

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**SUOMALAISTEN KAUPUNKIEN RISKIENHAL-
LINNAN TOTEUTUS JA ORGANISOINTI
– CASE: JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI**

Vakuutustiede
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2013
Tekijä: Aleksi Mäkelä

Ohjaaja: Olli-Pekka Ruuskanen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu: vakuutustiede
Tekijä:	MÄKELÄ, ALEKSI
Tutkielman nimi:	Suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi - case: Jyväskylän kaupunki
Pro gradu –tutkielma:	86 sivua, 10 liitesivua
Aika:	Elokuu 2013
Avainsanat:	Julkinen sektori, riskienhallinta, riskienhallinnan toteutus, riskien hallinnan organisointi, riskienhallinnan viitekehys

Riskienhallinnan asemaa on pidetty vahvempana yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Viimeisimmän finanssikriisin myötä riskienhallinta on korostunut myös julkisella sektorilla. Suomessa julkisen sektorin koko on suuri hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisestä johtuen. Siitä syystä myös sen kohtaamat riskit ovat merkittäviä. Tyypillisesti monet julkisen sektorin kohtaamista riskeistä ovat niin suuria, ettei yksityinen sektori pysty niitä kantamaan tai mikäli pystyisi, niin se ei ole siihen halukas. Julkisen sektorin toimintaan vaikuttaa voimakkaasti julkinen valta, jota toteutetaan poliittisen päätöksenteon kautta.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää pääpiirteittäin, miten suomalaiset kaupungit toteuttavat riskienhallintaa ja miten riskienhallinta on kaupungeissa käytännössä organisoitu. Tämän lisäksi tarkoituksena oli selvittää toteutukseen ja organisointiin liittyviä ongelmia sekä miten ne vaikuttavat organisaatioon ja sen riskienhallintaan. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluiden avulla. Teemahaastatteluiden perusteella kerätystä aineistosta muodostettiin tapauksia, joita analysoitiin Iso-Britannian valtionvarainministeriön Risk Management assessment framework:n avulla.

Tutkimuksessa havaittiin, että riskienhallinnan toteutuksen tasoon vaikuttaa kaupungin koko ja riskienhallinnan koordinoinnin keskittäminen. Näiden tekijöiden ja saavutettujen tulosten välillä on havaittavissa yhteys. Riskienhallinta nähtiin olennaiseksi osaksi kaupunkiorganisaation toimintaa. Siitä huolimatta sen kokonaisvaltaisessa integroimisessa osaksi kaupungin toimintaa on vielä kehitettävää. Riskienhallinta on organisoitu siten, että vastuu operatiivisen toiminnan riskienhallinnasta on operatiivisella johdolla. Koko organisaation tasolla riskienhallintaa koordinoi riskienhallinnan johtoryhmä ja sen johdossa riskienhallintapäällikkö. Tärkeimmät riskienhallintaa koskevat päätökset tekee ylin johto.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen aihealue ja sen merkitys	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat	3
1.3 Keskeiset rajaukset	4
1.4 Keskeiset käsitteet	5
1.5 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	6
1.6 Keskeinen kirjallisuus	9
1.7 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	11
1.8 Tutkimuksen kulku.....	12
2 RISKIENHALLINTAPROSESSI JA RISKIENHALLINNAN VIITEKEHYKSET	13
2.1 Riskienhallinnan lähtökohdat	13
2.2 Riskienhallintaprosessi.....	15
2.2.1 Riskien tunnistaminen	16
2.2.2 Riskien arviointi	17
2.2.3 Riskienhallinnan toteutus	18
2.2.4 Riskienhallintaprosessin seuranta, uudelleenarviointi ja kehittäminen.....	19
2.3 Riskienhallintaviitekehukset	19
2.4 EFQM Excellence -malli.....	22
2.5 Her Majesty’s Treasury – Risk Management assessment framework	23
3 JULKINEN SEKTORI JA RISKIENHALLINTA	27
3.1 Julkisen sektorin kunnallinen itsehallinto	27
3.2 Julkinen hallinto	28
3.3 Kuntaorganisaatio.....	30
3.4 Kunnan talous ja liikelaitokset	32
3.5 Julkisen sektorin prosessit	34
3.6 Julkisen sektorin riskit.....	36
3.7 Julkisen sektorin riskienhallintamenetelmät	41
3.8 Julkisen sektorin riskienhallinta ja sen erityispiirteet	43
3.8.1 Tausta ja lähtökohdat	43
3.8.2 Keskeiset haasteet	46
3.8.3 Kehittämiskeinot	48
4 RISKIENHALLINNAN TOTEUTUS JULKISELLA SEKTORILLA.....	52
4.1 Tutkimuskohdekaupunkien esittely.....	52
4.1.1 Jyväskylän kaupunki	53
4.1.2 Tampereen kaupunki	55
4.1.3 Espoon kaupunki	56
4.2 Kaupunkien kohtaamat riskit ja käyttämät riskienhallintamenetelmät	57
4.3 Riskienhallinnan toteutus ja organisointi kohdekaupungeissa.....	60
4.3.1 Case Jyväskylä	60
4.3.2 Case Tampere	65
4.3.3 Case Espoo	70
4.4 Riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin analysointi	73

5 YHTEENVETO	79
5.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen	79
5.2 Kehittämisehdotukset	83
5.3 Tutkielman arviointi	84
5.4 Jatkotutkimusehdotukset	85
LÄHDELUETTELO	87
LIITE 1: Esimerkki riskien tunnistamisessa käytetyistä kysymyslistoista	94
LIITE 2: Esimerkki riskimatriisista.....	95
LIITE 3: Risk Management Assessment Framework vaihe vaiheelta	96
LIITE 4: Esimerkki kunnan organisaatiokaaviosta	102
LIITE 5: Jyväskylän konsernirakenne.....	103

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	11
Kuvio 2	Riskienhallintaprosessi	16
Kuvio 3	COSO ERM viitekehysten rakenne	21
Kuvio 4	EFQM Excellence -malli	23
Kuvio 5	Viitekehysten rakenne	25
Kuvio 6	Julkinen hallinto järjestelmäteorian pohjalta	30
Kuvio 7	Toiminnon panokset ja suoritteet	35
Kuvio 8	Prosessin arviointi ja parantaminen	36
Kuvio 9	Kaupungin riskiympäristö	58
Kuvio 10	Riskienhallinnan organisointi	81
Taulukko 1	Kohdekaupunkien keskeiset tunnusluvut ja tekijät	52
Taulukko 2	Analysoinnin tulokset	74

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihealue ja sen merkitys

Riskit ovat osa jokapäiväistä toimintaa. Liiketoiminnassa niiden merkitys korostuu, koska niiden mukanaan tuomalla epävarmuudella on taloudellisia vaikutuksia. Siksi on tärkeää pysyä tietoisena, millaisia ovat ne riskit, jotka uhkaavat omaa toimintaa. Lisäksi tulee miettiä keinoja riskien varalle ja ohjata niitä kohti suotuisia lopputuloksia. Tätä kutsutaan riskienhallinnaksi. Keskeistä riskienhallinnassa on sen integroiminen osaksi organisaation toimintaa niin, että jokainen organisaation jäsen tunnistaa mahdolliset riskit niiden uhatessa sekä tietää keinot, joilla riskin vaikutus minimoidaan. Tässä keskeinen rooli on riskienhallinnan organisoinnilla ja sen johdolla. Riskienhallinnasta vastaavan johdon tulisi rakentaa organisaation riskienhallintaa siten, että riskisignaalit tulisivat läpi organisaation ylimmälle tasolle asti, jolloin niihin pystytään myös reagoimaan käytössä olevilla menetelmillä. Tämän takia riskeistä raportointi ja kommunikointi tulisi tehdä helpoksi sekä riskienhallinnan valvontaan ja seurantaan tulisi kiinnittää erityisesti huomiota. (Williams, Smith & Young 1998; Harrington & Niehaus 2003; Suominen 2003; Her Majesty's Treasury 2004; ISO 31000 2009)

Julkinen hallinto muodostuu valtiosta sekä kunnista ja kaupungeista. Tätä voidaan kutsua myös julkiseksi sektoriksi, joka muodostuu näistä julkisen hallinnon organisaatioista, jotka suorittavat niille määrättyä julkista tehtävää. Julkista sektoria erittäin voimakkaasti määrittävä tekijä on julkinen valta, jota toteutetaan poliittisen päätöksenteon kautta. Tämä asia on tärkeää huomioida, kun tarkastellaan julkisen sektorin organisaatiota ja sen toimintaa. (Harisalo et al. 2007, 21, 27)

Riskienhallinta on historiallisesta näkökulmasta katsottuna ollut kehittyneempää yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla, mutta myös yksityisellä sektorilla sen saama huomio on ollut vähäistä. Asia on muuttunut 2008 alkaneen maailmanlaajuisen finanssikriisin vaikutuksesta johtuen, joka on korostanut riskienhallinnan merkitystä molemmilla sektoreilla. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 1) Tämän johdosta yrityksissä on alettu toteuttaa monia suurien riskienhallintaprojekteja, esimerkkiyrityksenä Royal Bank of Scotland (Woods 2010, 5–6). Ris-

kienhallinnan merkitys on alkanut korostua myös julkisella sektorilla. Sitä onkin alettu joissain tapauksissa kehittää yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Tätä kutsutaan Public Private Partnership -malliksi. (Asenova & Beck 2003)

