmia. (Eskola 2007: 161—162.)

Haastattelutulokset on analysoitu neljän teeman avulla, jotka eivät suoraan etene haastattelurungossa esitettyjen teemojen ja kysymysten mukaisesti vaan teemat on järjestetty uudelleen tutkimuskysymyksiä silmällä pitäen. Analysointitavan tavoitteena oli koostaa sellaisia vastauksia, missä kuvataan kuntien riskienhallinnan yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Haastattelutuloksista haluttiin nostaa esille myös yksittäisiä näkökulmia ja mielenkiintoisia keskustelun avauksia. Analyysissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että vastauksista välittyisi suhtautumistapa ja erilaiset motiivit. Osaltaan autenttiset, suorat lainaukset tukevat tätä tavoitetta. Analyysi etenee teemojen mukaisesti ja se on pääasiassa kuvailemista ja kerrontaa haastatteluvastauksien perusteella.

4.4. Tutkimuksen luotettavuus

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuudesta puhuttaessa pitää huomioida, että sitä ei

voida ilmaista objektiivisen ja määrällisen mittarin avulla. (Aaltio & Pusa 2011: 153). Perinteisesti tutkimusmenetelmin luotettavuudesta puhuttaessa esiintyvät termit validiteetti ja reliabiliteetti. Kuitenkin laadullisen menetelmän näkökulmasta kyseisten termien käyttäminen luotettavuuden arvioimisessa on saanut kritiikkiä ja niitä käytetään pääasiallisesti määrällisen menetelmän luotettavuuden arvioimisessa (Tuomi & Sarajärvi 2013: 136.)

Yleisimmät käsitteet tutkimuksen luotettavuuden arvioimisessa ovat validiteetti ja reliabiliteetti. Validiteetin avulla pystytään arvioimaan, onko tutkimuskohdetta mitattu tarkasti ja harhattomasti. Lisäksi validiteetin kautta voidaan arvioida, onko tutkittu sitä ilmiötä, mitä oli tarkoitus tutkia. Reliabiliteetin avulla pystytään määrittämään onko kohdeilmiötä tutkittaessa valitut mittarit luotettavia, eli vaikuttavatko mittaustilanne, mittaaja ja satunnaistekijät tutkimustuloksiin. Tutkimuksen reliabiliteettia lisää siten mittauksen toistettavuus ja tuloksen samankaltaisuus. (Aaltio & Pusa 2011: 154—156.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa ei voida kuitenkaan sellaisenaan käyttää käsitteitä validiteetti ja reliabiliteetti. Näitä käsitteitä voidaan kuitenkin avata laadullisen tutkimuksen näkökulmasta. Validiteetti tarkoittaa tästä näkökulmasta esimerkiksi tutkimuskohteen ilmiön eheyttä. Sen sijaan reliabiliteettia on vaikea lähestyä tästäkään näkökulmasta muun muassa siitä syystä, että oletuksena on ihmisen käyttäytymisen olevan kontekstisidonnaista, jolloin samanlaisen tuloksen saaminen eri menetelmillä on lähes mahdotonta. (Aaltio & Pusa 2011: 155—156.)

Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteenä voidaan pitää sitä, että tutkimuksen luotettavuuden arvioimisessa ei ole olemassa yhtenäistä käsitystä. Lukijan on itse arvioitava tulosten yleistettävyyden ja siirrettävyyden. (Mäntylä 2007: 55.) Tuomen & Sarajärven (2013: 140—141) mukaan tutkimusta arvioidaan pääsääntöisesti kokonaisuutena ja painotuksena on johdonmukaisuus.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta puhuttaessa lähtökohtana on vertailla tutkimusmenetelmän ja tutkittavan ilmiön rakennetta. Tutkimusmenetelmästä itsessään ei

voida sanoa, onko se luotettava vai ei, vaan luotettavuus määräytyy sen suhteesta tutkittavaan ilmiöön. Kaiken kaikkiaan laadullisen menetelmän luotettavuus voidaan määrittellä esimerkiksi totuusarvon (truth value), sovellettavuuden (applicability), johdonmukaisuuden (consistency) ja neutraalisuuden (neutrality) kautta. Totuusarvo tarkoittaa ennen kaikkea sitä, miten tutkimuksen tulokset vastaavat tutkimuskohteen todellista tilaa. Sovellettavuus tarkoittaa puolestaan sitä, voidaanko tutkimuskohteen tuloksia soveltaa toisessa kontekstissa ja tutkimuksessa. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan sitä, ovatko tulokset mahdollista toistaa samoilla subjekteilla samassa kontekstissa. Neutraalisuus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että tutkimus pohjautuu tutkimustuloksiin, eikä tutkijan omiin motivaatioihin ja näkökulmiin. (Virtanen 2006: 200; Lincoln & Cuba 1985: 290.)

Edellä mainittuja Lincolnin & Cuban (1985) määritelmiä mukailleen tämän tutkimuksen tuloksien totuusarvoa voidaan kuvailla siten, että haastatteluvastaukset on esitetty suorina lainauksina, juuri sellaisenaan, kun ne on haastattelussa kerrottu. Anonyymiteetti mahdollisti haastateltavien puhumaan asioista vapaasti. Sovellettavuuden arvioiminen on hankalampaa ja voidaankin pohtia sitä, onko tuloksien käyttämisessä toisessa kontekstissa mielekäästä. Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa esimerkiksi riskienhallinnan jatkotutkimuksessa toisenlaisesta näkökulmasta. Tutkimus on toteutettu johdonmukaisesti perustuen yhdenmukaiseen kysymysrunkoon, joka voidaan esittää samalla tavalla yhä uudelleen. Tutkimuksen neutraaliutta arvioitaessa voidaan huomioda, että haastattelutilanteessa keskustelua ei johdateltu, eikä kysymyksiä tarkennettu. Tutkijan omia mielipiteitä ei myöskään esitetty. Haastattelukysymykset osottautuivat ymmärrettäviksi, joten niitä ei tarvinnut avata haastattelukohteille. Joka tapauksessa laadullisen tutkimuksen totuusarvo, sovellettavuus, johdonmukaisuus ja neutraalius ovat aina koetuksella.

Tutkimustulosten rajoitteena on suhteellisen pieni otanta. Tutkimuskohteiden määrä on pieni, mutta riittävä, koska jokainen kunta käsitetään erillisenä organisaationa. Yhdeksän eri organisaation näkemykset antavat maltillisen läpileikkauksen kuntien riskienhallinnasta.

5. RISKIENHALLINTA KUNTAORGANISAATIOISSA

Viidennessä pääluvussa analysoidaan haastattelutulokset neljän pääteeman kautta, jotka ovat riskienhallinnan johtaminen, riskienhallinnan keinot, riskienhallinnan erityispiirteet kuntaorganisaatiossa sekä riskienhallinnan kehittäminen.

5.1. Riskienhallinnan johtaminen

Ensimmäisessä teemassa tarkastellaan riskienhallinnan johtamista. Tarkoituksena on analysoida, minkälaisena riskienhallinta näyttäytyy haastattelutuloksien perusteella kuntaorganisaatiossa, miten sitä johdetaan sekä miten johdon sitoutuminen on varmistettu. Lisäksi haastatteluun valituilta kunnilta kysyttiin riskienhallinnan järjestämisestä käytännön tasolla sekä sen hyödyistä ja vaikutuksista organisaatiolle.

Teeman ensimmäinen haastattelukysymys on kaksiosainen. Tarkoituksena oli selvittää, mitä riskienhallinnan johtamisella tarkoitetaan kuntaorganisaatiossa ja onko se vakiintunut toimintaa.

Haastattelutuloksien perusteella voidaan todeta, että kuntien riskienhallinnan johtamista ohjaa erilaiset politiikat, periaatteet, suunnitelmat ja ohjeet, joiden osaksi riskienhallinta on tyypillisesti sisällytetty. Näitä ovat muun muassa johtamisen käsikirja, sisäisen valvonnan ohje sekä seikkaperäisesti mainittu ”*lakiin perustuva ohje*” - H8. Kuntalaissa ei ole määritelty riskienhallinnan sisällöstä mitenkään. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto siis päättää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan perusteista. Yli puolilla haastatteluun osallistuneilla kunnilla voidaan tulkita olevan käytössä erillinen, laajempi riskienhallintastrategia tai politiikka. Haastattelukohteista ainoastaan yhdellä kunnalla riskienhallinnan järjestämisen on hoitanut ulkopuolinen taho.

”No riskienhallintahan on sillä tavalla määritelty mitä sillä tarkoitetaan kun sillon 2012 tuli ensimmäiset säädökset kuntalaki riskienhallinnasta ja nyt tämä uuteen kuntalakiin joka nyt tänä vuonna (2015) hyväksyttiin niin niin sitä on vielä tarkennettu, eli silloin meille tuli velvoite kaupungin valtuusto päättää meidän riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan perusteet. Joo ja sillon meillä tuli

myös määritellyksi et mitä se riskienhallinta tarkoittaa, kun valmisteltiin nää valtuuston päättämät perusteet ja silloin me myöskin mietitti et missä me julkaisemme nää valtuuston päättämät perusteet et päätettiin et julkaistaan aina talousarviokirjan yhteydessä, jollonka ne tulee myöski joka vuosi läpikäydyksi ja päiviteteksi.” H1

”Sanotaan, että meillä on tehty pari vuotta sitten, kuntalain muutoksen jälkeen, hyväksyttiin kaupungin valtuustossa riskienhallinnan perusteet.” H3

”Valtuusto on vuonna 2013 hyväksynyt johtamisen käsikirjan, joka sisältää tuota riskienhallinnanstrategian. Siinä taustalla on 2011 aloitettu kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kartoitus.” H9

”Sanotaanko näin, ei meillä ole strategiaa, ei oo standardia ainakaan. Riskienhallinta on määritelty sisäisen valvonnan ohjeessa.” H5

Teoriakeskustelun mukaan organisaatiolla on hyvä olla erillinen riskienhallintastrategia. (ks. Blumme ym. 2005: 79–80.) Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain 37 §:n tosin velvoittaa kuntia siirtymään yhteen strategiakokonaisuuteen. Yhdessä kunnassa oli otettu jo huomioon tämän näkökulma.

”Ja tuota erillistä riskienhallintastrategiaa ei ole mut ää mä näen et ja muutki et sellasen laatimiseen ei oo nyt tarkoituksenmukaista koska uus kuntalakihan nyt säättää meille et kunnalla on vain yksi strategia erillisstregioiden ja ohjelmien sijaan niin tääki tukee sitä et meidän pitää siihen niinku strategisiin valintoihin sisällyttää meidän riskienhallinta.” H1

Vastausten perusteella riskienhallinnan johtaminen ymmärretään kunnissa siten, mitä riskienhallinnasta ajatellaan yleisesti ottaen ja miten sitä lähestytään. Ainoastaan muutama haastattelukohde tarttui suoranaisesti johtamisnäkökulmaan. Muutama kunta nosti esille johtamisen tavoitteeksi saada riskienhallinta osaksi arjen työtä, eikä jättää sitä erilliseksi asiaksi. Tämä näkökulma tukee teoreettista viitekehystä – tehokas riskienhallinta on sisällytetty osaksi organisaation toimintoja. (ks. Stanton & Webster 2014: 8.)

”Meidän riskienhallinta on johtamisjärjestelmän osa ja johtamisjärjestelmällä luodaan edellytykset sille riskienhallinnalle, valvonnalle ja raportoinnille ja johtamisjärjestelmässä on sitte myöski tulos- ja vaikuttamis tavoitteita ja ohjataan niiden saavuttamista ja tavoite on että riskienhallintaan ei tehdä erillistä organisaatiota eli erillisiä toimijoita vaan et integroidaan osaksi johtamista ja toiminnan prosesseja, jolloinka tuota noin se pyritään saamaan siihen tota noin osaksi sitä arjen työtä.” H1

"Me ollaan pietty lähtökohtana ku me ollaan niinku pieni kunta ja tietenki kunta-lainki lähtökohta on se että riskienhallinta ois niinko jotenki osa sitä normaalitoi-mintaa että ei ois ihan niinku semmonen erillinen asia." H6

Riskienhallinnan toteuttaminen organisaatiossa, etenkin isommissa, saatetaan eriyttää erillisten toimijoiden hoidettavaksi. Eräs kunta jatkoi pohdintaa siitä, miksi riskienhallin-taa ei pidä eriyttää erillisille toimijoille.

"Näin me nähdään tää riskienhallinta aina osana toimintaa ja tota noista perus-teista löytyy sitte se niinku valtuuston linjaus ja mun mielestä tää niinku pitkänai-kävälän näkökulmasta on hyvä linjaus koska se korostaa johdon, esimiesten, koko henkilöstön omaa roolia siinä tekemisessä että niin hyvänä ku joskus on pidettykki semmosta mallia että on riskienhallintajohtaja ja muuta riskienhallinnan toimijaa erillistä niin tota mä näen siinä myöskin sen uhkakuvan että ulkoistetaan se ja se henkilöityy omiin toimijoihin ja omaa roolia ei siinä tunnisteta." H1

Muutaman kunnan mukaan riskienhallinta on vasta tullut kuntiin ja sen toteuttaminen ja ymmärtäminen on alkuvaiheessa. Riskienhallinnan johtamisen kautta riskienhallintaa viedään käytäntöön riskienhallintastrategian pohjalta.

"Kuntalain muuttuessa riskienhallinta on muuttunut täysin, on ymmärretty asian tärkeys. Me olemme pitkän tien ihan alussa. Toiminnan näkökulmasta siinä on edel-leen paljon tehtävää, että hallintokunnat ja toimialat saadaan ymmärtämään (ris-kienhallinta)." H3

"Kaupungeilla ja kunnissa lähtökohtana kokonaisvaltainen lähtökohta. Riskienhal-linta on parina viime vuonna noussut esille. Johtuu kuntalain lainsäädäntö uudis-tuksesta. Meillä on tehty riskienhallintapolitiikka pari vuotta sitten, siinä määritel-tiin vastuut, mitä riskillä tarkoitetaan. Riskienhallinta on vaikeeta, ei jokapäiväistä leipää. Me ollaan lähetty alkuvaiheesta liikkeelle, ei ollu ennen riskienhallintapo-litiikkaa, jos jotakin hyötyä nyt saatas. Ennen riskienhallinta mielletty vakuutuspo-litiikaksi." H3

"Tällä hetkellä riskienhallinnan johtaminen on hyvin pitkälle johtamisen käsikirjan mukaista toimintaa ja sen viemistä käytäntöön. Siinä on paljon asioita mitä ei ole jalkautettu vielä." H9

"Riskienhallinnan johtamisessa tarkoitetaan sitä et järjestetään riskit mitä on ja toimitaan niin että riskit ei toteudu. Varmistetaan et toiminta jatkuu keskeytyksettä kustannustehokkaasti." H4

Haastattelutuloksien perusteella kuntien riskienhallinta ei perustu standardeihin. Ainoastaan yksi haastattelukohde mainitsi standardin käyttämisestä riskienhallinnan perusteiden luomisen yhteydessä, mutta kokonaisvaltaisesti standardia ei ole hyödynnetty.

"Tuota ISO 31000 -standardi niin me hyödynnettiin sitä tota kun valmisteltiin niitä valtuuston päättämiä perusteita siinä oli semmonen talousjohtajan vetämä työryhmä, olin siinä myöskin asiantuntija jäsenenä ni et et tehtiin kaupunginjohtajan johtoryhmälle kysely myöski siihen valmistelun yhteydessä ja riskienhallinta tämän kehittämissäpäivä ja hahmoteltiin niinku mitkä edellytykset on että riskienhallinta voi onnistuu, mitkä sen tavoitteet on, mitkä ne periaatteet on jotta me saatiin siihen valtuuston päättämään perusteisiin ne olennaiset asiat, koska se niinku se standardi auttaa kyllä hahmottamaan niinkun isoa kuvaa, mut perinteisestihän on lähdetty riskienhallinnassa just sieltä niinku vahinkoriskien kentältä liikenteeseen ja sit se on jääny sellaseks suppeeksi mut se et meillä olis se jotenki aktiivisesti käytössä niinku kokoajan tai me oltas sillä prosessilla et edellyttäs et kaikki sillä ISO -standardin antamalla prosessilla ni analysois riskit ni sillä suhteella me ei vielä olla, joo." H1

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain velvoittavat muutokset koskien riskienhallintaa voidaan tulkita siten, että riskienhallinta halutaan kunnissa säännölliseksi ja vakiintuneeksi toiminnaksi. Kun kunnilta kysyttiin, onko riskienhallinta vakiintunutta toimintaa niin, saatiin myöntäviä vastauksia, mutta edelleen siinä on paljon tehtävää.

"On joka päiväistä tohua, monella eri kohalla lakiperusteista riskienhallintaa." H8

"Onko meillä riskienhallinta sitten vakiintunutta niin kerran vuodessa päivitetään taulukon pohjalta riskiarvio." H2

"Päivittäisessä toiminnassa kehitettävää että saataisi toimialat pakotettua miettimään riskienhallintaa. Semmonen toimintakulttuuri puuttuu vielä." H3

"Kyllä se sillä tavalla on vakiintunutta toimintaa vaikka ei ole strategiaa. Henkilöstöhallinnossa sitä ollaan tarkasteltu työsuojelun näkökulmasta. Laajamittaisesti ei ole riskienhallintaa mutta osittain." H5

"Riskienhallintapolitiikka on jo 2014 hyväksytty mutta en voi kyllä vielä sanoa että ois vakiintunutta toimintaa mutta että pikkuhiljaa tässä. Että on koitettu silleen että meillä on säännöllisesti vaikka niinku kaks kertaa vuodessa johtoryhmän listalla riskienhallinta ja säisänen valvonta että sillon käydään niitä asioita läpi mutta voi sanoa että ei oo vielä niin vakiintunutta ku pitäis olla. Pikkuhiljaa." H6

5.1.1. Johdon sitoutuminen

Riskienhallintaan sitoutuminen on keskeinen osa sen toimivuudessa ja toimeenpanossa. Organisaation johdon tulee sitoutua riskienhallintaan täysipainoisesti, jotta se saadaan toimimaan organisaation läpi menevästi. (ks. Turvallisuus-lehti 2010:12–14.) Riskienhallinnan johtamisen teeman toisessa kysymyksessä tarkastellaan johdon sitoutumista riskienhallintaan.

"Mää aloitin täällä x kaupungilla juuri silloin vuonna 12 juuri kun tää oli tullu niin mä sain loistavan työkalun tästä kuntalaki muutoksesta myöskin niinku julistaa tätä sanomaa että tää on meidän yhteinen tekeminen , mä voin fasilitoida tätä mut meidän täytyy ottaa tää nyt niinku oikeesti johdon agendalle ja kaikkien tekemiseen ja tuota sitte myöskin näin siihe hallintosääntöön ja perusteisiin kirjattiin vastuuta ja korostettiin sitä että johdolla on kokonaisvaltainen vastuu valvontajärjestelmän toimivuudesta ja tehokkuudesta ja et sisäisen, valvonnan riskienhallinnan ja konsernivalvonnan johtamistehtävää ja kokonaisuuteen liittyvää vastuuta ei voi delegoida vaikka sitte muita tehtäviä mitä tehdään voidaan mutta mutta niinku johdolla on tässä rooli et poliittiselta ja virkamiesjohdolta edellytetään riittävää sitoutumusta näihin asioihin." H1

Haastattelutuloksien perustella johdon sitoutuminen riskienhallintaan on varmistettu valtuustossa, joka päättää riskienhallinnan yleisestä linjasta (riskienhallinnanstrategia tai periaatteet) ja vastuujasta. Toiseksi, kuntien toimintaa ohjaa hallintosääntö, joka myös sitouttaa ja määrittelee vastuujon. Valtuuston päätöksien ja hallintosäännön lisäksi noudatetaan riskienhallintapolitiikan linjauksia.

Riskienhallintaa käsitellään joidenkin kuntien osalta johtoryhmässä, jolloin se pakottaa sitoutumaan. Lisäksi virkamiehillä on raportointivelvollisuus riskienhallinnan järjestämisestä. Ainoastaan yksi kunta mainitsi sitoutumisen lähtevän sisältä päin, toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

Riskienhallintaan sitoutumista purettiin pääsääntöisesti vastuutuksien kautta, missä ylin vastuu on valtuustolla. Riskienhallinnan linjaukset tekee poliittinen hallintoelin, ja se määrittelee muun muassa kaupungin- tai kunnanjohtajan, hallintojohtajan ja riskienhallinnan työryhmän vastuut ja tehtävät.

"No tuota, se on niinku sanoin, riskit on käsitelty ja riskit ja riskienhallinta ja kar-toitus käsitelty valtuuston tasolla. Ylimmällä kunnallisella tasolla päätetty suunnitelma ja käsittely sekä kunnan yleiset riskit sekä toimialakohtaiset riskit. Silloin ku valtuusto käsittelee suhtaudutaan vakavuudella, että tämä asia ei ole vain kuollut kirja tai yksi paperi." H7

"No tällä hetkellä valtuusto hyväksynyt käsikirjan, joka velvoittaa virkamiehiä ot-tamaan toiminnassaan ja valmistelussa huomioon." H9

"Valtuusto määrittelee riskienhallinnan, miten ylin johto toimii. Toimii laista läh-tevinä." H8

"Johtosäännössä tietyt määräykset, sitten kaupungin johtaja vastaa toimeenpa-nosta. Riskienhallinnan työryhmällä tiettyjä tehtäviä siinä. Hallintojohtajalla on koordinaatio vastuu." H3

Sitoutuminen riskienhallintaan on varmistettu muun muassa kunnan hallinto- tai toimin-tasäännössä, riskienhallinnan suunnitelmassa sekä sisäisen valvonnan ohjeessa. Ainoas-taan yksi kunta nosti esille johtajan sisältä lähtevän vastuun ja sitoutumisen.

"Ja tuota toinen mikä lainsäädäntö toi myöskin mukaan jo silloin 12 oli se että meillä tuli hallinto ja toimintasääntöihin kirjata riskienhallinnan ja sisäisen val-vonnan tehtävät ja vastuut, jolloinka meillä myöskin sieltä löytyy ne jokaiselle toi-mijalle ne tuota noin niin roolit ja tehtävät." H1

"Johdon sitoutuminen periaatteessa varmistettu päätöksien valossa ja johtosään-nössä. Osa enemmän ja osa vähemmän vastuullisia, periaatteessa vastuut ja vel-vollisuudet määritelty tarkkaan, yksilökohtaisesti. Päätösten ja politiikka asiakir-jojen mukaan johto on sitoutettu." H3

"Jokaisella virkavastuu tehtävästä, ei ole mitään bonusjärjestelmää, eikä erikseen motivoida tekemään riskienhallintaa, kuuluu virkatehtäviin. Riskienhallinta pitää nähdä positiivisena ei negatiivisena asiana, se on toiminnan kehittämistä, pitää ot-taa toimintaan se mukaan. Itseään kunnioittavan johtajan pitää ymmärtää sen mer-kitys." H5

Ohjeiden ja säännösten lisäksi sitoutuminen on varmistettu raportointivelvollisuudella sekä siten, että on ”vähän pakko sitoutua”, kun viime kädessä kaikki asiat käydään kun-nan johtoryhmän pöydällä.

"No meillä on raportointi velvollisuus, elikkä kaupungin hallitukselle niin rapor-toidaan aina vuosittain, tasekirjan ja tilinpäätöksen yhteydessä, toimintakertomuk-nessa annetaan selvitys riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä riskeistä. Se

on lähinnä se ja jos tulee jotain heti raportoitava sitä edelleen kaupungin hallitukselle.” H4

”Raportoinnista vielä se, että meillä on puolivuosi raportti, talouskatsaus, siinä käydään riskit läpi ja toimenpiteet, mitä on tehty puolen vuoden aikana.” H7

”Meillä on helppo ku näin pieni kunta ni varmaan tietenki se että on se vastuutus mutta kaikkihan viime kädessä tulee johtoryhmän pöydälle tämmöset asiat että...vähän pakko sitoutua. Isommassa kaupungissa voi olla vähän ongelmallisempi.” H6

Eräs haastattelukohte nosti esille kehitysidean, millä saataisiin johto sitoutumaan riskienhallintaan paremmin - bonusjärjestelmällä.

”Toinen, joka on johtamisen käsikirjassa, joka on keskeneräinen asia on palkitsemiskäytännöstä sopiminen, niitä ei ole otettu käyttöön, johtajien eikä työntekijöiden tasolla, se tulisi saattaa osaksi sitoutumista.” H9

5.1.2. Vastuuttaminen

Riskienhallinnan johtamisen teeman kolmas osa-alue on sen järjestäminen. Haastattelukohteilta kysyttiin, miten riskienhallinnan järjestäminen näkyy käytännössä. Muutama haastattelukohte kertoi, että riskienhallinta on niin tuore asia, joten sen järjestämisessä on lähdetty liikkeelle vasta perusasioista: riskin käsitteestä, riskien tunnistamisesta ja arvioimisesta sekä riskikulttuurin luomisesta.

”No kuten sanottua, lähettiin aika vaatimattomalta tasolta niin tässä vaiheessa yritetään vasta iskostaa hallintokulttuuriin riskin käsitettä. Nyt on vasta pakotettu tunnistamaan riskit, käyttämään menetelmiä, arvioimaan riskien todennäköisyydet ja vaikutukset, sitten yritetään mieltä keinoja, miten hallitaan ja seurataan.” H3

”Käytännössä se ei arkipäivässä ei välttämättä näy. Meillä on riskienhallintasuunnitelma olemassa. Sitten sitä ajattelua on tähän suuntaan käännetty, siirrytty sillä tavalla, ennen riskienhallinta oli sitä, että pidettiin vakuutuskahta kunnossa. Nyt nähdään, että tietyillä toimialoilla riskitietoisuus parantanut. Lisäksi tilinpäätöksen yhteydessä näistä raportoidaan, silloin näkyy, päättäjille annetaan tiedot riskienhallinnasta, minusta näkyy sillä tavalla, riskitietoisuus on ainakin kasvanut. Ja riskienhallintaan kiinnitetty huomio.” H7

Mitään yksiselitteistä vastausta ei tuloksien perusteella saatu siihen, miten riskienhallinta on järjestetty käytännössä. Keskeiseksi vastaukseksi riskienhallinnan järjestämisessä nousi kuitenkin vastuutus eri toimijoiden välillä. Kuntien välillä on vastauksien perusteella niin ikään selkeitä eroja vastuuttamisessa. Joissakin kunnissa järjestämisvastuu on riskienhallinnan ohjaus- tai työryhmällä, kun toisilla taas controller hoitaa käytännön riskienhallinnan.

“Vastuutettu eri toimijoille, mitä kenenki täytyy huolehtia. Vastuutuksen kautta. Riskejä pitää kokoajan miettiä, poistaa ja tunnistaa ja poistaa.” H4

“No se näkyy siinä et miten meidän arjen prosessit ja johtaminen toimii, saavutaanko me asetetut tavoitteet, osataanks me asettaa tavoitteet oikein, tuota sitte käytännön hommist vielä sen verra kaupungin johtaja on nimenny tämmösen riskienhallinnan ohjausryhmän joka on kaupungin johtoryhmän tuki ja mää oon itekin siinä asiantuntijajäsenenä ja tota nytkö meillä on tää integrointi tavote ni meillä se niinku näkyy me voidaan kattoo iha tää perus niinku vuosikello prosessi et miten meil kulkee se strateginen suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen, tulokorttien tekeminen ja ni seuranta sitte on, ollaanks me kärryillä, missä mennään, pystytäänks me ohjaamaan.” H1

“Riskienhallinnan työryhmä keskeisessä asemassa riskienhallinnan koordinoimisen näkökulmasta.” H3

“Käytännössä se näkyy niin, että tehtävät on vastuutettu controllerille, se tekee riskien kartoitusta parasta aikaa. Controlleri hoitaa käytännön riskienhallinnan.” H5

“Strategisella tasolla valtuusto määrittelee riskienhallinnan päämäärään, kunnan hallitus ja kunnanjohtaja vastaa kokonaisvaltaisesti. Toimialajohtajat vastaa oman alan toimialueesta, esimiehet vastaa myös yksityiskohtaisista asioista. Meillä on tsekkaus lista, mitä tulee ottaa huomioon ja missä. Siinä on vastuualueet määritelty toimialueittain – kunnanjohtaja, hallitus, valtuusto jne.” H8

Yksi kunta nosti esille sen, että riskienhallinta pyritään järjestämään siten, että se näytetään päätöksenteon valmistelussa. Eräs toinen kunta puhui puolestaan riskienhallinnan järjestämisestä konkreettisella tasolla; riskienhallinta on järjestetty siten, että käytössä on valmiit taulukot, jotka täytetään kerran vuodessa. Tulevaisuuden haasteena on erään kunnan mukaan saada riskienhallinta säännölliseksi toiminnaksi.

“Ää voi olla että näyttäytyy muutoinki mutta johtamisen käsikirja tuonut muutoksia. Se näyttäytyy päätöksenteon valmistelussa esim suurempi palvelunmuutos niin valmisteluun, mitä asioita tuodaan päättäjille tiedoksi ennen päätöksentekoa. Tietyt

riskienhallinnan lomakkeet jota hyödynnetään valmistelussa ennen päätöksentekoa.” H9

”Kyllä se justiin on tämä taulukko, joka on saman tyyppinen joka kunnassa, systeeminä taulukko, joka pysyy kasassa, sitä päivitetään kerran vuodessa. Puhuttiin just, että tuleeko tästä liian rutiininomainen rukousmylly, ei mietitä ollenkaan onko jokin muuttunut ja onko tullut uusia todellisia riskejä. Kyllä me tunnollisesti tehdään kerran vuodessa päivitys ja ne keskeisimmät riskit tulee kertolaskun tuloksena, todennäköisyys kertaa vaikutus.” H2

“Ja toki mä luulen että nyt sitte nytkö me ollaan saatu nuo lomakkeet ensimmäisen kerran tehtyä jollekki mallille ni varmaan sitte jatkossa se että ne tilinpäätöksen yhteydessä ne lomakkeet sitte käytäs yksiköissä läpi ja päivitetäs ajantasalle ni se on varmasti se mistä tulis se säännöllisyys mutta nyt ei oo vasta tehty ku se yks kierros.” H6

5.1.3. Riskienhallinnan hyötynä ennakoitavuus

Teeman neljännessä kysymyksessä tarkastellaan riskienhallinnan hyötyjä. Haastatteluun valituilta kunnilta kysyttiinkin suoraan että, mitä hyötyä riskienhallinnasta on organisaatiolle. Lähtokohtana on tietenkin se, että riskienhallinnalla saadaan riskit näkyviksi.

”Kyllä niinku se tekee riskit näkyväksi. Työvälineillä nostetaan esille riskejä, tunnistetaan ne ja tehdään tarvittavat toimenpiteet.” H5

Eräs kunta pohti riskienhallinnan hyötyjä siitä näkökulmasta, että mitä tapahtuu sen jälkeen, kun se saadaan osaksi johtamista ja johtamisjärjestelmää.

”Ku me nähdään se osana johtamista ja pyritään integroimaan se siihen toimintaan ja prosesseihin ni sit se on johtamisjärjestelmän osa, jolla sitte strategisil valinnoilla me pyritään pysymään elinvoimasena, pyritään pitää talous tasapainossa, pyritään siihen että tuotetaan ne palvelut ja ja tuotetaan se kuntalaisille mitä meidän lakisäätteisest tehtävät on, et tota näin mä näkisin ja näin on niihin perusteisiin kirjattu.” H1

Keskeiseksi vastaukseksi riskienhallinnan hyödyistä nousi se, että riskienhallinnan avulla pystytään ennakoimaan ja toimimaan suunnitelmallisemmin. Tarkemmin ennakkoinnilla tarkoitetaan esimerkiksi strategian toteutumisen seuraamista ja rahavirtojen ennakoimista.