Julkinen sektori kohtaa taloudellisesti merkittäviä riskejä päivittäin. Erityisiä niistä tekee se, että usein julkisen sektorin riskit ovat niin suuria, ettei yksityinen sektori niitä pysty kantamaan ja vaikka pystyisikin, niin yksityisen sektorin organisaatioilla ei ole halua niitä kantaa. Julkisen sektorin riskienhallinnalla on siis tärkeä vaikutus koko riskienhallintatoiminnalle. Julkisen sektorin riskienhallinnalle on tyypillistä, että se on onnistuessaan lähes näkymätöntä, mutta epäonnistuessaan saa paljon huomiota. Voidaan sanoa, että riskienhallinnan tehokas toteuttaminen on hankalampaa julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla. Tämä johtuu julkisen sektorin erityispiirteistä. Näitä erityispiirteitä kuvataan tutkimuksessa myöhemmin vielä tarkemmin. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 1; ks. 3.8)

Suomessa, kuten muissakin pohjoismaissa, julkinen sektori on suuri ja merkittävä suhteessa kansantalouden koko. (www.vm.fi 2013) Tästä syystä myös niiden kohtaamat riskit ovat taloudellisesti erittäin merkittäviä. Julkisen sektorin tarkoituksena on suojata ihmisiä riskeiltä, mutta riskikenttä on laajentunut sen myötä, kun julkinen sektori on alkanut tarjota laajempia palveluita. Julkinen hallinto tarjoaa muun muassa sosiaalisia palveluita sekä terveydenhuoltoon ja koulutukseen liittyviä palveluita, jotka sisältävät kaikki erilaisia riskejä. Tämän lisäksi julkinen sektori on vastuussa muun muassa ympäristön suojelusta sekä teollisuuden ohjaamisesta ja sen säännöistä, joissa riskit erityisesti korostuvat. (Cooper 2010, 9)

Zurich Municipal:n tutkimuksen mukaan vielä vuonna 2007 julkisten organisaatioiden merkittävin riski oli yhteistyökumppaneihin liittyvä riski. Finanssikriisin myötä asia on muuttunut. Vuonna 2010 sitä tutkittiin uudestaan, jolloin tuloksena oli, että erityinen ongelma julkisella sektorilla on rahoituksen väheneminen suhteessa palveluiden tarpeiden kasvuun. (Zurich Municipal 2010, 2)

Tutkimuksen aihe on erityisen mielenkiintoinen, koska samanlaista tutkimusta ei ole aikaisemmin toteutettu Suomessa vastaavalla tavalla. Kansainvälisesti vastaavanlaisia tutkimuksia on toteutettu, mutta hieman eri näkökulmista. Tutkimusta on tehty muun muassa Caledonian yliopistossa, jossa on oma riskienhallintaan erikoistunut koulutusohjelma. Kansainvälisesti

tunnettuja julkisen sektorin riskienhallinnan tutkijoita Caledonian yliopistossa ovat esimerkiksi Darinka Asenova, Steven Bailey ja Matthias Beck.

Tutkimus on tärkeä ja kiinnostava, koska aihealuetta on tutkittu hyvin vähän, mutta myös siksi, että se ei ole saanut julkisessa keskustelussa riittävästi huomiota. Suomessa riskienhallintaa ei ole kaikissa julkisen sektorin organisaatioissa saatu integroitua keskeiseksi osaksi päivittäisiä toimintoja, eikä sen johtamista ole kaikissa tapauksissa keskitetty kenellekään yksittäiselle henkilölle. Monissa tapauksissa, joissa riskienhallinta on koordinoitua, sillä on huomattavan pieni painoarvo kyseisen henkilön toimenkuvaan liittyvissä tehtävissä. Vahva riskienhallinta ja sen johtaminen ovat kuitenkin erityisen tärkeitä julkisen organisaation selviytymisessä ja tämä asia tulisi erityisesti huomioida taloudellisesti vaikeina aikoina.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten suomalaiset kaupungit toteuttavat riskienhallintaansa. Toisena tavoitteena on selvittää, miten riskienhallintaan suhtaudutaan ja miten se on kaupunkien tasolla organisoitu. Onko riskienhallinnan koordinointi keskitetty kenellekään vai onko vastuu jaettu organisaatiossa? Samalla pyritään selvittämään yleisimmät käytössä olevat riskienhallintamenetelmät ja riskit, joita kaupungit kohtaavat.

Tutkimusongelmat ovat:

- *Miten riskienhallinta on toteutettu suomalaisissa kaupungeissa?*
- *Miten riskienhallinnan organisointi kaupungeissa on toteutettu?*

Alaongelmina ovat:

- *Liittyykö toteutukseen ja organisointiin ongelmia?*
- *Minkälaisia nämä ongelmat ovat ja miten ne vaikuttavat?*

Tärkeimmäksi tutkimuksen tarkastelun osaksi on valittu riskienhallinnan toteutus, joka on yksi riskienhallintaprosessin vaiheista. Sillä on erityisen merkittävä vaikutus riskienhallinnan tuloksiin. Se voidaan nähdä myös laajempänä käsitteenä, joka käsittää organisaatiossa tapah-

tuvan riskienhallinta toiminnan, jossa riskienhallintaprosessi on vain osana. Tutkimuksen kohteena ovat suomalaiset kaupungit julkisen sektorin edustajina, jotka saavat riskienhallintakirjallisuudessa vähemmän huomiota. Nämä kohteet pyritään kartoittamaan ensimmäisen tutkimusongelman avulla. Tarkoituksena on saada vastaus tähän kysymykseen teemahaastattelujen kautta.

Toisessa tutkimusongelmassa halutaan selvittää, miten riskienhallinnan organisointi kaupungeissa konkreettisesti tapahtuu. Myös tähän tutkimusongelmaan on tarkoitus vastata teemahaastattelun avulla. Tämä tutkimus on kuvaileva ja kartoittava, johon tällaiset tutkimusongelmat sopivat hyvin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 129, 138–139)

Alaongelmilla pyritään selvittämään sekä toteutukseen ja organisointiin liittyviä ongelmia. Aluksi selvitetään, onko ongelmia ylipäättään olemassa. Mikäli näitä ongelmia löytyy, halutaan selvittää, minkälaisia ne ovat ja miten ne vaikuttavat organisaatioon ja riskienhallintaan.

1.3 Keskeiset rajaukset

Riskienhallintaprosessi koostuu yksinkertaistettuna riskien tunnistamisesta, niiden arvioinnista, riskienhallinnan toteutuksesta sekä riskienhallintaprosessin seurannasta, arvioinnista ja kehittämisestä (Her Majesty's Treasury 2004, 13). Tässä tutkimuksessa on keskitytty riskienhallinnan toteutukseen ja rajattu muut prosessin vaiheet ulkopuolelle. Vaikka yleisimpiä riskejä esitellään, ei huomiota ole kiinnitetty esimerkiksi niiden tunnistamiseen. Tämä on tehty siksi, että tutkimus on voitu pitää sopivan kokoisena sekä selkeänä. Huomioitavaa on kuitenkin, että riskienhallinta on hyvin laaja käsite ja siihen liittyy paljon muitakin kuin pelkkä riskienhallintaprosessi, joten tutkimuksessa riskienhallinnan toteutusta on tarkasteltu laajemmalla perspektiivillä (ks. 1.2).

Tutkimuskohde on rajattu käsittämään vain suomalaisia kaupungeja. Näin on tehty, koska suomalainen toimintaympäristö koetaan tärkeäksi sekä tutkimuksen toteutuminen on todennäköisempää, kun yhteiskumppaneihin on ennestään kontakteja. Lisäksi laajuus ja näkökulma saadaan pidettyä sopivana, kun tutkimuskohteet ovat toisiinsa nähden hyvin vertailukelpoisia. Kaupunkiorganisaatiot ovat hyvin laajoja ja suuria organisaatioita, koska kaupunkien tehtäväkenttä on hyvin laaja. Lisäksi kaupungeilla on paljon liikelaitoksia ja tytäryhtiöitä. Tästä syys-

tä on päätetty keskittyä vain kaupunkien ydinprosesseihin, koska muuten tutkimuksesta tulisi liian laaja, eikä siitä tulisi johdonmukaista ja selkeää kokonaisuutta.

1.4 Keskeiset käsitteet

Seuraavaksi esitetään tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet. Ne esitetään melko suppeasti ja niitä syvennetään tarkemmin tutkimuksen edetessä.

Riskienhallinta käsitteeseen liittyy olennaisesti riski-käsite. Riskillä tarkoitetaan epävarmuutta liittyen jonkin toiminnan lopputulokseen. (Harrington & Niehaus 2003, 1) Riskienhallinnalla tarkoitetaan tämän epävarmuuden hallintaa kohti positiivisia lopputuloksia. (Williams, Smith & Young 1998, 1)

Her Majesty's Treasury:n (2004, 13) mukaan *riskienhallintaprosessi* jakautuu neljään vaiheeseen: 1) riskien tunnistamiseen, 2) riskien arvioitiin, 3) riskienhallinnan toteutukseen sekä 4) seurantaan ja uudelleenarviointiin. Tähän yksinkertaistettuun prosessimalliin voidaan liittää paljon muutakin. Esimerkiksi ISO 31000 lisää malliin olennaisesti liittyväksi myös seurannan, kommunikoinnin ja uudelleenarvioinnin osaksi jokaista prosessin vaihetta. Tämän lisäksi ISO 31000 huomioi myös taustalla vaikuttavat perusedellytykset riskienhallinnalle. Tässä tutkimuksessa riskienhallintaprosessilla tarkoitetaan sitä prosessia, jonka kautta riskienhallinta tapahtuu organisaatiossa. (ISO 31000 2009)

ISO 31000 (2009, 2) määrittelee *riskienhallinnan viitekehyksen* joukoksi komponentteja, jotka tarjoavat perustan organisaatiolle suunnitella, toteuttaa, seurata, arvioida ja jatkuvasti kehittää riskienhallintaa läpi organisaation. Riskienhallinnan viitekehyksen synonyymina käytetään usein myös riskienhallintastandardi-käsitettä.