"Parhaimmillaan oikeeta ennakointia. Parhaimmillaan riskienhallinta ennakkoi ja pienentää." H2

"Minusta paljon hyötyä sikäli, että ei tule niin paljon yllättäviä asioita." H7

"Mm no se tuli mieleen ennakointi ja suunnitelmallisuus vahvistuu, kun näitä pohditaan riskejä etukäteen. Myös arvioidaan kuinka riskit toteutuu ja arvioidaan miten ennaltaehkäisy toteutuu. Vahvistaa hyväksytyn strategian toteuttamista ja se että mitkä on mahdolliset riskit, jotka saattaa strategian toteutumista kauemmaksi." H9

"Toimialojen näkökulmasta riskienhallinta paranee, kun etukäteen pohdittu toimialalle tyypillisiä riskit, lomakkeessa mietitty miten varaudutaan. Parantaa ennakoointia ja suunnitelmallisuutta, että meillä on toimiva riskienhallintapolitiikka." H2

"Sanotaanko näin, samallinen hyöty ku muillakin, pystyy minimoimaan rahavirrat, pystyy ennakoimaan henkilöstöä. Johdettu, suunniteltu, harjoiteltu. Sillä on vaikutusta sidosryhmiin. Kunta palvelee kansalaisia." H8

Toiseksi vastauksista nousi esille se, että riskienhallinta parantaa päätöksenteon laatua ja esittelyn laatua, mikä vaikuttaa keskeisesti kunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksentekoa pohdittiin myöskin päivittäisenä toimintona ja sen yhteydessä tulisi pohtia aina riskinäkökulmaa.

"No, näkisin, että parantaa päätösten laatua, päätösten esittelyvaiheessa parantaa esittelyn laatua. Sitten pitää ottaa huomioon, kertoa luottamushenkilöille tarkasti, mitä päätös sisältää, siitä näkökulmasta parantaa esittelyn laatua, esittely tekstin laatua ja päätöksien laatua." H3

"Sitte se että eihän se että meillä on vaikka se riskienhallintapolitiikka olemassa vielä mittäa takkaa mutta sitte se että tavallaa jokaisen päätöksen tai jokaisen tämän isomman asian yhteydessä mieltä sitte sitä että minkälaista riskiä siinä kannetaan musta se on jotenki hyödyllisempää tehdä niitten päivittäisten päätösten kautta." H6

Lisäksi haastattelukohteet mainitsivat yksittäisiä hyötyjä siitä, mitä on seurannut riskienhallinnasta. Riskienhallinta on käynnistänyt ajattelutavan muutoksen, jonka seurauksena se on tullut osaksi taloudellista ja toiminnallista ajattelua. Yksi haastattelukohde nosti esille hyödyistä sen, että luottamus organisaation ympärillä kasvaa.

*”Tietynlainen ajattelutapa, joka omaksuttu koko kuntaorganisaatiossa. Se on vaa-
tinut muutaman vuoden prosessointia, että on nähty järkeväksi toiminnaksi, riski-
kartoitus, raportointi. Tämä prosessi on voimakkaasti tullut osaksi taloudellista ja
toiminnallista ajattelua. Eli se on yhtä paljon kartoitusta, ajattelutavan muutosta
meillä ja entistä enemmän lakiin tullut niin otetaan huomioon meillä ja muissa kun-
nissa.” H7*

*”Luottamus kunnan toimintatapoihin kasvaa, työntekijöiden luottamus, henkilö-
kunnan luottamus ja kuntalaisilla luottamus, kun ennalta mietitään ja arvioidaan.
Sitten tietysti toimielinten, työntekijöiden ja virkamiesten roolit selkeytyy.” H9*

Yksi kunnista antoi kritiikkiä riskienhallinnan korostuneelle asemalla kuntalaissa. Lähtö-
kohtana pitäisi olla se, että riskienhallinta olisi osa jokapäiväistä toimintaa.

*”No musta jotenki se miten mää niinku ite nään niin ehkä tai jollakin tavalla tai tää
on mun henkilökohtainen mielipide niin siellä uudessa kuntalaislaki tääki on ehkä
ylikorostuneessa asemassa sisäinen valvonta ja riskienhallinta että musta niinku
enemmän pitäis lähteä siitä että pitä olla jotenki sitä normaalia joka päiväistä toi-
mintaa.” H6*

Eräs haastateltava pohti sitä, että milloin sitten riskienhallinnan ajatellaan olevan riskien-
hallintaa eikä normaalia elinkeinopolitiikkaa. Toisaalta pitäisikö näitä edes erotella, jos
elinkeinopolitiikassa riskit mietitään joka tapauksessa tarkasti?

*”Hyvä kysymys muistaako sitä (riskienhallintaa) arkipäivän toiminnassa, oikeas-
taan se on kaikessa johtamisessa ongelma. Sellainen vaikutelma on, että herkästi
riskienhallinnassa tahtoo olla piirre, mitä isompi asia kysymyksessä, sen vähemmin
mukana, esimerkiksi kuinka paljon investoidaan X alueeseen, normaaliksi tode-
tussa toiminnassa ei riskejä pyöritetä, se on tavallista elinvoimapolitiikkaa, ei ris-
kienhallintaa. Kunnallispoliittiset painotukset on riskienhallinnan ulkopuolella,
poliittiset riskit ei mukana, ne on niitä poliittisia arvotuksia.” H2*

5.1.4. Vaikutukset kommunikaatioon

Teorian mukaan yksi keskeisimpiä riskienhallinnan seurauksia on kommunikaation pa-
rantuminen. (Ks. Kleffner, Lee & McGannon 2003: 65.) Teeman viidennessä ja viimei-
sessä kysymyksessä haastattelukohteilta kysyttiin, onko kommunikaatio parantunut ris-
kienhallinnan seurauksena. Lisäksi kysyttiin, mitä muita vaikutuksia on huomattu riskien-
hallinnasta tulevan.

Monikaan kunta ei osannut aukottomasti yhdistää riskienhallinnan parantaneen kommunikaatiota. Tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että joitakin muutoksia on tapahtunut. Muutamalla kunnalla on selkeästi aloitettu vuoropuhelu ja keskustelu riskienhallinnan seurauksena. Kommunikaatio on yhden näkemyksen mukaan parantunut ainakin päätöksenteon yhteydessä ja toisessa tapauksessa taas poikkihallinnollisten prosessien hallinnassa ja kolmannessa suoraan riskiviestinnässä.

"No yksi ihan selkeä on mitä on pohdittu johtamisen käsikirjan teon yhteydessä on vapaamuotoiset infot ja tietoiskut lisääntyneet. Ennen suurempia päätöksiä asioita tuodaan esille ja se on selkeesti parantanut kommunikaatiota, helpottaa päätöksentekoa esim palvelutuotannon siirrossa, isommissa investoinneissa. Osaltaan myös itse arviointi asiat... sillä tavalla parantaa ja keskusteluttaa, mutta tämä on aika lailla alkuvaiheessa, makustellaan ja mietitään muun muassa näiden lomakkeiden sisältöä." H9

"No meillä niinku ainaki tää keskustelu ja vuoropuhelu alko voimakkaammin kun tää kuntalki tuli ja ehkä määhän myöskin otin edeltäjäni paljon voimakkaammin tämän niinku yhteistyö tatsin ylimmän johdon kanssa että tota noi niin niin määhän lähin sitte rummuttamaan tätä juttua ja kysymään että mitä tehdään ja mitä valmistellaan" H1

"Kyllä pyritään poikkihallinnollisia riskienhallinnan keinoja, että toimialan rajat ei lisää riskin lisäämistä. Kommunikaatiolla parantanut toimialojen välistä toimintaa, esim, suosittu aihe syrjäytyminen, lapset, siinä korostuu poikkihallinnollisten prosessien hallinta." H2

"Viestintää riskeistä. Selvä, että alettu puhumaan eri tavalla kuin vuosi-kaksi sitten. Siinä suhteessa parantunut, ylipäättään tietämys riskeistä, mietitään seurauksia. Parantaa toiminnan suunnitelmallisuutta, parantaa hallintaa. Mietitään etukäteen keinoja, on parantunut. Kuntakentällä riskienhallinta on lapsen kengissä, nyt vasta luotu toimiva organisaatiomalli. Ei ole helppo asia, olen saanut useita puheluita siitä, että riskien tunnistaminen ei ole helppoa (toimialojen näkökulmasta), toimialojen riskien yhteismitallinen määritelmä vaikeaa. Toimialojen osalta, tietoisuus riskienhallinnasta parantunut, ei enää vieras käsite, ja puhutaan enemmän. Johtuu lainsäädäntöön tulleista muutokstista, joka suoraan velvoittaa kuntia." H3

Muutama kuntaa vastasi puolestaan, että ei tiedetä kommunikaation suoraan parantuneen riskienhallinnan seurauksena.

"Mm jaa-a, mitenkähän tähän nyt vastais, no kommunikaation pitäis olla joka tapauksessa, et se pelittää. En osaa sanoa onko parantunut riskienhallinnan seurauksena vaa onko siitä millää lailla riippuvainen." H4

"No tuota, en sillä tavalla ole huomannut, jos tässä kommunikaatiolla tarkoitetaan viestintään. En ole oleellista muutosta havainnut, että tuota, tuohon vaikea sanoa mitään. Meillä on nimittäin erikseen viestintäohjeet, joita ollaan tekemässä, kriisiviestintä osana, mutta riskit on paljon muutakin." H7

Riskienhallinta on osalla kunnista niin uusi asia, että sen vaikutuksia kommunikaatioon ei olla vielä havaittu, mutta siitä toivottiin uudenlaista kommunikaatovälinettä. Erään kunnan kohdalla riskienhallinnan seurauksena viestinnässä on kuitenkin tapahtunut mielenkiintoinen ilmiö.

"Tuota niin, voisi sanoa, että ollaan tehty nyt uudella sapluunalla, ja tämä riskienhallinta on uusi kommunikaatioväline. Controlleri on ollut vasta elokuusta lähtien tekemässä. Toivottavasti tämä tuo uuden kommunikaatiovälineen." H5

"Tuota niin, kyllähän se aina on mielenkiintoinen asia, arat asiat saattaa olla tunteita herättäviä asioita, joku voi pahoittaa mielensä. Tämän tarkoituksena ei ole syytellä tai tuomita ketään, vaan tehdä riskit näkyviksi, tämä on näkyvää työtä, joku on tykännyt huonoa siitä, kokenut epämukavaksi, kun nostettu esille riskejä, esim tekemätön työ." H5

Erään kunnan osalta kommunikaatio on itsestäänselvä asia, joka on kunnossa riippumatta riskienhallinnasta.

"Kommunikaatio on automaattista viestintää, johtamista, ei katso riskienhallintaa. Ei merkitystä, riskienhallinnasta tulevaa vaan osa johtamista" H8

Lisäksi muita vaikutuksia ei ole syytä huomioida, koska riskienhallinta on selkeää ja joka päiväistä toimintaa.

"Ei tarvi huomata (muita vaikutuksia), kun se on joka päiväistä. Jokainen vastaa omasta roolistaan." H8

Kysymyksen painopiste oli siis riskienhallinnan seurauksena parantuneessa kommunikaatiossa, mutta jatkui siten, että kunnat saivat kertoa myös riskienhallinnan muista vaikutuksista. Niitä ei paljonkaan lueteltu. Toisaalta, kunnilta kysyttiin edellä riskienhallinnan hyödyistä, jossa nostettiin esille myös vaikutuksia.

Eräs kunta pohti riskienhallinnan vaikutusten yhteydessä vielä sitä, miksi riskienhallintaa tulee tehdä entistä enemmän, jotta sillä voidaan vaikuttaa organisaation toimintaan.

"Mut varmaan nyt niinku tää tiukka talous ja säästöt ja muut ni tää pakottaa meitä ottamaan niinku riskit ja mahdollisuudet entistä tiukemmin tarkasteluun kaikkiallaksi. Ja varmasti niinku näkyy tos ku me taas tehdään 16 tuloskorttia ja näitä tavoitteita ja mittareita siinä että mitkä riskit niitä tavoitteiden saavuttamista uhkaa ja mitkä ne menestystekijät on missä meidän pitäis onnistua." H1

5.2. Riskienhallinnan keinot

Toisessa teemassa tarkastellaan sitä, minkälaisia keinoja kuntaorganisaatioilla on käytössä riskienhallinnassa. Riskienhallinnan menetelmä etenee tavanomaisesti niin, että riskit tunnistetaan, arvioidaan ja niistä tehdään riskianalyysi. Lopuksi valitaan riskille hallintakeino. (ks. Raudasoja & Johansson 2009: 150—151.) Riskienhallintaa seurataan laajemmin sisäisen tarkastuksen yhteydessä.

Tunnistaminen, arvioiminen ja riskianalyysi tuottavat sen tiedon, jonka perusteella hallintakeino valitaan. Pohjatyön tekeminen on siten riskienhallinnan onnistumisen ja resurssien kohdentamisen kannalta tärkeä vaihe.

5.2.1. Riskienhallintalomake

Riskientunnistamisessa ja arvioimisessa käytetään kunnissa haastattelutuloksien perusteella jonkinlaista valmista lomakepohjaa tai kysymyspatteristoa. Siitä, miten lomakeisto tai kysymyspatteristo on rakennettu ei syntynyt ollenkaan keskustelua. Se kuka tai ketkä lomakeistoa työstää, vaihtelee kuntien välillä paljon. Lomakepohjaa täyttävät joko riskienhallinnan työryhmä, controller, asiantuntijat tai sitä täytetään osastoittain.

Haastattelukohteista 6/9 vastasi riskientunnistamisessa ja arvioimisessa käytettävän lomakepohjaa tai kysymyspatteristoa. Vastausten perusteella kunnissa ei ole käytössä mitään muita keinoja.

"Käytännössä riskienhallintalomake, se on se keino, josta lähdetty liikkeelle. Jonkinlaista riskienhallinnan arviointia ja tunnistamista. Vakuutuksien kilpailuttamisen kautta lähdetty liikkeelle. Riskienhallinnan työryhmässä lomakkeen pohjalta." H3

"Öö siellä riskienhallintapolitiikassa on semmonen riskiarviointilomakkeisto ja sillä lomakkeistolla sitte nyt on tehty osastotasolla ne arviot ensimmäisen kerran ja sitä ennen on tehty sisäisen valvonnan lomakkeisto siellä on sisällä sitä riskienhallintaa sitä jopa vuositilinpäätöksen yhteydessä sitte käydään läpi. Jatkossa toivotavasti säännöllisemmin." H6

"Joo meillä on lomakkeisto, millä toimintaa käydään läpi. Aika monen näköiseen toimintaan on lomakkeet, elikkä täällä näitä lomakkeita on toimitaympäristö, suunnittelu, seurantajärjestelmä, päätöksenteko, henkilöstö, talous, hankinta, omaisuus, tiedonkulku, seuranta, tämmöset on on nää mitkä meillä lomakkeet. Siinä riski kuvataan, vaikutus ja todennäköisyys ja yhteensä luvusta tulee riskitaso." H4

"No voisin tässä sanoa, meillä on ihan tämmösiä lomakepohjia, jotka pohjautuu strategiisiin tavoitteisiin, näitä tulisi pohtia etukäteen ja selvittää myös ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa." H9

"No tuota niin, meillä on kysymyspatteristo, jonka avulla controller käy läpi riskejä ja keskustelua. Sitä kautta yritetään saada riskit esille." H5

Tutkimustulosten perusteella tärkeimmäksi tunnistamis- ja arvioimiskeinoksi nousi siis lomakepohja ja sen täyttäminen. Muutama kunta vastasi, että tunnistamisen ja arvioimisen yhteydessä keskustellaan esimerkiksi infotilaisuudessa, riskienhallinnan päivillä tai johtoryhmän kanssa.