Harisalo et al. (2007, 21) mukaan *Julkinen hallinto/sektori* muodostuu kahdesta yhteiskunnan kivijalasta eli valtiosta ja kunnallisesta itsehallinnosta. Julkinen hallinto tarkoittaa eri hallinnon tasoilla julkisia tehtäviä hoitavia organisaatioita. Julkisen sektorin vastakohtana on yksityinen sektori.

Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan tapaa järjestää paikallisten asioiden hoito. Ajatuksena on, että päätösvaltaa käyttää yhteisön asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnallisen itsehallinnon perusyksiköitä ovat kunnat ja kaupungit. (Harjula & Prättälä 2012, 3)

Organisoidussa ympäristössä ihmisillä on paremmat edellytykset toimia ja innovoida. Tällainen ympäristö lisää myös tehokkuutta. Ihmiset ovat riippuvaisia työnjaosta, motivoinnista, palkitsemisesta, koordinoinnista ja valvonnasta. Tämän takia tarvitaan *organisointia*. (Harisalo 2008, 13–14) Sivistyssanakirjan mukaan organisoinnilla tarkoitetaan eri osien tai toimien järjestämistä toimivaksi kokonaisuudeksi. (www.suomisanakirja.fi 2013)

1.5 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Teorian aineisto koostuu muun muassa tietokantahaun avulla saaduista artikkeleista sekä joistain erityisistä artikkeleista, joita Skotlannista Caledonian yliopiston julkisen sektorin riskienhallintaan erikoistunut tutkija on suositellut. Sen lisäksi käytössä on riskienhallintakirjallisuutta julkisen sektorin näkökulmasta. Tärkeä osa on myös kansainväliset ja kotimaiset teokset riskienhallintaprosessista ja julkisesta sektorista.

Empiriaosuutta varten materiaalia on kerätty Jyväskylän kaupungilta sekä muilta tutkimukseen osallistuneilta kaupungeilta. Riskienhallinnan toimintaympäristön hahmottaminen lähtee näin suuren organisaation tapauksessa organisaatorakenteen ymmärtämisestä. Tämän lisäksi on tärkeää tuntea perustiedot koskien kaupungeja, koska ne vaikuttavat usein myös talouteen ja riskienhallintaan. Riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin tilanne selvitetään asiantuntijahaastattelujen avulla.

Haastattelu on perusteltu valinta aineistonkeruumenetelmäksi, koska se on hyvin joustava tapa hankkia aineistoa ja vuorovaikutus haastateltavan kanssa mahdollistaa tiedonhankinnan oikein suuntaamisen itse tilanteessa. Sen avulla on myös mahdollista saada esiin paremmin eri motiiveja ja merkityksiä, jotka ovat erityisen tärkeitä tällaisessa tutkimuksessa. Tutkimushaastattelut jaetaan kolmeen lajiin niiden strukturointiasteen perusteella eli miten kiinteästi kysymykset on muotoiltu ja miten haastattelijä jäsentää tilannetta. Näitä ovat Hirsjärven ja Hurmeen (2011) mukaan lomakehaastattelu, teemahaastattelu ja strukturoimaton haastattelu. Lomakehaastattelussa strukturointiaste on kaikista suurin eli kysymysten ja väitteiden muoto

sekä esitysjärjestys on täysin määrätty ennalta. Strukturoimaton eli avoin haastattelu on taas tämän vastakohta. Avoimessa haastattelussa käytössä on avoimia kysymyksiä, joiden pohjalta keskitytään itse keskusteluun ja sen kautta rakennetaan haastatteluun jatkoa. Tämä haastattelun muoto muistuttaa hyvin paljon keskustelua. Näiden kahden välimuoto on puolistrukturoitu haastattelu eli teemahaastattelu. Teemahaastattelu rakentuu eri teemojen alle, joihin on mietitty kysymykset valmiiksi, mutta vastausvaihtoehtoja ei ole ennalta määritetty, vaan vastaaja voi vastata niihin vapaasti omin sanoin. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34, 43–45, 47–48) Tässä tutkimuksessa käytetään teemahaastattelua näistä kolmesta haastattelun eri lajista.

Tutkielmat ryhmitellään lähestymistavan perusteella kvantitatiiviseen eli määrälliseen ja kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 135) Yksinkertaisimmillaan voidaan sanoa, että kvantitatiivinen tutkimus perustuu numeroiden käyttöön. Kvantitatiivinen tutkimus tavoittelee yleistettävyyttä, ennustettavuutta ja kausaaliselityksiä, kun sen sijaan kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on kontekstuaalisuus, tulkinta ja toimijoiden ymmärtäminen. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 22, 24) Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on siis ymmärtää kuvattavaa ilmiötä. Se pyrkii tuomaan esiin sen laadun ja merkityksen sekä pyrkii tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen, joka sopii hyvin, kun tarkoituksena on hahmottaa, mitä tapahtuu jollakin osa-alueella ja kun halutaan selvittää vähän tunnettua ilmiötä. Tämä lähtökohta on myös tässä tutkimuksessa, kun tarkoituksena on selvittää, minkälainen tilanne on suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin osalta. Voidaan sanoa, että tämä tutkimus on kartoittava, mutta siitä löytyy myös kuvailevia piirteitä. Tarkoitus on tilanteen kartoituksen lisäksi kuvailla ilmiö mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Tällaisessa tapauksessa yhtenä hyvänä tutkimusstrategiana pidetään tapaustutkimusta, joka on valittu tämän tutkimuksen tutkimusstrategiaksi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 138–139, 160–161)

Tutkielma pohjautuu teoreettiseen viitekehykseen, jonka pohjalta suoritetaan tapaustutkimus. Käytössä on yksi päätapaus, jota verrataan muihin tapauksiin. Vertailun pohjalta on tarkoitus muodostaa johtopäätöksiä. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2009, 134–135) määrittelevät tapaustutkimuksen yhdeksi kolmesta perinteisimmistä tutkimusstrategioista. Tapaustutkimuksessa tarkastellaan tietoa yhdestä tapauksesta tai ryhmästä tapauksia, jotka liittyvät toisiinsa. Tavoitteena on yleensä jonkin ilmiön kuvaaminen. Laineen, Bambergin & Jokisen (2007, 9–10) mukaan tapaustutkimuksessa on perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkittavaksi

valitusta ilmiöstä. Kohteena voi olla yksilö, yhteisö, organisaatio, kaupunki, valtio, sivilisaatio tai tapahtumakulku. He nostavat esille, että tapaustutkimusta tehdessä on aina tärkeää oppia jotain tutkittavasta tapauksesta, mikä ei ole ennestään tiedossa, vaan vaatii lisävalaisua. Tapaustutkimuksen avulla halutaan lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja siihen liittyvistä olosuhteista, joiden vaikutuksesta tapaus on sellainen kuin se on. Tutkijalla on usein käsitys tapauksen tärkeydestä, mutta sen lopullinen merkitys paljastuu vasta tutkimuksen edetessä.

Aihetta tutkitaan ensin kartoittamalla Jyväskylän kaupungin tilanne. Jyväskylän kaupunkia verrataan sen jälkeen kahteen muuhun vertailukelpoiseen suomalaiseen kaupunkiin, jotta saadaan laajempi käsitys suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutuksesta. Näiksi kaupungeiksi on valittu Tampere ja Espoo. Nämä kaupungit on valittu tutkimukseen, koska ne ovat vertailukelpoisia Jyväskylän kanssa ja ne ovat myös kaupunkeja, joihin Jyväskylässä toimintaa verrataan. Vertailun avulla on mahdollista saavuttaa laajempi käsitys, jotta tuloksia voidaan myös yleistää.