"Sitte osaltaan nää infot myös, kun niitä suuremmalla porukalla tuodaan asioita esille, nousee oman substanssi osaamisen kautta asioita. Se on myös yksi keino." H9

"Ja sitte on ollu näit johdon riskienhallinta päiviä, hallituksen selonteon valmistelu, ja riskienhallintatyöryhmän työtä." H1

"Yleensä tapahtuu keskustelemalla. Onko tullut uusia riskejä, johtoryhmissä keskustellaan, onko luvut synkassa, onko joitakin riskejä yliarvioitu." H2

Eräs haastattelukohde vastasi, että riskien tunnistamisessa ja arvioimisessa käytettävät keinot riippuvat riskin luonteesta. Esimerkiksi sopimusriskien kohdalla käytössä on seurantajärjestelmä, joka arvioi riskien kehittymistä.

”Ja sitten joittenki riskien kohdalla on moniammatillista pohdintaa, jos esimerkiksi jollakin koululla havaitaan sisäilmaongelmia, rehtori ja teknistä asiantuntemusta on paikalla toteamassa. Se on talousriskien osalta talousluvut ne joita tarkastellaan ja valtakunnan taloudellista kehitys, ne on ne lähtökohdat. Sitten tuota palvelutuotannot ja sopimusriskeissä, siellä on sitten seuranta tärkeintä, kun on luotu seurantajärjestelmä, se on yksi keino arvioida riskejä, mihin suuntaan riski kehittyy, kasvaako riskit vai mennäänkö sopimuksen mukaan. Tilojen osalta, avainhenkilönä esimiehet, jotka arvioivat tietystä näkökulmasta omaa toimintaa ja riskien ilmenemistä. Tässä on pitempi, useamman vuoden samalla sapluunalla menty, johon on tietynlainen rutiini.” H7

Yksi haastateltava vastasi, että tunnistamisessa ja arvioimisessa käytettävät keinot ovat fyysisiä. Teoria ei mainitse fyysisistä keinoista mitään. Alla oleva haastateltavan antama esimerkki osoittaa, että fyysisiä keinoja käytettäessä riski on yleensä jo realisoitunut.

”Fyysisiä (keinoja). Nimenomaan päivittäisiä toimintoja, joista valvonta on päälimmäinen. Vastuu, delegointi ja johtaminen. Vuorovaikutuksellisuus, lähdetään alhaalta ylöspäin, jokaisella oma vastuu siinä (reagoinnissa). Esimerkkinä voidaan ottaa sisäilmaongelmat, jos haistaa joitan outoa yllättäen, velvollisuus ilmoittaa asiasta eteenpäin. Jokainen kantaa oman vastuun omassa positiossaan.” H8

5.2.2. Riskianalyysin tekeminen riskimatriisilla

Riskienhallinnan keinojen teeman toisessa kysymyksessä kunnilta kysyttiin minkälainen riskianalyysi tunnistetuista riskeistä tehdään. Kysymystä tarkennettiin, että käytetäänkö apuna esimerkiksi riskimatriisia, jossa riskit järjestetään todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella. Jälkeen päin voidaan pohtia, oliko kysymystä tarpeen johdatella näin paljon. Vastaukset olivat enemmän tai vähemmän myötäilevää peesaamista.

Kahta lukuun ottamatta (7/9) kaikilla haastattelukohteilla on käytössä riskimatriisi, jossa riskit järjestetään todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella. Sen suurempaa analyysia riskeistä ei kuitenkaan tehdä eikä yksikään kunta nostanut riskianalyysin tekemiseen mitään erilaista tapaa.

”Joo silä tavalla meillä on tehty, semmonen matriisi on olemassa. Todennäköisyys ja vaikutukset vitosesta ykköseen numerot.” H7

”Riskienhallinnan lomakkeessa on kuvaus riskeistä, arviointi todennäköisyydestä ja vaikuttavuudesta, arviointi hallintakeinoista, vastuusta. Tässä kysymyksessä on jo vastaus, miten se on järjestetty.” H3

”Joo tällä hetkellä siinä lomakkeistossa on just todennäköisyys ja vaikuttavuus mitä siellä on ja osastoittain tällä hetkellä ja sitte varmaan nyt sitte jatkossa että ne osastot ja sitte että ois semmonen koko kunnan koonti niistä niin ainakin itestä tuntuu että se vois olla ihan hyvä rakenne että silleen et.” H6

”Joo meillä on sellanen, siinä on merkittävyys ja todennäköisyys. Se ei oo ainoa vaan tää on aika laaja. Meillä on päätöksenteon ja lautakuntiin toimielimeen oma merkittävyyden seuranta, riskitasot, taloudellisia, ja mitä kaikkee. Mitä tulee kattoo niin niitä on aika paljon.” H9

”Joo on, mää en muista tarkalleen, viisi portainen, tai kuusi, siinä on max 26 pistettä. Siitä on käyty keskustelua, että onko se turhan laaja ja tarkalle tasolle mennyt. Kolme portainen ois hyvä.” H5

”Pelkistetty riskimatriisi, pyritään toimialoittain katsastamaan, esimerkiksi ict: mitä tehdään ja millä tavalla, jos esimerkiksi verkko menee nurin, niin mietitään varakeinot. Riippuu siitä minkä tyyppinen riski on niin mietitty varakeinoja. Riskimatriisissa riski preemioita, mitä tarkoittaa, voiko tapahtua, miten tapahtuu, meneekö verkko kerrallaan nurin, miten korjataan, lähteekö toteutumaan (riski). Esimerkkinä palkanmaksu, jos palkkahallinto järjestelmä nurin, mitä tehdään, mikä on nopein tapa toteuttaa (palkanmaksu). Riski preemia voi olla negatiivinen sekä positiivinen.” H8

Teorian mukaan riskimatriisilla voidaan priorisoida tunnistettuja riskejä. (ks. Andersen, Garvey & Roggi 2014: 78.) Vastauksien perusteella riskimatriisiksi käsitetään kunnissa se, että riskit arvioidaan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella. Yksi kunta ei mieltänyt lomakkeistoa varsinaiseksi riskimatriisiksi. Yhden näkemykseen mukaan analysointi tavassa on riskikohtaista vaihtelua.

”No joo, mm se lomakkeisto, siinä tuloo se riskiarvioinnin taso, ei varsinainen riskimatriisi kuitenkaan.” H4

”Joo ei oo yhtä mallia, riskimatriisia että me määriteltäisiin et tää on kaupungilla että tätä käyttää kaikki, ihan niinku vaihtelua että miten, riskikohtaista vaihtelua et miten mikäki riski analysoidaan.” H1

5.2.3. Tapauskohtainen hallintakeinon valinta

Riskiärvion ja analyysin jälkeen riskille päätetään hallintakeino, mikä on tavallisesti joko poistaminen, pienentäminen, siirtäminen tai pitäminen. Hallintakeinon valitseminen ei ole sinällään niin yksinkertaista, että valitaan vain vaihtoehtojen väliltä. Hallintakeinon valitsemisessa tilannetta pohditaan muun muassa resurssien käyttämisen näkökulmasta. Kunnilla on rajalliset resurssit hallintakeinoihin, jolloin riskienhallinnan aikaisemmassa vaiheessa tehty kelvollinen riskianalyysi helpottaa valintaa.

Teeman kolmannessa kysymyksessä kunnilta kysyttiin siis, millä perusteella valitsette riskille hallintakeinon. Hallintakeinon valitseminen vaihtelee haastattelutuloksien perusteella kuntien välillä paljon aina tapauskohtaisesta valinnasta selkeään valintaan, kuten riskin siirtämiseen vakuutuksella. Yksi kunta korosti sitä, että hallintakeinoista voidaan päättää itse. Mitään selkeää, systemaattista menetelmää hallintakeinoja valitessa ei vastausten perusteella ole, vaan hallintakeino valitaan enemmänkin tilannekohtaisesti joka kunnassa.

”Riippuu millainen riski on kyseessä, joskus ilmiselvää, millainen hallintakeino. Esimerkiksi strateginen riski, jos strategiassa jokin osa ei toteudu niin... Mahdotonta yksilöidä, valitun hallintakeinon tarkoituksena minimoida ja ehkäistä, vaikeaa nimetä yksiselitteisesti hallintakeinoja.” H3

”Hallintakeinojen valintaan ei oo myöskään määritelty et näin valitaan vaan on erilaisia tapoja riippuen riskiluokista ja toimijoista mutta parastahan siinä hallintakeino asiassa varmaan on se että tää ylin johto on nyt ymmärtänyt sen oman roolin niinku sen koko kuvan hallinnassa. Tää on hyvä niinku sen elinvoimaisuuden kannalta ja strategisen ohjauksen kannalta” H1

”Sillä perusteella, että mikäli ei saada eliminoitua ni ainaki saadaan mahdollisimman pieneksi. Tapauskohtaisesti, riskejä on niin monta, toiminnasta vastaavat määrittävät sen (hallintakeinon).” H4

”Meillä on mahdollista päättää ite siitä, miten hallitaan. Pitää miettiä, miten meillä riittää reurssit hallintakeinoon. Mitä tahansa ei voida tehdä, esimerkiksi tietojärjestelmät, tehdään priorisointi taulukko, mitkä pitää olla ehdottomasti käytettävissä, mitkä toimii ja mitkä ei. Tätä on tapahtunut virkamiestyönä, ei luottamushenkilöiden käsittelyä. Tämä on virkamiesten operatiivista johtamista.” H2

Muutama kunta nosti esille sen, että hallintakeinoista ei olla sovittu millään tasolla. Eli toisin sanoen hallintakeinoista päätetään aina tapauskohtaisesti, mikä ei tietenkään pidemmällä tähtäimellä ole resurssitehokasta, kun joka kerta mietitään erikseen riskeille hallintakeinot.

”Meillä on, tuo on hyvä kysymys, ei olla päästy vielä niin pitkälle, että tiettäisiin hallintakeinot, ei olla tehty vielä kaikkea riskikartoitusta. Suunnitelmissa on olemassa, nostetaan keskeiset riskit, koko kunnan tasolla ei ole päätetty vielä millä tasolla viedään eteenpäin. Joko projekti kohtaisesti, esimerkiksi kolme keskeisintä riskiä, tehdään niistä aikataulut ja suunnitelmat, jotka käydään läpi esimerkiksi talousarvion yhteydessä. Karkea suunnitelma on olemassa, mutta toteutuksesta ei tietoa vielä.” H5

”Ite semmosta hallintakeinostoa ei ole vielä hirveenä edes keskusteltu, kaikilta osin. Ja sitte sekin pitäis aina aatella aina että se toiminta ei saa mennä jotenki siihenkää että sitte niinko vältetään kaikkia riskejä että ei tehä mittää että ei tehä vaa mittää väärää ja oteta joissakin riskiä. Joissakin asioissa pitääki ottaa hallittua riskiä.” H6

Pahin tilanne syntyy yleensä silloin, kun ei tee riskille mitään, eli ei valitse hallintakeinoista mitään vaihtoehtoa. Vastauksien perusteella kunnat käyttävät hallintakeinoista ainakin pienentämistä, siirtämistä ja itsellä pitämistä.

”No tuota, kaikkia ei voida heti poistaa, riippuu riskistä. Meillä on talousriski semmonen, että sitähan pyritään pienentämään, lähtökohtaisesti semmonen riski, joka olemassa, joka on meistä riippumaton. Kuntahallinto sellainen, että palvelut on tuotettava, ei voida itse tehdä radikaaleja muutoksia, että saadaan talousriski pois. Toimitilariskeissä toimittu sillä tavalla, mitä budjetti antaa mahdollisuutta, siirrytty väestötiloihin kouluilla, siellä pystytään tekemään nopeampaa ratkaisuja.” H7

”Kyl tota, tietysti tota, kunnan toimiala ja tehtävä, henkilöriskeissä on vakutuukset olemassa, kiinteistöissä vakuutukset. Kaikkia variansseja on mahdollista käyttää ja niitä käytetään, riskienhallinnan ja johtamisen näkökulmasta, kaikkia ei kannata vakuuttaa, riippuu tilanteesta, onko järjeä vakuutta. Kaikki otetaan huomioon suunnittelussa ja hallinnassa. Rahoitusriskissä sama, mahdollisimman halvalla pitkäaikaisia luottoja.” H8

”Tuo oli vähän tuota vaikee ehkä ne jotenki tulee aika niinko selevästi että rahoitusriskeillä on että ku on tietyt instrumentit käytössä mitä voi käyttää tai joku vakuutukset ja vastaavat mutta sitte ehkä enemmän pitäis keskustella varmaa siitä että ku ei oo jotaki tiettyjä että vaikka joku kiinteistö ja sisäilmaongelmat tai vastaavat että paljonko sitä riskiä tai onko semmosia asioita missä ei oteta ollenkaan riskiä” H6

”No se riippuu riskistä aikalailta, merkittävydestä ja todennäköisyydestä, onko taloudellinen riski, strateginen riski, riippuu siitä, minkä tyyppinen. Osaltaan myös, tässä on riski, me siedämme sen, että jos ei ole niin merkittävä, että siihen reagoidaan. Joko niin että ei ole todennäköinen tai merkittävä toteutuessaan, kumpikin vihreellä.” H9

5.2.4. Sisäinen tarkastus ja valvonta riskienhallinnan tukena

Sisäinen tarkastus tukee ylintä johtoa tuottamalla arviointi- ja varmistuspalveluita muun muassa riskienhallinnasta. Arviointi on riippumatonta ja objektiivista. (Kuuluvainen 2013: 18.) Sisäinen tarkastus havaitsee riskienhallinnan nykytilan ja puutteet.

Teeman viimeisessä kysymyksessä kysyttiin, miten sisäinen tarkastus tukee riskienhallintaa. Kysyttäessä sisäisestä tarkastuksesta moni haastattelukohde puhui sisäisestä valvonnasta. Sisäinen tarkastus ja sisäinen valvonta ovat kuitenkin kaksi eri asiaa. Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan ero voidaan käsittää yksinkertaistettuna niin, että valvonta on johdon työväline, jolla arvioidaan muun muassa organisaation tavoitteiden toteutumista ja riskienhallintaa. Sisäinen tarkastus on osa valvontaa ja arvioi objektiivisesti riskienhallinnan toteutumista. Kun analysoidaan tätä kysymystä siten, että ajatellaan sisäisen tarkastuksen olevan osa sisäistä valvontaa, niin vastaukset noudattavat jotakin loogikkaa.

Sisäistä tarkastusta ja riskienhallintaa ei osattu erotella toisistaan. Ne kulkevat käsikädessä ja tukevat toinen toisiaan.

”No öö sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta, meillä on sisäinen valvonta vastuutettu johtoryhmälle ja riskienhallinta on hyvin sama porukka mille vastuutettu. Ne kulkee käsikädessä.” H4

”Meillä on semmonen sisäinen tarkastaja riskienhallinnan työryhmässä mukana. Meillä on tiivis yhteistyö sisäiseen tarkastukseen, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus kulkee käsikädessä.” H3

”Meillä on periaatteessa, minä vastaan sisäisestä tarkastuksesta. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on controllerin tehtävä. Nämä kulkee käsi kädessä, ei voi erittää. Kuuluu toinen toisiinsa, tukeehan ne.” H5

Vastauksista nousi esille muutama näkökulma siitä, miten sisäinen tarkastus ja valvonta tukevat riskienhallintaa. Erään kunnan mukaan sisäinen valvonta tuo toimintaan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Toisen kunnan mukaan sen tarkoituksena on ennen kaikkea ohjata niitä tavoitteita ja toimintatapoja, mistä on päätetty. Konkreettisesti sisäinen tarkastus tukee riskienhallintaa uusien riskien tunnistamisessa. Joka tapauksessa yhden haastattelukohteen mukaan sisäinen tarkastus pitäisi ottaa toimintaan mukaan paremmin.

”Se on yksi osa, sisäinen valvonta on yksi osa toteutusta, jolla pystytään tuomaan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Jokainen on vastuussa positiostaan. Sisäistä valvontaa suoritetaan kokoajan, se sisältyy riskien valvontaan. Nimensä mukaisesti sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat erottamaton osa kokonaisuutta, joka jakaantuu näiden lähtökohdista.” H8

”Mm niin no sisäinen valvonnan tarkoituksena on ohjata toimintaa niin että ne ois tavoitteiden ja toimintatapojen mukaisia, mitä päätetty että on hyvä. Ja tuota, riskienhallinta sitten, kumpi tukee kumpaa, riskienhallinnan tavoitteena kuitenkin löytää ne tavoitteet ja toimintatavat niin, että ne on hallinnassa. En osaa sanoa suoraan, ne on kiinteässä vuorovaikutuksessa, ei päällekkäin mutta vuorovaikutuksessa. En ole pohtinut tätä kysymystä niin tarkkaan.” H9

”Saattaa tulla riskitaulukosta riskejä, jotka kunnanjohtaja määrittelee erikseen. Voi tulla myös riskienhallinnan ulkopuolelta, sisäiseltä tarkastukselta, jos havaitaan, että on uusia riskejä. Osa riskeistä tulee riskitaulukosta, osa muun arvioinnin pohjalta.” H2

”Meillä oikeestaan voi sanoa ku meillä ei oo erillistä sisäistä tarkastusta niin voi sanoa että ei oikeen tällä hetkellä niinku ei ehkä tue. Ja laitoin ki tänne että miten johtamista pitäis kehittää että ehkä tuo että sais tarkastuslautakunnan sinne paremmin mukkaa siihen riskienhallinnan arviointiin se vois olla varmaa yks että sitä kautta tulis sitte sisäinen tarkastus.” H6

Sisäisen tarkastajan näkökulmasta riskienhallinta näyttäytyy siten, että sisäinen tarkastus saa auttaa riskienhallinnan rakentamisessa ja toimeenpanemisessa.

”Sisäisen tarkastajan ammattistandardit sanoo että tilanteessa jossa ei ole jotain määrittelyjä, menettelyjä, riskienhallinnan toimintatapoja niin autetaan sen rakentamisessa mutta älä ota niistä vastuuta niinku että sisäinen tarkastajahan ei saa olla johtamassa tai ottamassa vastuuta niistä mut saa niinku fasilitoija ja auttaa tekemään” H1

”Mää annan arvion riskienhallinnasta sisäisestä valvonnasta ja konsernivalvonnasta tasosta ja kehittämiskohteista ja arvioin johtamis ja hallinto järjestelmää. Ja

tätä mä pyrin tekemään niinku kaiken aikaa niinku ja jatkuvana palautteena muutoinkin kuin antamieni raporttien yhteydessä mutta tosiaan niinku että mulla on kaikki edellytykset, mulla on asemointi oikein niinku kuuluu olla ja tota mulla on nää yhteistyöfoorumit ja kumppanit kunnossa ni niin tota siinä mielessä tota hieno homma." H1

5.3. Riskienhallinnan erityispiirteet kuntaorganisaatiossa

Kolmannessa teemassa tarkastellaan riskienhallinnan erityispiirteitä kuntaorganisaatioissa. Kun tarkastellaan kuntien keskeisiä sisäisiä- ja toimintaympäristöriskejä sekä kuntaorganisaation riskienhallinnan erityispiirteitä saadaan kattava käsitys kuntien riskiprofiilista sekä riskienhallinnan erityispiirteistä.

Haastatteluun osallistuneilta kunnilta selvitettiin keskeisemmät riskit kuntaorganisaation sisällä sekä toimintaympäristössä. Riskienhallinnan teoriassa riskit on tyypillisesti luokiteltu strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin (Ilmonen 2010: 75).

"Sillon vuonna 13 ku me pidettiin johtoryhmän riskienhallinnan kehittämispäivä sillo ku meidän piti ne perusteet saada kuntoon niin silloin mä tein sellasen kyselyn ja sen kyselyn vastausten perusteella me sitte johtoryhmän kanssa me niinku luokiteltiin nää riskit taloudellisiin, strategisiin, vahinko ja operatiivisiin ja kaikissa luokissa katsottiin sisäiset ja ulkoiset" H1

5.3.1. Sisäiset riskit

Haastattelujen perusteella kuntaorganisaation sisällä ilmenee moniulotteisia riskejä. Erään tapauksen kohdalla keskeisempien riskien löytäminen oli aluksi hankalaa johtuen riskien paljoudesta: *"Tuota niin, ihmettelin tätä kysymystä ja mietin että en vastaa tähän ollenkaa"* H5. Verrattain paljon yksittäisiä riskejä nousikin esille. Laajemmassa tarkastelussa kuntien riskikenttä on muuttunut vakuutusriskeistä kohti toiminnallisia ja poliittisia riskejä. Muutos ei johdu niinkään siitä, että toiminnalliset ja poliittiset riskit olisivat jotenkin uusia, vaan niiden vaikutuksia on alettu tunnistamaan.

"Aikaisemmin kunnalla oli vain vakuutusriskejä, nyt on tullut mukaan toiminnalliset riskit ja vielä nyt poliittiset riskit" H2

Tulosten perusteella talous- ja henkilöstöriskit ovat keskeisimmät sisäiset riskit kuntaorganisaatioissa. Jokainen haastattelukohde nimesi, jos ei molempia, niin ainakin toisen näistä kahdesta riskityypistä.

”Periaatteessa julkisyhteisössä talous ja henkilöstö, nämä kaksi on tärkeää, sitten kolmas tietotekniikka. Talous on laaja käsite, johon kuuluu monia eri riskejä. Samoin henkilöstössä laaja käsite.” H5

”Kuntaorganisaation sisällä on talous, henkilöstö ja siinä esimerkiksi avainhenkilöiden vaihtumiset ja tietojärjestelmät, nämä on niitä konkreettisia, arkipäiväisiä. Sitten on tietysti omaisuusriskit.” H9

”Meillä on ohut organisaatio niin keskeisen henkilön poissaolo aiheuttaa riskejä, mikä on problemaattinen toiminnan järjestämisen kannalta. Siinä on paljon tehtävää.” H3

”Joo no meidän riskit on nii kaupungin sisällä henkilöstöriskit, mikä on jonku näkönen, sitte on henkilöstöriskiin liittyy mone näköistä, osaaminen on tärkeää siellä ja se organisaation ohuus vaikka ollaa keskisuuri kaupunki niin organisaatio ohut.” H4

”Sitten talouskysymykset ja henkilöstöriskit ylipäättänsä ja erilaiset infrariskit siis tällömöset vesi ja tie asiat. Tuossa on x ja x-tie vieressä eli meillä on aika paljon liikenneskejä ja sitte tietenki vahinkoriskit mutta ne on varmaa semmosia joihin pystyy aika hyvin varautua.” H6

Muutama kunta nimesi vastauksissa myös sopimusriskit sekä omaisuusriskit keskeisiksi sisäisiksi riskeiksi.

”Meillä on tietysti sanotaan että toiminnalliset riskit eli sopimusriskit.” H3

”Sitten tuota sopimusriskit, joka tarkoittaa sitä, että kunnan palveluista aika paljon sopimusten varassa. Kunta ei tuota kaikkia palveluja itse vaan järjestää ne, muun muassa sosiaali- ja terveysalojen palvelut, palo- ja pelastustoimi, ympäristö ja terveydenhoito, näiden palvelujen järjestämisessä eri kaupunkien väliset sopimukset. Sopimusten pitävyys on sillä tavalla riskin ilmenemismuoto” H7

”Toimitilariskit on yksi keskeisimpiä. Tarkoittaa sitä lähinnä, riski ilmenee niinku muuallakin (kunnissa), sisäilma ongelmat eri kiinteistöissä ja sitten tuota myös peruskorjaus velkaa on, elikkä ei olla sillä tavalla, ei olla pystytty korjaamaan niinku olisi tarvetta...syntyny semmosta...” H7

”Sitte omaisuusriskit, tulipalot ja tämän tyyppiset, mitä omaisuudelle voi tapahtua. Nämä ja sitte konsernis vesihuolto yhtiöitetty nii siellä riskejä. Ruokapalvelussa toiminnallista riskiä, saastunut ruokaerä.” H4

Edellä mainittujen talous-, henkilöstö-, sopimus- ja omaisuusriskien toistuesssa, luettiin erilaisia yksittäisiä riskejä kuntakohtaisesti. Muutamama kunta nimesi esimerkiksi tietojärjestelmäriskit. Yhdessä kunnassa puolestaan koettiin väestönmuutokset keskeisimpänä sisäisenä riskinä. Johtamisessa, erityisesti virkamiesten ja poliittisen järjestelmän välillä, nähdään niin ikään riskitekijöitä. Edellä mainittu riski on muodoltaan sellainen, mikä voi ilmetä ainoastaan kuntaorganisaatiossa.

”Kuntaorganisaation sisällä mitä mää ite näen että on keskeisiä X:ssa on tuo väestönmuutokset, siis se on varmaa meille isoin riski että jos esimerkiksi väestönkasvu äkkiä pysähtyy niin on aika haasteellinen tilanne palvelujen kannalta ja talouden kannalta.” H6

”Sitten on johtaminen...saadaanko järjestelmä pidettyä tasapainossa virkamiesten ja poliitikkojen kesken, saadaanko yhteistyö toimimaan.” H2

Riskien kartoittamisessa tarkastelu pyritään pitämään kokonaisvaltaisena. Yksi kunta painotti tärkeänä sitä, että riskien tunnistaminen ja arvioiminen on tehty poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyönä. Riskejä ei ole myöskään hyvä määritellä loputtomiin ja niiden yhteismitallisuus tuo haasteita.

”Ja tässä on nyt haettu sitä kokonaisvaltaisuutta että se tarkoittaa kaikkien tunnistettujen riskien jolloinka niinku mää henkilökohtaisesti oon sitä mieltä et voi myöskin olla useampia keinoja ja menetelmiä kunhan me vaa tiedetään ja on sovittu ja päätetty et vahinkoriskeihin näin, rahoitusriskeihin näin, näihin riskeihin näin, se ei tarvi olla sama malli ja sapluuna kaikkeen, voi olla useampiki kunhan me saadeen se koko kuva kasaan ja se koko homma haltuun. Et tota positiivista tässä on se että nää on tunnistettu ja näitä on arvioitu ja se on tehty poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyönä, minkä mä näen semmosen ymmärryksen ja hallinnan peruskiivenä, parempana vaihtoehtona että se ois jonku riskienhallinnan johtajan niinku vähä ulkoistettuna organisaation sisällä sille.” H1

”Joka tapuksessa pyritään ajattelemaan kokonaisvaltaisesti, kokonaisvaltaisuus on se juttu, ei yksityiskohtaisia riskejä vaan laajempi perspektiivi.” H3

*"Asioiden ennakoinnissa...kritisoin siinä sitä, että kaikki riskit lueteltu tyyliin sel-laisia, että miksi kuu kiertää maata. Jotain ennakointia hyvä tehdä mutta ei itses-tään selvyyksiä...Sillä tavalla hankalaa tehdä yhteismitallisia riskeistä eri toimialo-
jen kannalta." H2*

5.3.2. Toimintaympäristöriskit

Haastattelukohteilta kysyttiin sisäisten riskien lisäksi keskeisiä toimintaympäristöriskejä. Jaottelu sisäisiin ja toimintaympäristöriskeihin ei vastausten perusteella ole välttämä-töntä. Monet riskityypit ovat sekä sisäisiä että toimintaympäristöriskejä.

"Sekä että näitä samoja, ei eroa toisistaan, ulkoset aiheuttaa sisäisiä ja sisäiset ulkosia. En jakaisi näitä enää näin vaan pitää katsoa näitä toimialoittain, hallinnon kokonaisuuksia, kaikilla omanlaisensa riskit, jossa kaikki kohtaa näitä samoja." H8

"Periaatteessa ne on ihan samoja, talous edelleen. Sieltä otetaan tavoitteet, ja ra-hat toimintaympäristössä(miten saadaan rahaa), saatavilla olevat henkilöstöre-surssit on myös riski." H5

Vastauksien perusteella keskeinen toimintaympäristöriski kuntaorganisaatiolle on talou-dellinen riski, joka aiheuttaa monenlaisia jatkoseuraamuksia kunnille. Taloudellinen riski nostettiin edellä myös keskeiseksi sisäiseksi riskiksi.

"No tuota, jos ajatellaan X:n kuntaorganisaatiota, meillä ei ole fyysistä riskiä. Suu-rin ongelma on talousriskissä esille tulema, tämän alueen työttömyys ja sen pa-hemenimen vaikuttaa myös kuntaan voimakkaasti, se näkyy kunnan toiminnassa." H7

"Sitten tuota yksi asia, joka liittyy riskeihin, X:n kunta ollut kasvava, nyt kasvu hii-puu, kasvuennuste muuttuu negatiiviseksi. Meillä on pitkälle varustauduttu väestön kasvuun, ja nykyinen taloustilanne vaikuttaa siihen, että se tavoite ei täyty tällä hetkellä. Tontit ei mee kaupaksi ja taloja ei saada myytyä." H7

"Toimintaympäristössä on yleinen taloudellinen tilanne ja siitä seuraavat kaupun-gille monennäköiset riskit, eli jos työttömyys kasvaa siitä seuraa taloudellista riskiä samoin västönikäntymien." H4

Tulosten perusteella toimintaympäristöriskeistä nousee esille niitä erityispiirteitä, jatko aiheuttavat haasteita kunnan toiminnalle. Näitä ovat muun muassa palvelujen tuottamiseen liittyvät riskit, lainsäädäntömuutokset ja kuntarakennemuutokset. Lisäksi eräs kunta nosti esille valtio-kunta suhteen erityispiirteenä. Yllättävää on se, että ainoastaan yksi kunta nosti suoraan valtio-kunta suhteen keskeiseksi toimintaympäristöriskiksi. Epäsuorasti se ilmenee monessakin niistä riskeistä, mitä haastateltavat nostivat esille.

“Myöskin meillä niinku näissä lähtökohdissa on ku meillä on tää kunta-valtio suhde niin siellä on niinku semmosia mihi me ei voida kauhiasti vaikuttaa, valtionosuusjärjestelmää, rahoitusta, valtionhallinnonpolitiikkaa.” H1

Kuntien velvollisuus on tuottaa laadukkaita palveluita kuntalaisille. Muutama kunta nosti esille siihen liittyvät riskit toimintaympäristöriskeiksi, jotka ilmenevät etenkin silloin, kun tehtävien toteuttamiseen ei ole riittävästi resursseja.

”Sitten on valtion palveluvelotteet suhteessa kuntien resursseihin, epäsuhta kunnan resurssien ja valtion velotteiden suhteen.” H2

”Tuota, kuntaorganisaation osalta voisi nostaa, palveluiden tuottamiseen liittyvät riskit, toiminnallisesta tuottamisesta, palveluhäiritö aiheuttaa lisääntyvää toimintaa sen suhteen.” H3

Toimintaympäristöriskeiksi nostettiin niin ikään lainsäädäntömuutokset, kuntarakennemuutokset, liikenneriisit sekä ympäristöriskit. Eräs kunta pohti lainsäädäntöriskin kohdalla uuden kuntalain vaikutuksia luottamus ja virkamiesjohdon yhteistyöhön.