Tutkimuksen analysointimenetelmäksi on valittu Iso-Britannian valtionvarainministeriön Risk Management assessment framework. Se on valittu, koska se soveltuu erityisesti julkisen sektorin riskienhallinnan analysointiin. Iso-Britannia on tehnyt paljon kehitystyötä julkisen sektorin riskienhallinnan osa-alueella ja se on luomiensa ohjeistusten sekä viitekehysten ansiosta kansainvälinen edelläkävijä. Analysointimenetelmän avulla voidaan määrittää seitsemän osa-alueen saavuttamat tasot, jotka on valittu analysointikohteiksi. Näitä osa-alueita ovat riskienhallintaan liittyvä johtaminen, henkilöstö, strategia ja käytännöt, yhteistyökumppanit, prosessit, riskien hoitaminen ja tulokset. Mallin tarkoituksena on löytää puutteita ja kehittämisen kohteita. Tutkimuksessa on muodostettu taulukko näiden tasojen perusteella, johon osa-alueet on arvioitu kaupungeittain. Toisin kuin alkuperäisessä menetelmässä ne on myös laskettu yhteen horisontaalisesti ja vertikaalisesti, niin että on saatu tunnusluvut kuvaamaan jokaisen kaupungin kokonaisuoriutumista sekä tunnusluvut kuvaamaan jokaisen seitsemän osa-alueen kokonaispisteitä. Tällä tavoin ne ovat jossain määrin vertailukelpoisia keskenään. Saatuja lukuja arvioitaessa on huomioitu, että ne eivät ole suhteasteikollisia lukuja. Yhteenlaskettujen lukujen mukaan ottaminen on kuitenkin perusteltua, sillä vaikka ne eivät olekaan täysin vertailukelpoisia keskenään, niin ne ovat erittäin suuntaa-antavia ja tuovat siksi lisäarvoa tutkimukselle. Riskienhallinnan analysointityökalun käyttöä riskienhallinnan analysoimisessa voi-

daan pitää perusteltuna, koska sen avulla voidaan hahmottaa kokonaiskuvaa hyvästä riskienhallinnasta. (Her Majesty's Treasury 2009; ks. 4.4)

1.6 Keskeinen kirjallisuus

Vaikka aihe on erittäin merkittävä ja ajankohtainen, niin siitä löytyy melko vähän tähän tutkimukseen sopivaa kirjallisuutta ja artikkeleita. Tämä johtuu siitä, että julkisen sektorin riskienhallinta on vasta kasvava ja uusi aihekokonaisuus. Tähän tulokseen ollaan tultu laajojen tietokantahakujen jälkeen, joiden avulla löydettiin kuitenkin myös aiheeseen sopivaa kirjallisuutta ja artikkeleita. Tutkimuksen riskienhallintaosuus koostuu pääosin aihetta koskevasta kirjallisuudesta ja julkisen sektorin riskienhallinnan kansainvälisistä artikkeleista. Koko tutkimuksen aineisto voidaan jakaa seuraavasti kuuteen ryhmään: 1) teoriakirjallisuus, 2) artikkelit ja muut julkaisut, 3) standardit ja ohjeistukset, 4) oikeudelliset lähteet, 5) Internet-sivustot ja 6) haastattelut.

Riskienhallintakirjallisuus on pääasiassa yhdysvaltalaista kirjallisuutta, kuten Harrington & Niehaus (2003) ja Williams, Smith & Young (1998). Nämä teokset on valittu, koska niitä pidetään kansainvälisesti valideina ja niissä riskienhallinnan rakenteet on esitetty erittäin hyvin. Näiden lisäksi tutkimuksessa on käytetty muutamia suomalaisia teoksia, kuten Suominen (2003). Se on perusteltua, koska tutkimuksen kohteina olevat kaupungit sijaitsevat Suomessa ja siksi on haluttu saada myös suomalaista näkemystä kansallisesti tunnetuista aihekokonaisuuteen liittyvistä teoksista.

Julkisen sektorin teoriaosuudessa tärkein teos on Harjula & Prättälä (2012) Kuntalaki - taustat ja tulkinnat, joka on erinomainen teos aihepiiristä. Kaupunkien riskienhallinnan perusteet tulevat kuntalainsäädännöstä ja sen takia tämä teos on tutkimuksen kannalta erityisen tärkeä. Lisäksi teoriassa on käytetty Tampereen yliopiston hallintotieteiden professorin Risto Harisalon teoksia Organisaatioteoriat (2008) ja Harisalo et al. Julkinen toiminta – julkinen politiikka (2007). Kansainvälistä lisää tuovat Hughes (2003) ja Rainey (2009). Nämä kaikki teokset on tarkoin valittu, niin että ne sopivat erityisesti tähän tutkimukseen.

Julkisen sektorin riskienhallintakokonaisuus rakentuu pääasiallisesti kansainvälisten artikkelien varaan, kuten Woods (2010), Zurich Municipal (2010), VAGO (2007) ja Braig, Gebre, &

Sellgren (2011). Artikkelit, kuten Zurich Municipal:n tekemä Tough Touches, ovat laajoja selvityksiä julkisen sektorin riskeistä ja riskienhallinnasta. Zurichin vakuutus konserniin kuuluva Zurich Municipal on globaalisti erittäin tunnettu julkiseen riskienhallintaan ja vakuuttamiseen erikoistunut yhtiö, joka on erityisen merkittävä Iso-Britanniassa, josta myös tutkimuksen analysointimenetelmä tulee. Siitä syystä tätä Zurich Municipalin tekemää selvitystä on käytetty keskeisenä runkona myös tutkielman teoriaosuudessa. VAGOn eli Australiassa sijaitsevan Viktorian osavaltion sisäisen tarkastuksen organisaation tekemä selvitys on valittu, koska Australia on yhdessä Uuden-Seelannin kanssa ollut globaalisti edelläkävijä julkisen sektorin riskienhallinnan kehittämisessä, esimerkiksi riskienhallintaviitekehysten osalta, ja siellä erityisesti Viktorian osavaltio (ks. 2.3). Artikkelien lisäksi käytössä on Drennan & McConnell:n (2010) teos Risk and Crisis Management in the Public Sector, joka sopii hyvin tähän tutkimukseen, koska se käsittelee erityisesti julkista sektoria riskienhallinnan näkökulmasta.

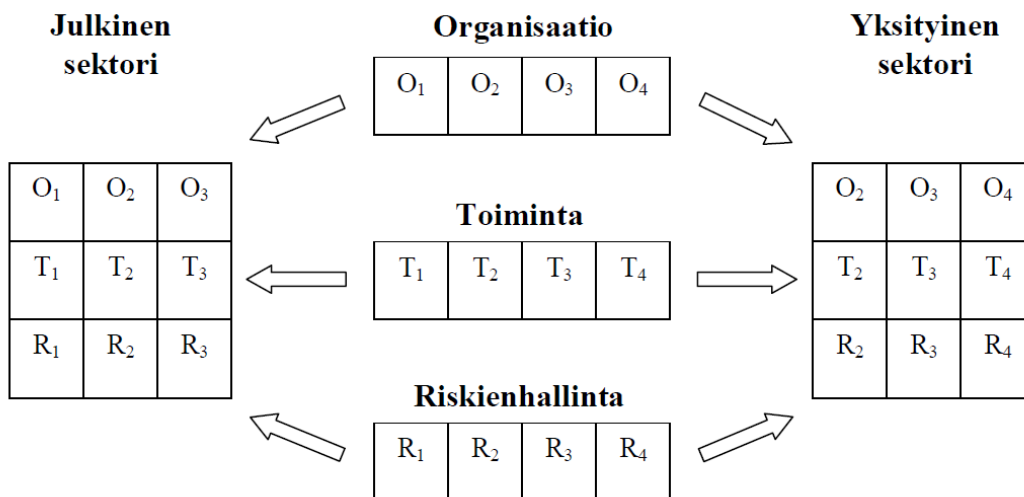
Viitekehykset ja ohjeistukset ovat valtion tai kansainvälisen organisaation julkaisemia, kuten esimerkiksi The International Organization of Standardization (ISO) julkaisema riskienhallinnan viitekehys ISO 31000. Tällaiset viitekehykset ja ohjeistukset ovat riskienhallinnassa tärkeässä roolissa, koska niistä haetaan keinoja riskienhallinnan kehittämiseen ja niiden avulla tarkastellaan myös onnistumista. Tärkein viitekehys tämän tutkimuksen kannalta on analysointimenetelmänä käytetty Her Majesty's Treasury (2009) Risk Management assessment framework. Muita olennaisia ovat Her Majesty's Treasury:n Orange Book (2004), joka on ohjeistus riskienhallinnan periaatteista, COSO ERM (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions Enterprise Risk Management), EFQM Excellence -malli (The European Foundation for Quality Management) ja ISO 31000. COSO ERM ja ISO 31000 ovat kansainvälisesti suosituimpia viitekehyksiä. EFQM Excellence -malli on otettu mukaan tutkimukseen, koska analysointimenetelmä on sen sovellus. Se on erittäin tärkeä laatujohtamisen malli. Her Majesty's Treasury:n Orange Book on Iso-Britannian valtionvarainministeriön kehittämä, kuten Risk Management assessment framework, ja sopii siksi erittäin hyvin tähän tutkimukseen.

Kaikkien näiden edellä mainittujen lisäksi olen käyttänyt Internet-lähteitä avuksi hakemalla niiden kautta lisätietoa joihinkin kokonaisuuksiin, esimerkiksi tilastotietoja julkisen sektorin

osioon. Oikeudelliset lähteet ovat keskeisimpiä lakeja, jotka liittyvät aihekokonaisuuteen. Haastattelut ovat empiriaosuuden aineistona.

1.7 Tutkimuksen teorettinen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys on esitetty kuviossa 1. Sen avulla on tarkoitus hahmottaa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin erityispiirteitä. Kuvioon on kerätty kolme tutkimuksen kannalta tärkeää kokonaisuutta: organisaatio, toiminta ja riskienhallinta. Toiminta sisältää muun muassa organisaation prosessit, joiden kautta toiminta tapahtuu. Riskienhallinta on osa näitä molempia eli toimintaa ja sen prosesseja, koska riskienhallinta pyritään integroimaan osaksi toimintaa. Tämä tapahtuu eri prosessien avulla. Riskienhallinta on kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta hyvin olennainen asia, siksi se on haluttu nostaa kuviossa omaksi kokonaisuudekseen.



Kuvio 1. Tutkimuksen teorettinen viitekehys

Kokonaisuudet on kuviossa jaettu neljäksi tekijäksi, joilla pyritään esittämään kaikkien näiden kokonaisuuksien erilaisia ominaisuuksia. Kuvio hahmottaa sitä, että julkisella sektorilla ja yksityisellä sektorilla on yhteisiä tekijöitä eli yhteisiä ominaisuuksia. Tämän lisäksi näillä sektoreilla on myös omia tekijöitä eli toisistaan eroavia ominaisuuksia. Tällä kuviolla pyritään hahmottamaan tätä yhtenäisten ja eroavien ominaisuuksien kokonaisuutta, joka näiden sektorien väliltä löytyy. Riskienhallinta on erityisen tärkeässä osassa tässä tutkimuksessa, mutta

siihen vaikuttavat myös muut ominaisuudet, jotka yhdessä riskienhallinnan kanssa muodostavat oman kokonaisuutensa.

1.8 Tutkimuksen kulku

Tutkimus on jaettu viiteen päälukuun. Niistä ensimmäinen on johdanto, jossa tutustaan tutkimuksen aihealueeseen ja keskeiseen kirjallisuuteen, joka muodostaa tutkielman teoreettisen viitekehysten. Johdannossa myös määritellään tutkimusongelmat, tutkimuksen tavoitteet, keskeiset rajaukset ja käsitteet. Näiden asioiden lisäksi johdannossa käydään läpi tutkimusmenetelmät ja esitellään tutkittava aineisto.

Luvut kaksi ja kolme muodostavat tutkielman teoriaosuuden. Luvussa kaksi käsitellään tutkimuksen kannalta olennainen riskienhallintaprosessi. Sen kautta on tarkoitus luoda ymmärrys riskienhallintaprosessista ja sen lähtökohdista. Sen lisäksi käsitellään riskienhallinnan viitekehysiä sekä tutkimuksen analysointimenetelmä. Luku kolme käsittelee julkista sektoria, sille ominaisia piirteitä sekä julkisen sektorin riskienhallinnan erityispiirteitä. Tämä auttaa hahmottamaan itse tutkimuksen kohdetta, joka on erilainen kuin riskienhallinnan tarkastelussa yleensä oleva yksityinen sektori.

Luku neljä on empiriaosuuden luku. Sen alussa on esitellään tutkimuksen kohdekaupungit, jonka jälkeen puretaan riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin tilaa kuvaava aineisto. Tässä yhteydessä esitellään myös kaupunkien kohtaamia riskejä ja käytössä olevia riskienhallintamenetelmiä. Sen jälkeen toteutusta ja organisointia analysoidaan Her Majesty's Treasury:n Risk Management assessment framework:n avulla, jonka tuloksena muodostuu taulukko kuvaamaan kaupunkien riskienhallintaa eri osa-alueittain.

Viimeinen luku on tutkielman yhteenveto. Siinä peilataan tutkimusaineistoa tutkimusongelmiin. Tähän kappaleeseen sisältyvät myös kehittämisehdotukset, tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset.

2 RISKIENHALLINTAPROSESSI JA RISKIENHALLINNAN VIITEKEHYKSET

Riski kuvataan epävarmuutena tulevaisuudesta ja sen vaikutuksista. Se on osa liiketoimintaa ja jokapäiväistä elämää. (Harrington & Niehaus 2003, 1) Riskien vaikutus voi olla positiivinen tai negatiivinen, mutta usein niiden toteutumisella nähdään vain negatiivisia seurauksia. Taloudelliset seuraukset kannustavat riskienhallinnan toteutukseen. Organisaation johto toteuttaa riskienhallintaa riskien arvioinnin ja erilaisten toimien avulla, jotta riskien epävarmuustekijöiden vaikutukset yrityksen kannalta olisivat mahdollisimman positiivisia. (Williams, Smith & Young 1998, 14–15, 26) Riskienhallinta nähdään usein myös näitä epävarmuustekijöitä torjuvana ja hyödyntävänä prosessina. (Suominen 2003, 27)

Tässä luvussa pyritään kuvaamaan riskienhallinnan toteutusta organisaatiossa riskienhallintaprosessin kautta. Se on tarkoitus tehdä hyvin pääpiirteittäin, mutta kuitenkin siten, että julkisen sektorin riskienhallintaa olisi helpompi hahmottaa. Luvussa on käytetty muun muassa ISO 31000 -viitekehyksen esimerkkiä. Riskienhallintaprosessin jälkeen käydään läpi yleisesti käytössä olevia riskienhallintaviitekehyksiä, jotta saataisiin käsitys, minkä avulla organisaatiot yleensä riskienhallintaa hahmottavat. Tämän jälkeen esitetään tutkimuksen analysointimenetelmän pohjana käytetty EFQM Excellence -malli. Lopuksi esitellään tässä tutkimuksessa analysointimenetelmänä käytetty Iso-Britannian valtionvarainministeriön kehittämän riskienhallinnan arvioinnin viitekehyksen Her Majesty's Treasury Risk Management assessment framework:n pääpiirteet. Se soveltuu erityisesti julkiselle sektorille. Viitekehys on sovellus EFQM Excellence -mallista, joka on alun perin laatujohtamisen malli (Her Majesty's Treasury 2009, 3).

2.1 Riskienhallinnan lähtökohdat

Lähtökohtana koko riskienhallinnan toteutukselle on organisaation johdon sitoutuminen ja osallistuminen riskienhallintaan. Riskienhallinnan suunnittelu ja riskienhallintakulttuurin integroiminen organisaation toimintaan ovat johdon tärkeimpiä tehtäviä. (ISO 31000 2009, 9) Riskienhallinnan integroiminen osaksi organisaation toiminnan johtamisen järjestelmää on

tärkeää, jotta se olisi tehokasta. Tehokkaimmillaan riskienhallinta on, kun riskienhallintatyökentely sisältyy normaaliin päivittäiseen työntekoon. Siksi riskienhallinnan tulee ulottua organisaation jokaiselle tasolle. (Suominen 2003, 28; Her Majesty's Treasury 2004, 10)

Organisaation johdossa eri osapuolilla on myös omat vastuualueensa. Organisaation hallitus on vastuussa riskienhallinnan periaatteiden luomisesta. Ne antavat muulle organisaatiolle ne pelisäännöt, esimerkiksi riskien ottamisessa, jonka mukaan muut toimivat. Riskienhallinnanjohtaja rakentaa näiden periaatteiden pohjalta riskienhallinnan viitekehyksen eli sen toimintaympäristön, jossa muu organisaatio riskienhallintaa toteuttaa. Hän vastaa myös riskienhallinnan seuraamisesta ja raportoinnista hallitukselle. Lisäksi riskienhallinnanjohtaja on myös vastuussa viitekehyksen kehittämisestä käyttäen apuna muualta organisaatiosta tulevia viestejä. Toiminnan johto yhdessä toimintayksiköiden kanssa on vastuussa riskienhallinnan toteutuksesta integroituna osana muuta toimintaa organisaation johdolta tulevien riskienhallinnan periaatteiden ja toimintaympäristön puitteissa. He laativat yksityiskohtaisia riskienhallintasuunnitelmia, seuraavat ja tunnistavat riskejä sekä raportoivat näistä säännöllisesti koskien omaa toimintayksikköään. Organisaatio voi lisäksi perustaa riskienhallintaprosessin toimivuutta seuraavan objektiivisen, mutta organisaation sisäisen ryhmän. Tämä auttaa riskienhallintaprosessin kehittämisessä. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 130–131)

Organisaatiot ovat olemassa tietyn tarkoituksen takia. Yksityisellä sektorilla tarkoituksena voi olla arvonluonti tai arvon suojaaminen ja julkisella sektorilla palveluiden tarjoaminen. Toimintaan liittyy aina riskejä, joita riskienhallinnan avulla voidaan hallita. Riskienhallinnan avulla voidaan esimerkiksi tehostaa prosesseja tai taata turvallisuus. Jotta riskienhallinta olisi tehokasta, tulee riskienhallinnan olla integroituna kaikkiin organisaation prosesseihin. Se ei saa olla yksittäinen prosessi, vaan kokonaisvaltaista toimintaa organisaation suunnittelusta ja strategian muodostuksesta alkaen. Siksi se on otettava osaksi päätöksentekoa. (Her Majesty's Treasury 2004, 9; ISO 31000 2009, 7)

Tärkeää riskienhallinnassa on epävarmuuden konkretisointi mitattavaan muotoon (ISO 31000 2009, 7). Tätä pyritään kuvaamaan riskin arvolla. Riskillä on arvo, vaikka vahinkoa ei koskaan sattuisikaan, ja se johtuu epävarmuudesta. Tätä vastaan suojaudutaan usein vakuutuksella. Vakuutusyhtiö pyrkiikin selvittämään tämän epävarmuuden hinnan ja se on myös ihanteellinen vakuutuksen hinta. (William, Smith & Young 1998, 14)

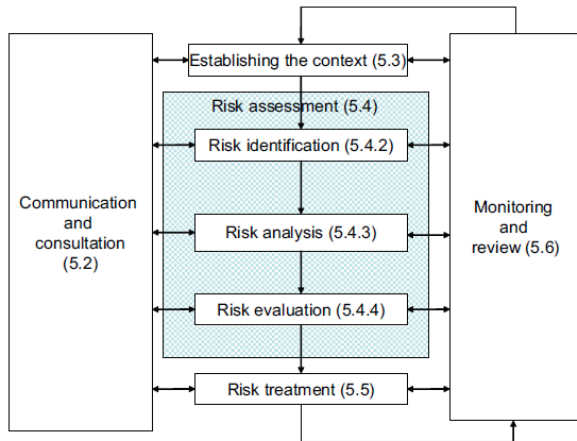
Riskienhallinnan toteutuksen tulee olla systemaattista, siihen tulee panostaa aikaa ja resursseja sekä hyödyntää jatkuvasti tuoreinta tietoa. Riskienhallintaa suunniteltaessa tulee muistaa, että jokainen organisaatio on yksilö, eikä riskienhallinta ole siksi kopioitavissa keneltäkään toiselta. Sen tulee olla läpinäkyvää toimintaa ja kaikki osapuolet huomioivaa. Riskienhallinnan tulee olla dynaamista ja jatkuvasti valmis muutokseen. Ulkoiset olosuhteet ja riskit muuttuvat jatkuvasti, siksi organisaation täytyy olla valmis muutokseen. Tästä syystä riskienhallintaa tulee koko ajan kehittää. Riskienhallinnan onnistumiseen vaikuttaa vahvasti myös viitekehys. Se tarjoaa perustan ja lähtökohdat riskienhallinnan järjestämiselle. (ISO 31000 2009, 7–8; ks. myös 2.3)

2.2 Riskienhallintaprosessi

Muun muassa Harrington & Niehaus (2003, 8–9) esittävät riskienhallintaprosessin viiden päävaiheen avulla. Näitä ovat merkittävien riskien tunnistaminen, näiden riskien todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi, riskienhallintamenetelmien kehittäminen ja valitseminen, valittujen menetelmien käyttöönotto sekä toteutuksen seuranta ja valittujen menetelmien sopivuuden arviointi.