“Uutena on nyt korostunut paljon ja korostuu varmaa entisestään tämän uuden kuntalain myötä niin tää luottamus ja virkamiesjohdon yhteistyö ja johtoryhmä ja hallitus työskentely ja poliittisten ryhmien yhteistyö.” H1

”Tämmönen niinko yleinen taloudellinen tilanne, valtion toimenpiteet, aluekehitys vaikka työllisyyskehitys tällä alueella ja lainsäädäntö muutokset varmaan myös.” H6

”No siellä on tällä hetkellä, puhutaan taloudellisiin asioihin liittyvät, lainsäädäntömuutokset, kuntarakenteeseen liittyvät muutokset. Sitten lainsäädäntö velvollisuuksiin liittyvät muutokset.” H9

“Mä voin täällä ulkoisista mainita esimerkiksi kuntarakenne, elinkeinoelämän kehittyminen nähtiin tärkeänä...mutta kun kaikilla on tää sama ilmiö tää kuntarakenne, kunta-konsernirakenne niinku monimuotoistuu, meillä on tytäryhteisöä, osakkuusyhteisöä, meillä on kuntayhtymä ja muita niin kuntayhteistyö, sopimus-kuntamalli tyyppistä, sitten meillä on iha ulkoiset palvelun tuottajat.” H1

“Meillä on laaja tää toimintaympäristö, voi olla myös ympäristöriskit ja muut, jotka saattaa tulla. Meillä ei oo kuitenkaa ydinvoima toimintaa ja tämmöstä. Liikenne-riskit on, se ehkä pienentyny ku lentosotakoulua ei oo enää, ei merkittävää siitä, mutta kemikaaleja kulkee valtatie 63 ja rautatie, sieltä tulee jonkinlaista riskiä.” H4

5.3.3. Poliittinen päätöksenteko

Kuntaorganisaatio on monella tavalla ainutlaatuinen organisaatio. Teeman toisessa kysymyksessä haastatteluun osallistujilta kysyttiin, onko kuntaorganisaatiolla joitakin erityispiirteitä, jotka tulee huomioida riskienhallinnassa.

Eräs kunta aloitti erityispiirteiden hahmottamisen sillä, että liian pitkälle viety riskienhallinta tuottaa ongelmia: *”Sitten meillä on se juttu, että ollaan liian riski orientoitunut kunta, ei niinkää keskitytä strategian toteutukseen vaan riskien kontrolloimiseen.” H2*

Yksi haastattelukohteista kiteytti sen, miksi kuntaorganisaation riskienhallinta näyttäytyy erityyppisenä verrattuna muihin organisaatioihin.

“Tottakai, kun tehdään bisnestä niin voidaan niinku päättää paljon asioita niinku itse et voidaan vaihtaa sitä, pyrkii uudelle markkinalle ja sinisel merel ja niinku mut meillä on kunta-valtio suhde, meille tulee strateginen ohjaus ja rahoitus, siellä on lakisäätöiset perustehtävät, joissa on myöski subjektiivisia oikeuksia ja tän kal-tasia asioita.” H1

“Kyllä tää on niinku että ei voida mennä ottamaan suoraan jotaki yksityisen sektorin riskienhallintamallia niinku tänne ymmärtämättä että näitä erityispiirteitä ja sama kaikella julkishallinnolla toki tietysti.” H1

Tulosten perusteella kaksi erityispiirrettä nousi ylitse muiden. Suurinosa (4/9) kunnista niemesi erityispiirteeksi poliittiset riskit, erityisesti poliittisen päätöksenteon.

”Sitten poliittinen päätöksenteko varmaan yksi erityispiirre.” H6

”Ehkä tämä poliittiset riskit. Se on päätöksenteossa elementti, joka otettava huomioon. Se poikkeaa yksityisen yrityksen riskienhallinnasta. En usko, että muuten erityisiä piirteitä.” H3

”Sitten tietysti kunnallinen päätöksenteko aiheuttaa, siinä riskienhallinta tulee huomioida erityyppisesti kuin esimerkiksi yrityksissä.” H9

”Tietenkin meillä on täytyy ottaa huomioon organisaatio ja järjestelmä. Tämä meidän päätöksentekojärjestelmä on kaksijakoinen. Luottamushenkilöiden järjestelmässä luottamusorganisaatio päättää ja viranhaltijat valmistelee. Tämä ei ole siinä riski, mutta järjestelmä on semmonen. Saattaa olla, että esimerkiksi vaaditaan toimenpiteitä talouden tervehdyttämiseksi, jos nyt vertaa yksityiselle puolelle ei voi tehdä samoja toimenpiteitä. Tämä on se erityispiirteenä verrattuna avoimeen yritys maailmaan, jossa nopeasti voidaan reagoida, jos teollisuudessa ei markkinat vedä, voidaan sopeuttaa. Kunnassa palvelutuotanto on toteutettava, kunnassa menään palvelut edellä, palvelut hoidetaan.” H7

5.3.4. Lainsäädäntö

Haastattelukohteista lähes puolet (4/9) nimesi niin ikään kuntaorganisaation erityispiirteeksi myös lainsäädännön itsessään sekä sen tuomat velvollisuudet erityisesti velvoitteet palveluiden järjestämiseksi.

”Siis öö riippuu myös valtion toimenpiteistä esimerkiksi lainsäädännöstä että ku ollaan kuitenkin aika paljon lakisääteistä toimintaa niin koskaanhan ei tiää mitä sieltä pukkaa.” H6

”Tottakai...on lakisääteistä. Kunnan tehtävä on tuottaa lakisääteiset palvelut, ei monella yrityksellä ole lakisääteisiä tehtäviä. Kunnalla on yli 570 lakisääteistä tehtävää, yli tuhat erilaista toimialatehtävää. Jos muuta toimialaa kattoo perustuu se siihen, että kunta on tuottava organisaatio, joka joutuu toimimaan sekä että tilanteessa. Kuntaorganisaatio on poikkeuksellinen organisaatio. Sitä voi verrata julkiseenkin yhteisöön (poikkeustapauksena), jolle tulee laista velvoittavat tehtävät.” H8

”Erityispiirteitä... no tuota niin kyllä yhtenä riskinä on kunnan laaja tehtäväkirjo, onko resursseja hoitaa niin laajaa kirjoa. Jos yksityisellä tulee joku eteen niin voi miettiä kannattaako ja kiinnostaako ja laittaa vaan raksin päälle, mutta kunta ei voi luopua järjestämismvastuusta, se on keskeinen ero. En tiedä onko se riski mutta...” H5

5.3.5. Virkamies- ja luottamushenkilöjohto

Johtamisen näkökulmasta kuntaorganisaatio on hyvin erilainen verrattuna muihin organisaatioihin. Yksi kunta nosti johtamisjärjestelmän tuomat haasteet erityispiirteeksi, mikä tulee huomioida riskienhallinnassa. Ylipäätään kuntaorganisaatioiden julkisuus ja demokratian lainalaisuudet tuovat omat erityispiirteensä ja haasteensa.

"Sitte tää meidän organisaatiomalli, tää kuntaorganisaatio joka on alunperin rakennettu viranomaistoimintaan tää on niinku kaikilla kunnilla, niin tää organisaatioarkkitehtuuri ei oo tehokkaimmillaan palvelutuotannossa jossa meidän yhteistyö pitäs kokoajan niinku omat ostopalvelut mahdollisimman tehokkaana, taloudellisesti, vaikuttavalla tavalla." H1

"Sitte meillä on johtamisen duaalimalli, virkamies ja luottamusjohto ja meidän on niinku aina pidettävä mielessä ne, meidän on tunnistettava kaikki toimintaympäristöriskit mut meidä on lisäksi tunnistettava se mihin me voidaan vaikuttaa omalla toiminnalla ja mihin me ei voida vaikuttaa." H1

"Julkisuus tuo omat mausteensa ja haasteensa, kaikki toiminta on julkista periaatteessa, jos ei laissa määritelty salaiseksi. Jos mietitään niin esimerkiksi yksityisellä kuntalaisella on muutoksenhaku oikeus, niin onko se riski? H5

"No varmasti se, että nykyään kunta käsitetään muutenki, ku peruskuntana. On konserni ja tytäryhtiöt, lainsäädäntö pakottaa järjestämään toimintaa niin, ettei yksistään ole peruskuntaa." H4

"No tietysti kuntaorganisaation laaja-alaisuus ja että asiat liittyvät toisiinsa. Se tuo oman haasteensa." H9

Muutama kunta näkee elinkeinopolitiikassa myös mahdollisuuksia riskinottoon.

"Ehkä sitten tuo elinkeinopolitiikka ku sieltä sitte tulee sieltä pittääkin jotenkin miettiä niitä riskejä aika usein että tavallaan niinkö linjauksena jo että paljonko kunta lähtee sitte ottaa riskiä siellä elinkeinopolitiikan puolella koska siellähän oikeesti sitten voi ottaa riskiä jos kunta haluaa. Ja se kunnan rooli siinä että onko niinku millä tavalla mukana siinä elinkeinopolitiikan kehittämisessä." H6

"No ehkä sillä tavalla, meillä on oma sähköyhtiö, saadaan sieltä osinkoa 2 miljoonaa vuodessa, se on yksi riski, että miten sähköyhtiö pärjää markkinoilla. Varakkaan normaali huoli, miten omaisuuden käy." H2

Muita yksittäisiä erityispiirteitä, mitä haastattelukohteet pohtivat liittyivät muun muassa organisaation toiminnan operatiivisiin ongelmiin. Yksi kunta nimesi tietojärjestelmäriskit kuntaorganisaation erityispiirteeksi, mikä ei sitä todellisuudessa ole. Nykypäivänä jokainen organisaatio kohtaa tietojärjestelmäriskejä jollakin tasolla.

”X on kolmen taajaman kunta, se aiheuttaa toiminnallisesti hallinnan ongelmia, mutta ne on operatiivisia ongelmia, ei niinkään riskejä.” H2

”Meillä on näis tietojärjestelmis, siellä on jonkinäköistä riskiä, mikä on meidän organisaatiolle tärkeää toiminnan kannalta. Sitte huomaa, jos ei tietotekniikka ei pelitä nii mistää ei tuu mitää.” H4

Yksi haastattelukohte ei nähnyt kuntaorganisaation riskienhallinnassa suurempia erityispiirteitä verrattuna esimerkiksi suur-yrityksiin.

”Kuntaorganisaatiolla yleensä sen mitä itte tutustunut suur-yrityksiin verrattuna ei meillä nyt eroa paljon, meillä on riskienluokittelu tyypillistä, en usko, että poikkeaa kauheasti muista.” H3

Tuloksien perusteella kuntaorganisaation riskiprofilissa on muutamia sellaisia riskejä, joita voidaan liittää ainoastaan kuntaan. Näitä ovat poliittiset riskit ja poliittinen järjestelmä itsessään, väestönmuutokset, palvelujen tuottamiseen liittyvät riskit, lainsäädäntömuutokset sekä kuntarakennemuutokset.

Riskienhallinnan erityispiirteiksi nostettiin niin ikään poliittiset riskit, erityisesti poliittinen päätöksenteko. Valtio-kunta suhde ja siitä epäsuorasti aiheutuvat vaikuttimet vaikuttavat merkittävästi kunnan toimintaan ja riskienhallintaan. Lisäksi lainsäädännön velvoitteet ja muutokset nähtiin myöskin erityispiirteenä.

5.4. Riskienhallinnan kehittäminen

Kuntien riskienhallinta on hiljalleen juurtumassa osaksi organisaation normaaleja käytänteitä. Keskenäisyydestä johtuen viimeinen teema käsittelee riskienhallinnan kehittämistä sekä tutkimuksen aihetta mukailleen riskienhallinnan johtamisen kehittämistä.

Eräs kunta ei ollut kovin innostunut kysyttäessä, mitä riskienhallinnassa pitäisi parantaa.

"Ei tällä hetkellä mitään, suhteellisen hyvällä mallilla homma." H8

Ja jatkoa seurasi, kun kysymystä tarkasteltiin riskienhallinnan johtamisen kehittämisen näkökulmasta.

"Ei mitenkään, se on hyvin johdettua tällä hetkellä. Valtuusto, kunnanhallitus, esimies, työntekijä – jokaisella on selkeä oma vastuu olemassa, eikä se silloin ole hyvin johdettua" H8

5.4.1. Riskienhallintakulttuuri

Loput haastateltvat tyytyivät nöyrempään lähestymistapaan. Tuloksien perusteella keskeisimmäksi kehittämiskohteeksi nousi selvästi organisaation ajattelutavan muutos, eli riskienhallinnan kulttuurin rakentaminen vahvemmalle pohjalle, jotta riskienhallinta ensinnäkin ymmärrettäisiin ja sen myötä siitä tulisi säännöllistä toimintaa.

"Sanotaan, menee aikaa, että saadaan riskienhallinta toimimaan, koottua toimialojen riskit. Asenneilmaston muutos, ei tehdä huvin vuoksi. Se, että riskienhallintaa ei mielletä yhdeksi selvitystyöksi ainoastaa. Mielletään siitä saatava hyöty. Lähtee ajattelutavan muutoksesta, ei tehdä kiusalla, vaan siitä on hyötyä organisaatiolle ja päätöksentekijöille." H3

"No kyllä varmaan kaiken kaikkiaan muun muassa riskitietoisuutta laajentaa. Nythän on esimiehet tietoisia, sillä tavalla ajattelussa. Minusta se on edelleen vaiheessa osittain koko organisaatiota ajatellen, mutta siitä että kolme neljä vuotta sitten, siitä mistä lähdettiin, ollaan edetty oikeaan suuntaan." H7

"No ihan keskeistä ois riskienhallinnan jalkauttaminen se työ jatkuu, että tää nyt on johtoryhmä osittain, tietyillä osastoilla, ja riippuu niiden toiminnoista. Sen työn jatkaminen." H9

Kehittämiskohteina mainittiin niin ikään se, että riskienhallintapolitiikkaan pitäisi syventyä tarkemmin. Lisäksi riskienhallinta halutaan ottaa mukaan päätöksentekoon niin, että valmisteluvaiheessa päätöstä arvioitaisiin riskienhallinnan näkökulmasta.

"Tämä meidän riskienhallintapolitiikka laajatasoinen, jossa pitäis mennä syvemälle, pureutua ja näistä mitä on, merkittävimmät riskit, niihin sitten erilliset toimintaohjeet. Sitä pitää vielä jatkaa, sitä on tehty jo mutta pitää vielä jatkaa." H4

"No esimerkiksi päätöksentekoon liittyviä, valmisteluun liittyviä, ei voi sanoa niin, että kaiken kattava riskienhallinta niiden taustalla." H9

Järjestelmä toimivalle riskienhallinnalle on luotu. Myös kehittämistarpeet on tunnistettu, josta on sikäli hyvä lähteä liikkeelle. Riskienhallinta ja riskientunnistamisen on kuitenkin oltava jatkuvaa toimintaa. Samoin kysymyspatteristoa, jolla riskit arvioidaan, tulisi kehittää edelleen.

"Me on tunnistettu mitä pitäis parantaa ja kyllähän ne varmaa just on jos määhän nyt vielä kertaan tuolta aiemmin nii on se sopimuksenhallinta, omistajaohjaus, ää talouden tasapainosuuden, säästöissä onnistumisen uhkaavien riskienhallintaa niin ikään mut kyllä meillä aika hyvin se kuva on hallussa ja me tiedetään tää että tää mitä meidän pitäis tehdä, mihin me pystytään vaikuttaa ja mihin meidän pitäis yrittääki niinku vaikuttaa et et siitä kertoo se et meillä on nyt esimerkiksi tällä hetkellä työskentelee tällänen talouden tasapainotusryhmä missä myöskin on niinku poliittinen johto sitoutunut ja palveluverkon ohjausryhmä joka pyrkii saamaan tän kaupungin palveluverkkotyön valmiiksi niin nehän on niinku ydinasioita meillä palveluverkon hallinta, sopimuksen hallinta ja tota noin niin talouden hallinta ja henkilöstö resurssien hallinta." H1

"Järjestelmä on meillä hyvä. Pitää käyttää tervettä järkeä. Ja semmonen hereillä oleminen, onko tullut uusia riskejä, ja miettiä mitä ei havaita. Paras tapa on hereillä oleminen sen suhteen." H2

"Oikeestaan tota, me kehitetään sitä kokoajan, kysymyspatteriston osalta, riskimatriisin osalta, onko se liian laaja ja olisiko se kolmiportainen hyvä. Korva herkällä kuitenkin koko ajan mennään, pitää miettiä mikä on järkevää. Ja sitten onko linjaorganisaatio kiinnostunut näistä. Liian aikaisissa vaiheesse sanoa mitää, luomme uutta kokoajan tämän uuden mallin pohjalta." H5

Riskinottaminen on aina samalla mahdollisuus. Tästä näkökulmasta ajateltuna riskinottohalukkuuden määrittelemine ja sen pohtimine voi kehittää organisaation toimintaa edelleen uusille ulottuvuuksille.