ISO 31000 (2009, 13–21) esittää riskienhallintaprosessin tästä perinteisestä esityksestä hie-man poiketen (ks. kuvio 2). Viitekehysten mukaan kommunikointi sekä seuranta ja uudelleenarviointi ovat mukana kaikissa riskienhallintaprosessin vaiheissa. Prosessi lähtee liikkeelle perusedellytysten luomisesta. Sen jälkeen tapahtuu riskien arviointivaihe, johon sisältyy riskien tunnistaminen, analysointi ja arviointi. Tämän pohjalta riskienhallintaa toteutetaan menetelmien avulla. Toteutusta seurataan ja uudelleenarvioidaan sekä sen avulla kehitetään riskienhallinnan perusedellytyksiä.

Tässä luvussa prosessi kuvataan jaoteltuna riskien tunnistukseen, riskien arviointiin, johon myös analysointivaihe sisällytetään, riskienhallinnan toteutukseen sekä jatkotoimenpiteisiin eli prosessin seurantaan, uudelleenarviointiin ja kehittämiseen, kuten on tehty esimerkiksi Her Majesty's Treasury'n Orange Book:ssa (2004, 13). Tämä esitystapa on tietoisesti valittu, koska se on kaikista selkein ja kuvaavin esitystapa. Myöhemmin tutkimuksen empiriaosuudessa näistä vaiheista keskitytään erityisesti riskienhallinnan toteutukseen.



Kuvio 2. Riskienhallintaprosessi (ISO 31000 2009, 14)

2.2.1 Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamisen lähtökohtana on erilaisten menetelmien avulla havaita organisaatiota uhkaavia vaaratilanteita (Suominen 2003, 40). Usein vaaratilanteilla tarkoitetaan altistusta taloudelliselle tappiolle. Näiden altistumisten tunnistamiseen on olemassa useita menetelmiä. Yksi esimerkki ovat laajat kysymyslistat tyypillisistä riskeistä. (Harrington & Niehaus 2003, 30; ks. liite 1)

Tunnistusmenetelmien avulla pyritään saamaan tietoa riskin lähteestä, riskitekijästä, riskin syistä ja kohteesta. Riskin lähteellä tarkoitetaan mahdollisuutta positiiviselle tai negatiiviselle vaikutukselle, eli hyötyä ja tappiota. Riskitekijä on esimerkiksi öljyinen rätti lähellä uunia. Syy voi olla esimerkiksi tuli, joka johtuu riskitekijästä. Riskin kohde on esimerkiksi se toimintila, jossa öljyinen rätti ja uuni sijaitsevat. (Williams, Smith & Young 1998, 64–65) Näiden lisäksi riskien tunnistuksessa tulisi selvittää riskien seurannaisvaikutukset (ISO 31000 2009, 17). Menetelmien avulla usein saadaan selville myös piileviä riskejä, joiden olemassa olosta yritys ei ole ollut tietoinen (Suominen 2003, 40–41). Laajamittainen ja huolellinen riskien tunnistus on tärkeää, koska jos riski jää tunnistamatta, jää se huomioimatta myös riskienhallintaprosessin seuraavissa vaiheissa (ISO 31000 2009, 17).

Riskien tunnistamisen tarkoituksena on koota lista niistä riskeistä, jotka voivat luoda, edistää, estää, huonontaa, nopeuttaa tai hidastaa mahdollisuuksia saavuttaa asetetut tavoitteet. Riskien tunnistuksessa täytyy huomioida myös ne riskit, jotka eivät ole organisaation itsensä hallin-

nassa, mutta vaikuttavat organisaatioon siitäkkin huolimatta, että riskin lähde tai seuraus ei ole täysin selvä. Tärkeää riskien tunnistuksessa on ajantasaisen tiedon olemassa olo, myös tämän tiedon omaavien henkilöiden mukaan ottaminen tunnistamiseen on sen kannalta erittäin tärkeää. (ISO 31000 2009, 17)

2.2.2 Riskien arviointi

Riskien arviointivaihe lähtee liikkeelle tunnistettujen riskien analysoinnista. Tarkoituksena on saada esille riskiin liittyviä tietoja. Analysoinnissa on tärkeää huomioida riskiin valmiiksi vaikuttavat rajoitusmenetelmät. (ISO 31000 2009, 18) Monesti fokus on vain jäännösriskissä, vaikka analysoinnissa tulisi huomioida riski kokonaisuudessaan (Her Majesty's Treasury 2004, 19–20).

Tyypillisesti analysointi toteutetaan selvittämällä jokaisen riskin todennäköisyys ja vaikutus. Riskin todennäköisyydellä tarkoitetaan vahinkojen määrää tietyssä ajanjaksona ja vaikutuksella sitä vaikutuksen määrää suhteessa yhteen vahinkotapahtumaan, kun riski on realisoitunut. (Harrington & Niehaus 2003, 48–49) Todennäköisyyden ja vaikutuksen määrittelyssä apuna käytetään pääasiassa 3x3- tai 5x5-tyyppisiä matriiseja (ks. liite 2). Riskin todennäköisyys ja vaikutus selvitetään käyttämällä olemassa olevia tutkimuksia ja dataa. Vaikutusta analysoidessa tulee myös huomioida, että välittömien vaikutusten lisäksi on paljon välillisiä vaikutuksia. (ISO 31000 2009, 18) Toisia riskityyppejä on helpompi analysoida ja luokitella kuin toisia. Esimerkiksi taloudelliset riskit ovat helposti puettavissa numeroiksi ja siten luokiteltavissa hyvin, kun esimerkiksi maineeseen liittyvät riskit ovat usein hyvin subjektiivisia ja siksi vaikeasti luokiteltavissa. (Her Majesty's Treasury 2004, 19)

Riskimatriisin pohjalta tehdään riskien arviointi, jossa jokaista riskiä arvioidaan suhteessa riskinottohalukkuuteen. Riskinottohalukkuudella tarkoitetaan sitä riskin määrää, jota pidetään siedettävänä ja joka ollaan valmiita kantamaan. Vertailun pohjalta muodostetaan suunnitelma siitä, miten riskienhallintaa aletaan toteuttaa. Toteutukseen vaikuttaa hyvin paljon se, missä kohdassa riskimatriisia kyseinen riski sijaitsee, eli mitkä ovat merkittävimpiä riskejä ja mitkä eivät. (Her Majesty's Treasury 2004, 20–21, 23) Arvioinnin tuloksena voi olla, että tarvitaan lisätutkimuksia tai jatketaan samalla tavalla kuin aikaisemmin, eli arvioinnin seurauksena ei aina ole välttämättä siirtyminen toteutukseen. (ISO 31000 2009, 18) Tärkeää on muistaa do-

kumentoida riskien arviointiprosessi. Siitä on hyötyä koko riskienhallintaprosessissa ja erityisesti jatkossa riskien arvioinnissa, kun riskiprofiilit ovat valmiina. (Her Majesty's Treasury 2004, 19–20)

2.2.3 Riskienhallinnan toteutus

Riskienhallinnan toteutus aloitetaan valitsemalla yksi tai useampi keino, jonka avulla riskienhallintaa aletaan toteuttaa. Keinojen yhdistelemisestä on yleensä hyötyä toteutuksessa. Sopivimman keinon valinta vaatii tasapainottelua kulujen ja saavutettujen hyötyjen välillä. Siihen voivat vaikuttaa myös asetetut tavoitteet, lainsäädäntö ja jopa luonnonsuojelu. (ISO 31000 2009, 18–19) Riskienhallinnan toteutuksen tarkoituksena on pienentää organisaation kohtaamia uhkia sekä käyttää hyväksi kaikki sen kohtaamat mahdollisuudet. (Her Majesty's Treasury 2004, 27)

Riskienhallinnan toteutus jaotellaan perinteisesti riskien kontrollointiin ja riskien rahoitukseen. Edellytyksenä organisaation riskienhallinnalle ovat siis sekä riskien kontrollointi sekä rahoitustoimet. (Suominen 2003, 98–99) Williams, Smith & Young (1998, 244, 269) jakavat kontrollointikeinot riskin välttämiseen, estämiseen, pienentämiseen sekä muuten riskiin liittyvien epämiellyttävien tekijöiden seurauksiin vaikuttamiseen. Rahoitustoimet voidaan jakaa omalla vastuulla pitämiseen sekä siirtämiseen.

Her Majesty's Treasury (2004, 27–28) jakaa keinot riskin sietämiseen, kontrollointiin, siirtämiseen, hylkäämiseen sekä mahdollisuuden hyväksikäyttämiseen. Riskin sietäminen on sitä, ettei mitään erityisiä toimenpiteitä tehdä. Riskin kontrolloinnilla tarkoitetaan, sitä että toteutuksella eli riskiä kontrolloimalla riski rajoitetaan hyväksyttävälle tasolle. Riskin siirron avulla seuraukset riskin toteutumisesta siirretään jonkin toisen tahon, esimerkiksi vakuutusyhtiön vastuulle. Joskus riski on mahdollista saada halutulle tasolle vain hylkäämällä riskiä aiheuttava toiminta kokonaan. Tätä tarkoitetaan riskin hylkäämisen vaihtoehdolla. Mahdollisuuden hyväksikäyttämistä ei voida pitää kuin vaihtoehtona muille keinoille. Mahdollisuus voi kuitenkin tulla eteen kun siedetään, kontrolloidaan tai siirretään riskejä. Esimerkiksi jos siirtokustannuksissa säästetään, voidaan rahat siirtää muuhun käyttöön, joka luo mahdollisuuksia.

Her Majesty's Treasury (2004, 28–29) jakaa kontrollointikeinot vielä ehkäiseviin, korjaaviin, ohjaaviin ja tutkiviin keinoihin. Ehkäisevien kontrollointikeinojen avulla pyritään estämään epämieluisia seurauksia riskien toteutuessa. Korjaavilla kontrollointikeinoilla korjataan jo realisoituneita epämieluisia seurauksia. Ohjaavilla keinoilla taas tavoitellaan sitä, että jokin tietty seuraus saavutetaan. Tutkivilla keinoilla pyritään löytämään epämieluisia seurauksia, jotka ovat jo tapahtuneet ja joista ei olla tietoisia. Keinoja valittaessa tulee huomioida, että usein on järkevämpää rajoittaa riskiä kuin hävittää se kokonaan, koska keinojen käytöllä on aina kustannus. Tästä syystä on tärkeää, että saavutettu hyöty on suurempi kuin keinon kustannus.

2.2.4 Riskienhallintaprosessin seuranta, uudelleenarviointi ja kehittäminen

Riskienhallintaprosessin seuraaminen ja uudelleenarvioiminen tulee suunnitella osaksi riskienhallintaprosessia ja toteuttaa säännöllisin väliajoin (ISO 31000 2009, 20) Seuranta ja arviointia tulee tehdä, jotta nähdään muuttuuko organisaation riskiprofiili ajan myötä ja pysykö se ajan tasalla. Sen avulla voidaan lisäksi havaita, onko riskienhallinta tehokasta ja pitääkö tehdä lisätoimia hyvän suojauksen saavuttamiseksi. (Her Majesty's Treasury 2004, 31)

Tarkoituksena on oppia riskeistä ja ohjata organisaation toimintaa opitun kautta. Tässä tärkeässä roolissa on asioiden dokumentointi. (Flink, Reiman & Hiltunen 2007, 150–151) Myös kommunikointi on tärkeää, jotta tieto välittyy organisaatiotasojen välillä ja että jokainen tietää paikkansa riskienhallintaprosessissa (Her Majesty's Treasury 2004, 35). Seurannan ja arvioinnin avulla voidaan kehittää koko riskienhallintaprosessia ja riskienhallinnan pohjana olevaa viitekehystä (ISO 31000:2009, 14, 20).

2.3 Riskienhallintaviitekehukset

Riskienhallinta-termiä alettiin käyttää ensimmäisen kerran Yhdysvalloissa 1950-luvun alkupuolella. Monet suuret onnettomuudet aiheuttivat tarpeen yhtenäisille riskienhallintaviitekehyksille. (Simister 2000, 9–10) Myös tiedon ja liike-elämän muutokset ovat aiheuttaneet sen, että on alettu kehittää monia eri viitekehysjä, joiden avulla organisaatiot voisivat parhaalla mahdollisella tavalla hallita riskejään. Ensimmäinen riskiin liittyvä viitekehys oli norjalainen Norsk Standard NS5814:1991 vuodelta 1991. Se keskittyi kuitenkin vain riskien analysoin-

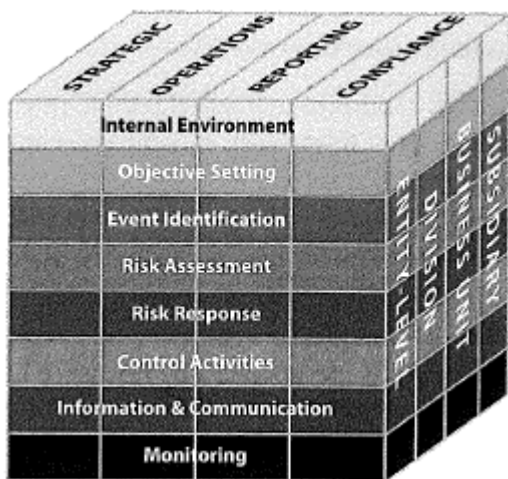
tiin, jättäen pois esimerkiksi riskienhallinnan toteutuksen ja riskienhallintaprosessin. (Raz & Hillson 2005, 53–54) Vuonna 1995 julkaistiin Australian ja Uuden-Seelannin kehittämä riskienhallintaviitekehys, jonka pohjalta myöhemmin ISO kehitti maailmanlaajuisen standardinsa. (Simister 2000, 10)

Syynä viitekehyksien tarpeellisuuteen nähdään muun muassa se, että kaikki riskienhallinnan piirissä työskentelevät käyttäisivät samoja termejä ja puhuisivat siten samoista asioista. Kommunikointi ja raportointi riskienhallinnasta sisäisesti ja ulkoisesti on erittäin tärkeää riskienhallinnan onnistumisen kannalta. Jotta viitekehyksen voi edes toteuttaa, täytyy ensin tuntea organisaation sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö. Täytyy esimerkiksi tietää ja tuntea tärkeimmät sidosryhmäsuhteet, niiden vaikutus riskienhallintaan sekä organisaatiokulttuuri, jotta viitekehyksen implementointi osattaisiin tehdä oikealla tavalla. Tärkeää onnistumisen kannalta on myös riskienhallinnan vastuuhenkilöt ja riittävät resurssit. Viitekehykset helpottavat riskienhallinnan toteutusta, koska ne antavat yleiset keinot, joiden avulla riskienhallintaa voidaan toteuttaa. Tämän avulla voidaan tehdä priorisointia, huomioonottaen käytettävissä olevat resurssit. Lisäksi on todistettu, että viitekehysten avulla toteutettu riskienhallinta voi synnyttää lisäarvoa organisaation toiminnalle. Ennen kaikkea viitekehyksen on tarkoitus olla apukeinona, jonka avulla voidaan lähestyä riskienhallintaa. (Simister 2000, 10; ISO 31000 2009, 10–12)

Muun muassa Raz & Hillson (2005, 54) ovat vertailleet riskienhallintaviitekehyksiä keskenään. He ovat jakaneet viitekehykset niiden päämäärän perusteella kahteen ryhmään sen mukaan, onko niitä tarkoitus käyttää vain yksittäisten projektien tasolla vai koko organisaatiossa. Lisäksi he nostavat esiin kolmannen ryhmän, eli sellaiset viitekehykset, jotka on tarkoitettu vain tietylle alalle, esimerkiksi ohjelmistoalalle. Myös Henriksen ja Uhlenfeldt (2006) ovat vertailleet riskienhallintaviitekehyksiä. Mukana olivat tutkimushetken suosituimmat ja nykyaikaisimmat viitekehykset DeLoach EWRM, COSO ERM, The standards AS/NZS 4360:2004 ja FERMA. ISO 31000 puuttuu kokonaan joukosta, koska se julkaistiin vasta vuonna 2009 (ISO 31000 2009). DeLoach EWRM on James W. DeLoachin kehittämä riskienhallinnan viitekehys, joka oli ensimmäisiä merkittäviä riskienhallinnan viitekehyksiä. DeLoach oli myös mukana kehittämässä myöhemmin julkaistua COSO ERM viitekehystä yhdessä PriceWaterhouseCoopersin kanssa. AS/NZ 4360:2004 on päivitetty versio Australian ja Uuden-Seelannin riskienhallintaviitekehystä. FERMA on Iso-Britannian riskienhallintaviitekehys,

jonka on julkaissut the Federation of European Risk Management Association. Heidän mukaansa kaikki nämä edistävät organisaatioiden riskienhallinnan kehitystä (Henriksen & Uhlenfeldt 2006, 111–112, 125)

Siitä lähtien kun COSO ERM julkaistiin vuonna 2004, sitä on mainostettu vahvasti ympäri maailman monien eri puolestapuhujien toimesta. (Henriksen & Uhlenfeldt 2006, 3) COSO ERM:ssä riskienhallintaprosessin osat on kuvattu seuraavanlaisesti: sisäisen ympäristön luonti, tavoitteiden asettaminen, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskiin vastaaminen, kontrollointitoimenpiteet, tiedonkeruu ja kommunikointi organisaatiolle sekä seuranta. Näitä kahdeksaa vaihetta kutsutaan komponenteiksi. COSO ERM ei kuvaa riskienhallintaa niinkään prosessina, vaan näiden komponenttien kautta. Komponentit eivät seuraa toisiaan aikajärjestyksessä, vaan jokainen komponentti voi vaikuttaa kaikkiin muihin komponentteihin. Kaikki komponentit ovat myös sidoksissa tavoitteisiin, joita ovat strategiset-, operatiiviset-, raportointi- sekä lain ja säännösten noudattamisen tavoitteet. Kolmantena ulottuvuutena mallissa on organisaation tasot: koko organisaation, osaston, liiketoimintayksikön ja tytäryhtiöiden taso. (COSO ERM 2004, 5–7; ks. kuvio 3)