"Öö ylipäättänsä siitä että että onko jossakin asioissa missä voijaan ottaa riskiä ja paljonko sitä riskiä voijaan ottaa ja mitä ne asiat on ja sitte tuo että poliittinen päätöksentekoki ois mukana niitä miettimässä ja myös sielläki ois joku näkemys siitä." H6

Yksi kunta nosti esille sen, että konsernihallinto halutaan riskienhallintaan mukaan kokonaisuudessa.

"Sitten tuli mieleen tää tytäryhtiö, konserni puoli vielä. He on mukana joissakin prosesseissa, mutta konserni ja tytäryhtiöiden mukaan saaminen." H9

5.4.2. Riskienhallintaosaamisen vahvistaminen

Riskienhallinnan kehittämisen toinen näkökulma oli johtamisen kehittäminen. Vastauksien perusteella riskienhallinta on niin uusi juttu, että sen johtamisessa ei nähty kehittämistarpeita, tai ainakin riskienhallinnan johtamisen kehittäminen tuntui hankalalta.

"Johtamisen puolesta, sen verran vähän aikaa ollut organisaatiomalli, että ei välittömiä kehittämistarpeita. Vähän aikaa mennään tällä mallilla ja sitten katotaan miten se toimii ja mitä kehitetään." H3

"No tuoki on vähän hankala, se on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeissa vastuutettu(johtaminen). Mulla on kokonaiskoordinaatio, en koe, että vielä tarttee tehdä johtamisessa muutoksia. Siinä se punnitaan, kun saadaan ekat tulokset ja pitäisi saada käytäntöön. Toteuttaako linjaorganisaatio niitä vai painetaanko vilasella. En tiedä vielä, ite koen, että ei voi edes meillä muuttaa mitään johtamisessa. Sitten jos vastuu laitetaan muualle, korkealle vastuutettu. Tuntuu hankalalta, miten voisi erilailla tehdä." H5

Yksi kunta nosti esille perusasian, joka toimii johtamisessa laajemminkin, mutta myös riskienhallinnassa, eli alhaalta ylös tai ylhäältä alas ohjauksen vahvistamisen. Riskienhallinnassa voisi lähteä liikkeelle erään vastauksen mukaan perusasioista – kehittämällä omaa osaamista sekä riskienhallintaan liittyvän osaamisen tasoa.

"No varmaan kaiken kaikkienensa niinku saada paremmaksi tää niinku alhaalt ylös ylhäältä alas joka tasolla niinku tää ohjaus ja raportointi , et nyt tosi hyvin niinku siellä ylimmän johdon tietojärjestelmäs ois niinku kaikki aina tiedot mahdollisimman hyvin ajantasalla ett semmonen joka on kans iha perusasioita , strategista vuosikelloo, prosessien hallintaa tätä." H1

"Mä luulen, että se on tämmösen niinku, en oikeen osaa sanoa. Perusasioita, mitä johtamisessa tulee kehittää, omaa osaamisen tasoa, riskienhallintaan liittyvän osaamisen tasoa, en osaa sen parempaa sanoa. Ehkä tietoisuus ja se, että osaa löytää ne tilanteet, kun tulee tavallaa huomioida riskienhallinta tavallista enemmän. Liipasin herkkyyden löytäminen." H9

5.4.3. Poliittisen päätöksenteon mukaan ottaminen

Riskienhallinna johtamista halutaan kunnissa kehittää siten, että poliittiset päättäjät halutaan tietoisiksi riskienhallinnasta ja mukaan riskienhallinnan johtamiseen.

"Kyl me varmaa siitä tullaan kaupunginhallituksessa, luottamushenkilöiden tietoisuutta, koulutusta, siellä asenne ilmaston kehittäminen keskeinen tavoite. Tällä hetkellä riskienhallinta kulkee omaa latua, ei niillä (luottamushenkilöillä) ole siellä kauheasti toimenpiteisiin erityistä lausuttavaa." H3

"Siinä on avainasemassa esimiehet, ja sitten, että toinen näkökulma siihen, että meillä myös päättäjät lähtisivät sillä tavalla ajattelemaan, ajattelu poliittisella puolella. Ei pelkästään operatiivisen kuntajohdon asia, siinä on parantamisen varaa." H7

"Tietenki se että piettäs sitte kiinni siitä että sitä tehtäs sitä arviointia säännöllisesti ja ehkä sitte se tarkastuslautakunta on semmonen jonka vois paremmin ottaa mukaa tai jopa tilintarkastus." H6

Yksi haastattelukohde halusi kehittää riskimatriisia ja korosti siinä priorisointitaitoa niin, että riskikohteita ei olisi liikaa eikä sen seurauksena myöskään toimenpiteitä.

"Kyllä tietysti, askarruttaa vuoden mittaan, mitä pitäisi tehdä. Ja mietitään mitä tehdään sitten ku jotakin sattuu. Se olisi hyvä, että ei saisi olla liian paljon tässä taulukossa riskikohteita, eikä liian paljon toimenpiteitä. Suurin osa jää sitten tekemättä, jos liian paljon kohteita. Tärkeää on priorisointi taito, yritetään löytää olennaisia riskejä ja ei kanneta huolta semmosista isoimmista palikoista" H2

Kuntaorganisaatioita liikuttaa lähivuosina varmasti paljon kuntaliitokset, jolloin muutostojohtaminen tulee ajankohtaiseksi. Siinä nähtiin riskienhallinnan näkökulmastakin paljon haasteita. Erään kunnan pohdinnat liittyvät vahvasti siihen ajatukseen, että riskienhallinta on sidoksissa aina organisaatioon ja se on aina organisaation näköinen. Jos esimerkiksi kuntaliitoksia tulee, riskienhallinta aloitetaan aina alusta, uuden organisaation näkökulmasta.

"Mutta näitä kehittämiskohteita on kyllä tunnistettu että ja tietysti se vielä esille se et jos tulee se kuntaliitos ni sittehän me alotetaan niinku kaikki riskienhallinta ikään kui uudestaan et sitku me ollaa taas et me ei olla yksin enää vaan että me ollaa sitte kehittämssä sille uudelle yhteisölle ja myöskin se on iso sopuettamisprosessi jos ja kun jossakin vaiheessa tää sote lähtee tästä kaupunkiorganisaatiosta niin sillohan

me sopeutetaan tää koko organisaatio siihen et me ollaa niinku sivistystoimen ja tekniikan ja ympäristötoimialan , et me ollaa paljo pienempi kuvio jollo meidä on saneerattava hallinto ja tukipalvelut siihen koko luokkaan mitä nää jäljelle jäävät toiminnot vaatii ja tota noin nii onhan se iso johtamishaaste ja muutosjohtamis haaste nää molemmat ja ja varmasti tulee tätä muutosjohtamishaastetta ja ja myös-kin sitte tää näihin muutoksiin liittyy tää avainhenkilö riski, riskikuvio.” H1

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen aiheena oli riskienhallinnan johtaminen. Teoriaosuudessa tarkasteltiin riskienhallintaa yleisenä menetelmänä organisaatiotyypistä riippumatta. Empiria toteutettiin laadullisen tutkimuksen teemahaastattelumenetelmällä. Empiirisinä tutkimuskohteina oli yhdeksän kuntaa.

Riskienhallinta on vasta viime vuosina noussut esille kunnissa johtuen kuntalain muutoksesta vuonna 2015. Tällä hetkellä kunnissa ollaan vasta tilanteessa, jossa luodaan riskienhallinnan menetelmää ja kulttuuria. Usean kunnan kohdalla ollaan lähdetty rakentamaan riskienhallintaa alusta asti, menetelmän ymmärtämisen kautta.

Tutkimuksen johdannossa esitettiin kolme tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tutkimuskysymys koski sitä, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan julkisen johtamisen, erityisesti kuntaorganisaatioiden yhteydessä?

Riskienhallinnalla tarkoitetaan sitä, että sen avulla voidaan hallita ympärillä olevia epävarmuustekijöitä, jotka vaikeuttavat organisaation toimintaa. Epävarmuuksien hallinta tapahtuu suunnitelmallisen menetelmän avulla, jossa riskit tunnistetaan, arvioidaan, analysoidaan ja päätetään riskille hallintakeino. Menetelmään kuuluu myös jatkuva seuranta, joka tapahtuu säännöllisen raportoinnin kautta. Riskienhallinta nähdään niin ikään ennakkoivana johtamisena ja keskeisenä johtamisen työvälineenä.

Riskienhallinnan tarkoituksena on olla osa päivittäistä toimintaa. Jotta tämä saavutettaisiin, siihen tarvitaan ylimmän johdon täysipainoinen sitoutuminen, selkeä vastuujaako, riskienhallintastrategia sekä toimiva riskienhallintakulttuuri. Nämä osa-alueet varmistavat riskienhallinnan toimivuuden ja niihin voidaan vaikuttaa hyvällä johtamisella.

Kuntajohdon sitoutuminen riskienhallintaan on tuloksien perusteella näennäisesti hyvää. Sen voidaan katsoa lähtevän ulkoapäin, valtuuston päätöksillä ja määräyksillä, hallintosäännöllä sekä raportointivelvollisuudella. Ainoastaan yksi kunta mainitsi sitoutumisen lähtevän siitä, että riskienhallinta pitää nähdä positiivisena asiana ja itseään kunnioittava

johtajan pitää ymmärtää sen merkitys. Riskienhallinnan järjestäminen on käytännössä johdon ja virkamiesten vastuulla, jolloin sitoutuminen voisi ilmetä esimerkiksi perehtyneisyydellä menetelmään sekä riskienhallintakulttuurin edistämällä. Kuntien rajalliset resurssit luovat tahattomasti positiivisen tilanteen, jossa riskienhallintaa ei eriytetä ulkopuolisille toimijoille, jolloin riskienhallinta on helpompi saada osaksi organisaatiota. Virkamiehet tekevät käytännössä riskienhallintaa oman työn ohella.

Riskienhallinnan menetelmän toimivuus edellyttää niin ikään selkeää vastuujakoa. Tulojen perusteella riskienhallinta on kunnissa vastuutettu selkeästi. Kuntien riskienhallinnan järjestäminen lähtee nimenomaan selkeästä vastuuttamisesta eri toimijoiden välillä. Toisaalta vastuujakoa tarkasteltiin ainoastaan kuntajohdon osalta. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan osallistuu koko organisaatio.

Riskienhallinnan menetelmän toteuttaminen perustuu riskienhallintastrategiaan ja se nähdään tärkeänä teoreettisessa viitekehyksessäkin. Suurimmalla osalla kunnista löytyy erillinen riskienhallintastrategia, mutta edelleen osalla riskienhallinta on sisällytetty osaksi jotakin ohjetta tai suunnitelmaa. Lähitulevaisuudessa kunnille aiheuttaa päänvaivaa uuden kuntalain 37 §:n, jonka mukaan kunnissa siirrytään yhteen strategiakokonaisuuteen.

Kuntien riskienhallinta on lakiin perustuvaa toimintaa. Kuntalaki ei kuitenkaan määrittele sitä, miten kuntien riskienhallinta tulee järjestää vaan kunnat voivat vapaasti valita riskienhallinnan toteuttamistavan. Suhtautuminen kuntalain pykälään vaihteli suuresti yksittäisten kuntien välillä. Eräs kunta piti sitä hyvänä siitä syystä, että sen avulla saa valtuudet viedä riskienhallintaa eteenpäin. Eräs toinen kunta puolestaan piti sitä ylikorostuneessa asemassa. Vaikutelmaksi jäi, että ne kunnat, joiden riskienhallinta oli edistyneempi osasivat nähdä lakiperusteisen riskienhallinnan tarpeellisuuden.

Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys koski riskienhallinnan keinoja kuntien johtamisessa sekä sitä, mitä mahdollisuuksia ja haasteita näihin keinoihin liittyy?

Kuntien riskienhallinnan keskeinen keino on valmis lomakkeisto, jonka avulla riskit tunnistetaan ja arvioidaan. Tämä on käytännössä ainoa riskienhallinnan keino kunnissa.

Suurin osa tutkimukseen osallistuneista kunnista vastasi myös käyttävänsä riskien analysoinnissa riskimatriisia, jossa riskit arvioidaan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella. Lomakkeiston täyttäminen ja riskianalyysin tekeminen matriisin avulla ovat lähtökohtana hyviä riskienhallinnan keinoja. Toisaalta, kun riskienhallinta halutaan viedä kunnissa uudelle tasolle, keinoihin tulisi syventyä tarkemmin.

Tunnistamis- ja arviointilomakkeiston tulee perustua kunnan omiin erityispiirteisiin sekä matriisin tulisi olla muutakin kuin luettelo keskeisistä riskeistä todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella. Teorian mukaan riskimatriisi on laadullinen menetelmä, joten tästä syystä kunnissa tulisi keskittyä myös riskien laadulliseen analysointiin. Tulosten perusteella vaikutelmaksi jäi, että kunnissa täytettiin lomakkeistoa sekä analysoitiin riskejä matriisin avulla tunnollisesti, mutta ei ollenkaan pohdittu sitä, miksi näitä asioita tehdään. Lomakkeiston täyttäminen koettiin vuosittain toistuvana rutiinina.

Kunnilla on mahdollisuus käyttää samoja riskienhallinnan keinoja kuin muillakin organisaatioilla. Itse hallintakeinot painottuvat kunnissa edelleen vakuutuksien ottamiseen, eli riskien siirtämiseen. Teorian mukaan hallintakeinojen valitseminen pitäisi perustua ennalta päätettyyn strategiaan. Tilanne kunnissa on kuitenkin päinvastainen, kun tuloksien perusteella hallintakeinot valitaan aina tilannekohtaisesti. Strategista ajattelua ei ilmennyt hallintakeinoja valittaessa. Osittain hallintakeinoja valitessa pitää säilyttääkin tilannekohtaisuus, mutta strateginen ajattelu tuo valintoihin jatkuvuutta. Tilannekohtainen hallintakeinojen valitseminen ei varmista esimerkiksi sitä, että samalle riskille tehdään jatkossa samanlaiset toimenpiteet.

Hallintakeinoissa itsessään voidaan nähdä paljon mahdollisuuksia. Esimerkiksi riskien pienentäminen pitäisi olla lähtökohtaisesti aina ensimmäinen hallintakeino, koska siihen voidaan vaikuttaa muun muassa ennakoivalla johtamistyöllä. Tulosten perusteella henkiloriskit ovat kunnissa yksi keskeisimmistä riskeistä. Organisaation työympäristöön ja henkilöstön hyvinvointiin vaikutetaan nimenomaan hyvällä johtamisella, eli riskin pienentämisellä. Hallintakeinoista ei noussut tämän kaltaista keskustelua ollenkaan. Hallintakeinojen valintaa ei nähty johtamiseen liittyvänä työnä.

Riskienhallinnan käytettävissä olevien keinojen mahdollisuudet liittyvät kunnissa kokonaisvaltaisen riskienhallintamallin tai standardin käyttöönottamiseen. Nyt yhdessäkään kunnassa ei ole käytössä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallia tai standardia. Standardin käyttäminen avaa mahdollisuuden viedä riskienhallintaa johdonmukaisesti eteenpäin.

Haasteena kunnissa on kuitenkin se, että riskienhallinnan keinojen käyttäminen ja luominen edellyttävät edistyksellistä menetelmän tuntemista. Tässä voidaan palata edellä mainittuun tilanteeseen, missä kunnissa ei ole resursseja eriyttää riskienhallintaa erillisille tekijöille, niin vastaavasti voidaan pohtia, onko virkamiehillä aikaa syventyä riskienhallinnan menetelmään ja keinoihin. Tästä näkökulmasta riskienhallinnan vastuuttaminen erillisille tekijöille mahdollistaisi syventymisen muun muassa keinojen kehittämiseen.

Kolmanneksi tutkimuksessa haettiin vastauksia siihen, mitä kehittämistarpeita kuntakentässä esiintyy riskienhallinnan parantamiseksi?

Tutkimustuloksien perusteella kunnissa on selvä tarve luoda toimiva riskienhallintakulttuuri, jota on vasta muutaman viime vuoden aikana lähdetty rakentamaan. Kunnissa on edelleen työstettävää siinä, että riskienhallinta mielletään hyödylliseksi organisaatiolle ja päätöksentekijöille, eikä pakolliseksi pahaksi. Kulttuurin luominen aloitetaan yksinkertaisista asioista, kuten riskin käsitteen ymmärtämisestä ja riskien tunnistamisesta.

Riskienhallinnan mahdollisuudet avautuvat toistojen kautta. Säännöllisyys synnyttää riskienhallintakulttuuria, joka leviää organisaatiossa ylhäältä alaspäin. Tällöin riskejä osataan tunnistaa myös alhaalta ylöspäin. Näin ollen organisaatioon syntyy keskustelua riskeistä, joka luo vahvempaa riskikulttuuria. Tämän seurauksena riskienhallinta vakiintuu osaksi organisaation toimintaa.

Toinen selkeä kehittämistarve liittyy siihen, että riskienhallinta on saatava täysipainoisesti osaksi poliittista päätöksentekoa. Riskien pohtiminen päätöksenteon ja esittelyn yhteydessä tehostaa kuntien toimintaa oleellisesti. Kunnissa on alettu tunnistamaan myös poliittiset ja toiminnalliset riskit, ja jatkumona on, että poliittinen päätöksenteko halutaan

ottaa mukaan riskienhallinnan menetelmään. Kuntalain mukaan valtuusto päättää riskienhallinnan perusteista mutta haastattelutuloksien perusteella virkamiehillä on tunne, että poliittiset päättäjät eivät ole mukana riskienhallinnan menetelmän eri vaiheissa.

Kunnissa tarvitaan ehdottomasti ajattelutapaa, jossa saadaan riskienhallinnan kehittämisen lähtemään johdon sisältä päin. Johdon vastuulla on riskienhallinnan järjestäminen organisaation sisällä. Johdon ja virkamiesten on myöskin osattava kertoa poliittisille päättäjille, mitä riskienhallinnassa tarvitaan ja miksi. Jos riskienhallinnan kehittäminen ei lähde organisaation sisältä päin, vaarana on, että valtuusto päättää riskienhallinnan linjauksista ilman perusteita. Tämä suunta ei edistä riskienhallinnan kehittymistä kuntaorganisaatiossa.

Kuntien käytettävissä olevissa riskienhallinnan keinoissa on niin ikään valtavasti kehittämistarpeita. Koko riskienhallinnan menetelmää on kehitettävää nimenomaan siten, että riskienhallinnan keinoja osattaisiin käyttää ja ne vastaisivat kunnan omia tarpeita. Kunnissa seuraava askel keinojen osalta onkin esimerkiksi kokonaisvaltaisen standardin käyttäminen. Ainoastaan yksi kunta totesi, että standardia on hyödynnetty osittain. Riskienhallinnan rakentaminen standardin avulla mahdollistaa kunnissa kokonaisvaltaisen lähestymistavan.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu pääasiassa sitä, minkälaisena riskienhallinta näyttyy eri kuntaorganisaatiossa. Jatkotutkimuksessa voitaisiin keskittyä riskienhallinnan valintojen taustoihin ja selvittää syitä, miksi näin tehdään. Kuntien taloustilanne on heikko ja riskienhallintaan käytettävät resurssit ovat rajalliset, joten jatkotutkimus voisi keskittyä riskienhallinnan hyötyihin taloudellisesta näkökulmasta. Lisäksi voitaisiin tutkia sitä, miten riskienhallinnankulttuuria viedään eteenpäin ja miten sen jalkauttaminen kuntaorganisaatioon tapahtuu käytännössä.

LÄHDELUETTELO

- Aaltio, Iris & Anu Puusa teoksessa: Puusa, Anu & Pauli Juuti toim. (2011). Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuksen lähestymistavan valintaan. Vantaa: Johtamistaidon opisto.
- Abkowitz, Mark, Paul Beretz & Andrew Chambers (2010). *Approaches to Enterprise Risk Management*. London: Bloomsbury Information Ltd.
- Andersen, Torben Juul, Maxime Garvey & Oliviero Roggi (2014). *Managing Risk and Opportunity: The governance of strategic risk-taking*. New York: Oxford University Press.
- Anderson Edward J. (2014). *Business Risk Management: Models and Analysis*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Ahokas, Niina (2012). *Yrityksen sisäinen valvonta*. Jyväskylä: Edita Publishing Oy.
- Ahponen, Pirkkoliisa toim. (1997). *Riskikirja: Uhat, mahdollisuudet, ja asiantuntijuus epävarmuuden yhteiskunnassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Banks, Erik (2012). *Risk Culture. A Practical Guide to Building and Strengthening Fabric of Risk Management*. Hampshire: Palgrave & Macmillan.
- Blumme, Nils, Päivi Karhu, Lisbet Kontula, Jyrki Laitakari, Mika Linna, Jan Nordin, Jussi Soravasto, Jyri Tarvainen, Reino Tikkanen, Olli Turakainen, Antti Urrila & Janne Vesa (2005). *Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

- Duckert, Gregory (2010). Practical Enterprise Risk Management: A Business Process Approach. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Enberg, Mikael (2002). Kuntien riskienhallinta. Suomen kuntaliitto. Saatavilla 19.1.2015:<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p040206152543Q.pdf>
- Engblom, Janne (2003). Liikeriskit: Luonne, lajit ja riskikentän mallintaminen. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Saatavilla 19.1.2015: http://doria32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/96678/Ae2_2003.pdf?sequence=2
- Erola, Eero & Pentti Louto (2000). Riskit voimavaraksi: Liiketoimintariskien hallinta yrityksessä. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Eskola, Jari teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli toim. (2007). Ikkunoita Tutkimusmetodeihin: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysi menetelmiin. Juva: WS Bookwell Oy.
- Federation of European Risk Management Associations. The Association of Insurance and Risk Manager, The Public Risk Management Association & The Institute of Risk Management(2010). A structured approach to Enterprise Risk Management (ERM) and the requirements of ISO31000. Saatavilla 20.1.2015: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/10/a-structured-approach-to-erm.pdf>
- Fraser, John & Betty J. Simkins (2010). Enterprise Risk Management: Today's Leading Research and Best Practices for Tomorrow's Executives. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Fraser, Ian & William Henry (2007). Embedding risk management: Structures and approaches. Managerial Auditing Journal. 22: 4, 392–409.
- Gjerdrum, Dorothy & Mary Peter (2011). The New International Standard on the

Practice of Risk Management: A Comparison of ISO 31000:2009 and the COSO ERM Framework. Risk Management Issue number 21. Society of Actuaries. Saatavilla 21.1.2015: <http://www.soa.org/library/newsletters/risk-management-newsletter/2011/march/jrm-2011-iss21-gjerdrum.pdf>

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.

Haveri, Arto, Jari Stenvall & Kaija Majoinen toim. (2011). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys. Saatavilla 15.8.2015: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta224_sisaltoverkkoon.pdf

Hilson, David (2009). Managing Risk in Projects. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Tammi.

Holopainen, Atte, Eila Koivu, Antero Kuuluvainen, Keijo Lappalainen, Jarmo Leppiniemi, Matti Mikkola & Keijo Vehmas (2006). Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Ilmonen, Ilkka, Jani Kallio, Jani Koskinen & Markku Rajamäki (2010). Johda riskejä: Käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Janhonen, Sirpa & Merja Nikkonen toim. (2001). Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Juva: WSOY.

- Juvonen, Marko, Mikko Koskensyrjä, Leena Kuhanen, Virva Ojala, Anne Pentti, Paavo Porvari & Tero Talala (2014). Yrityksen riskienhallinta. Vantaa: Finanssi- ja vakuutuskustannus oy.
- Kamppinen, Matti & Petri Raivola teoksessa: Kamppinen, Matti, Petri Raivola, Pekka Jokinen & Hasse Karlsson (1995). Riskit yhteiskunnassa: Maallikot ja asiantuntijat päätösten tekijöinä. Tampere: Gaudeamus.
- Kiviaho, Markus, Lasse Oulasvirta & Mikko Paananen (2014). Riskienhallinta murroksessa: Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kleffner, Anne, Ryan Lee & Bill McGannon (2003). The effect of corporate governance on the use of enterprise risk management: Evidence from Canada. Risk Management and Insurance Review. 6: 1, 53–73.
- Kuula, Arja (2006). Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Jyväskylä: Vastapaino.
- Kuuluvainen, Antero teoksessa Holopainen, Atte, Eila Koivu, Antero Kuuluvainen, Keijo Lappalainen, Jarno Leppiniemi, Matti Mikola & Keijo Vehmas tom. (2013). Sisäinen tarkastus. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Kupi, Eija, Jaana Keränen & Marinka Lanne (2009). Riskienhallinta osana pk-yritystenjohtamista. VTT. Saatavilla 22.10.2014: <http://www.vtt.fi/inf/pdf/workingpapers/2009/W137.pdf>.
- Kinni, Pertti, Matti Tauriainen & Matti Kiiskinen (2004). Riskienhallintaopas. SKOL RY. Saatavilla 19.1.2015: <http://www.skolry.fi/sites/default/files/riskienhallinta-opas1s.pdf>
- Laesterä, Eero (2010). Finanssiriskit Suomen Kunnissa. Tampere: Tampere University

Press.

Leino, Mirel, Maj-Lis Steiner & Juha Wahlroos teoksessa Kuusela, Hannu & Reijo Ollikainen toim. (2005). Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Leitch, Matthew (2010). ISO 31000:2009 – The New International Standard on Risk Management. *Risk Analysis*. 30: 6, 887–892. Wiley Online Library.

Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Cuba (1985). *Naturalistic Inquiry*. United States of America: Sage Publications Inc.

Louisot, Jean-Paul & Christopher Ketcham (2014). *ERM – Enterprise Risk Management: Issues and Cases*. West Sussex: John Wiley & Sons Inc.

Nygren, Päivi teoksessa Pohjonen, Soile toim. (2002). *Ennakoiva sopiminen*. Helsinki: Wsoy Lakitieto.

Oulasvirta, Lasse, Lili-Anne Kihn, Pietu Mänttari & Jani Wacker (2013). *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

Porokka-Maunuksela, Raija, Juha Huuskonen, Outi Koskinen & Esko Säilä (2004). *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. Helsinki: Edita Publishing oy.

Purdy, Grant (2010). ISO 31000:2009: Setting a New Standard for Risk Management. *Risk Analysis*. 30: 6, 881–886. Saatavilla 21.1.2015: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1539-6924.2010.01442.x/pdf>

Raudasoja, Kaisa & Marja-Leena Johansson (2009). *Esimies talouden johtajana julkishallinnossa*. Juva/Helsinki: WSOYpro Oy.

- Rautanen, Kimmo (2011). Aineettomien riskien hallinta johdon työkaluna. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula toim. (2005). Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Shortreed, John teoksessa: Fraser, John & Betty J. Simkins (2010). Enterprise Risk Management: Today's Leading Research and Best Practices for Tomorrow's Executives. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Stanton Thomas & Douglas Webster (2014). Managing Risk and Performance: A Guide for Government Decision Makers. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Stanton, Thomas (2013). Risk Management is Essential at a Time of Downsizing. Public Administration Review. 73: 2, 219–220. The American Society for Public Administration.
- Suominen, Arto (1994). Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Yritysten riskienhallinta käyttäytyminen ja vakuutuspolitiikka liikkeenjohdon toiminnan osana. Turku: Åbo Akademis Tryckeri.
- Suominen, Arto (2000). Riskienhallinta. Vantaa: Werner Söderström.
- Suorto, Annika toim. (2008). Kuntatalous: Monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Syrjäläinen, Eija, Ari Eronen & Veli-Matti Värri toim. (2007). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Tambe Ebot Alain Claude (2011). ERM Effectiveness: Specific Ways that Enterprise

Risk Management can enhance Organisational Value. Hanken School of Economics. Saatavilla 17.11.2014.

Tchankova, Lubka (2002). Risk identification: Basic stage in risk management. *Environmental Management and Health*. 13: 3, 290–297.

Tokkola, Raija & Ulla Kotonen (2005). Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* nro 3. Saatavilla 21.1.2015: <http://elektra.helsinki.fi/se/k/0356-3669/33/3/kuntakon.pdf>

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2013). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Vantaa: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Turvallisuus-lehti (2010). Riskienhallinnan johtaminen. Saatavilla 22.10.2014: http://srhy.fi/uploads/artikkelit/Turvallisuuslehti_5_2010_Johda_riskeja.pdf

Vartola, Juha, Karppi, Ilari & Lotta-Maria Sinervo toim. (2009). *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Vincent, Jeremy (1996). Managing risk in public service: A review of the international literature. *International Journal of Public Sector Management*. 9: 2, 57–64.

Viitala, Riitta & Eila Jylhä (2013). *Liiketoimintaosaaminen. Menestyvän yritystoiminnan perusta*. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Virtanen, Juha teoksessa Metsämuuronen, Jani toim. (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: International Methelp Ky.

LIITE 1. Haastattelukysymykset: Riskienhallinnan johtaminen

Teema 1. Riskienhallinnan lähtökohta

1. Mitä riskienhallinnan johtamisella teidän organisaatiossanne tarkoitetaan ja onko riskienhallinta vakiintunutta toimintaa? (esim. käytössä riskienhallintastrategia tai jokin standardi)
2. Mitkä ovat organisaationne kannalta keskeisimmät riskit:
 - a. kuntaorganisaationne sisällä?
 - b. toimintaympäristössä?
3. Onko kuntaorganisaatiolla joitakin erityispiirteitä, jotka tulee huomioida riskienhallinnassa?
4. Miten riskienhallinnan järjestäminen näkyy käytännössä teidän organisaatiossanne?

Teema 2. Riskienhallinnan johtaminen ja päätöksenteko

5. Minkälaisilla toimenpiteillä on varmistettu johdon sitoutuminen riskienhallintaan?
6. Mitä hyötyä kuntaorganisaatiolenne on riskienhallinnasta?
7. Onko kommunikaatio parantunut riskienhallinnan seurauksena? Mitä muita vaikutuksia olet huomannut?

Teema 3. Riskienhallinnan keinot

8. Minkälaisia keinoja riskientunnistamisessa ja arvioimisessa käytetään?
9. Miten sisäinen tarkastus tukee riskienhallintaa?
10. Minkälainen riskianalyysi tunnistetuista riskeistä tehdään? Käytetäänkö apuna esimerkiksi riskimatriisia, jossa riskit järjestetään todennäköisyyden ja vaikuttavuuden perusteella?
11. Millä perusteella valitsette riskille hallintakeinon?

Teema 4. Riskienhallinnan kehittäminen

12. Mitä organisaationne riskienhallinnassa pitäisi parantaa?
13. Miten riskienhallinnan johtamista pitäisi kehittää?