Kuvio 3. COSO ERM viitekehysten rakenne (COSO 2004, 7)

Malleissa on paljon yhtäläisyyksiä, mutta niiden korostuksissa on myös eroja. ISO 31000 näkee riskienhallinnan enemmän prosessina, jossa kuitenkin kommunikointi, seuranta ja uudelleen arviointi ovat koko ajan mukana osana prosessia. ISO 31000 korostaa lisäksi riskienhallinnan lähtökohtia ja edellytyksiä eli riskienhallinnan viitekehystä ja periaatteita sekä organisaation johdon tukea riskienhallinnalle. COSO ERM taas näkee riskienhallinnan eri kom-

ponentteina, jotka vaikuttavat toisiinsa. Se korostaa myös riskienhallinnan tavoitteita sekä organisaation eri tasoja. Prosessikuvioita tutkimalla kuitenkin on havaittavissa paljon samoja termejä, joita on vain hahmotettu hieman eri tavalla kummassakin mallissa. (COSO ERM 2004; ISO 31000 2009)

2.4 EFQM Excellence -malli

EFQM Excellence -malli on eurooppalaisten yritysten perustaman organisaation kehittämä laatujohtamisen malli. Sillä on yli 500 jäsentä, joihin lukeutuu monia merkittäviä eurooppalaisia yrityksiä ja organisaatioita. EFQM-organisaation tarkoituksena on kehittää eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ja mahdollisuuksia menestyä. Mallia voidaan käyttää itsearviointityökaluna, yhteisenä ajattelutapana toimia sekä organisaation johtamisjärjestelmän viitekehystenä. (EFQM 2003, 2, 4; Wongrassamee, Gardiner & Simmons 2003, 16; www.efqm.org 2013b)

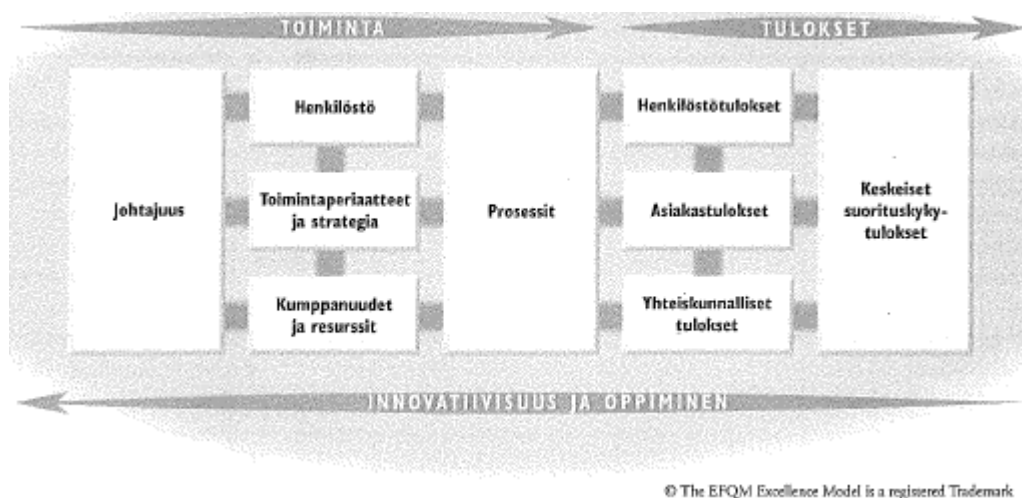
Mallin avulla pyritään laadukkaaseen toimintaan ja sen perustana ovat toiminnan eri tunnuspiirteet, jotka ovat sovellettavissa kaikkiin organisaatioihin toimialasta tai koosta riippumatta. Tunnuspiirteitä mallille ovat tuloshakuisuus, asiakassuuntautuneisuus, johtajuus ja toiminnan päämäärätietoisuus, prosesseihin ja tosiasioihin perustuva johtaminen, henkilöstön kehittäminen ja osallistuminen, kumppanuuksien kehittäminen, yhteiskunnallinen vastuu, jatkuva oppiminen, innovointi ja parantaminen. Nämä tunnuspiirteet ovat sidoksissa toisiinsa myös suoraan ja epäsuorasti. (EFQM 2003, 7–10)

EFQM Excellence -malli koostuu yhdeksästä arvioinnin osa-alueesta, viisi niistä liittyy organisaation toimintaan ja neljä liittyy tuloksiin. Mallissa painottuvat toiminta, tulokset, innovatiivisuus ja oppiminen. Tämä korostaa niiden dynaamisuutta. Innovatiivisuuden ja oppimisen kautta toiminta kehittyy ja sitä kautta myös tulokset paranevat. Toimintaosa-alueella tarkastellaan organisaation toimintaa ja tuloksetosa-alueella organisaation saavuttamia tuloksia. Toiminnan avulla saavutetaan tulokset ja toimintaa kehitetään sen palautteen kautta, joka saadaan tuloksista. (EFQM 2003, 12 Wongrassamee, Gardiner & Simmons 2003, 16–17)

Suorituskykyä, henkilöstöä, asiakkaita ja yhteiskuntaa koskevat tulokset saadaan aikaiseksi johtajuuden ohjaamana sekä toimintaperiaatteiden ja strategian, organisaation henkilöstön,

kumppanuuksien, resurssien ja prosessien avulla. (ks. kuvio 4) Nämä osa-alueet ovat mallissa arvioinnin kohteena ja niiden avulla organisaation kehitystä kohti erinomaisuutta arvioidaan. Jokaisella osa-alueella on oma määritelmänsä, joka kuvastaa osa-alueen perusajatusta. Lisäksi jokainen osa-alue sisältää kysymyksiä, joita käytetään apuna arvioinnissa. Näiden tärkeimpien kysymysten alla on avustavia kysymyksiä, joita voidaan käyttää apuna, mutta ne eivät ole pakollisia. Osa-alueita voidaan pisteyttää TUTKA-arviointilogiikan avulla, joka koostuu tuloksista, toimintatavasta, käytännön soveltamisesta sekä arvioinnista ja parantamisesta. Pisteytyksen avulla pyritään kuvaamaan suoriutumisen tasoa (ks. myös 2.5 arviointiasteikot). (EFQM 2003, 12, 27–30)

Mallia on jonkin verran kritisoitu siitä, ettei se toimi siten, kuin sen suunnittelijat ovat odottaneet. Kritisoijien mielestä kaikki sen osa-alueet eivät täysin korreloi keskenään. (Gómez Gómez, Martínez Costa & Martínez Lorente 2011, 484) Kritiikistä huolimatta malli on erittäin suosittu ja sitä käyttää yli 30 000 organisaatiota toimintansa kehittämisessä (www.efqm.org 2013a).



Kuvio 4. EFQM Excellence -malli (EFQM 2003, 12)

2.5 Her Majesty's Treasury – Risk Management assessment framework

Riskienhallinnan arvioinnin viitekehyksen on tarkoitus olla työkaluna arvioitaessa riskienhallinnan tasoa organisaatioissa. Sen avulla voidaan kerätä tietoa riskienhallinnasta ja arvioida sitä. Viitekehystä voidaan käyttää apuna myös sisäisessä tarkastuksessa ja kirjanpidossa. Vii-

tekehys on EFQM Excellence -mallin sovellus ja se on erityisesti tarkoitettu julkisen sektorin riskienhallintaan. Sen tarkoituksena on olla apuna arvioitaessa suoriutumista riskienhallinnasta ja siinä kehittymisessä sekä arvioitaessa vahinkojen hoitoa sekä suunniteltujen päämäärien saavuttamista. (Her Majesty's Treasury 2009, 3; www.hm-treasury.gov.uk 2013)

Viitekehystä voidaan käyttää jonkin valmiiksi käytössä olevan arviointikehikon apuna tai itsenäisenä työkaluna. Sitä on mahdollista hyödyntää alakysymysten kanssa tai yksinkertaistettuna ilman alakysymyksiä. Viitekehystä voidaan käyttää koko organisaation laajuisesti, pelkästään yksikkökohtaisesta tai yhteistyössä yhteistyökumppanien kanssa. Pääkysymysten alla olevat kysymykset eivät kaikki ole välttämättä tarpeellisia kaikkien organisaatioiden kohdalla. Niiden tarkoituksena on peittää kaikki aukot käytössä olevissa arviointityökaluissa. (Her Majesty's Treasury 2009, 3)

Viitekehysten tarkoituksena on arvioida suorituksen tasoa hyvän ja huonon välillä, jotta voitaisiin priorisoida eri kehityshankkeita. Sitä voidaan käyttää myös, kun pyrkimyksenä on arvioida tehokkaasti toteutusta ja sen kehitystä. Toteutuksen tason määrittävä asteikko antaa hyvän välineen määrittää toteutusta määrällisessä muodossa. Se pyrkii hahmottamaan toteutusta toimintayksiköiden ja toimintojen, kuten johtamisen, strategian ja henkilöstön avulla organisaatiossa. Viitekehuksesta on hyötyä suunnittelussa, tavoitteiden asettamisessa, seurannassa ja kehittämisessä. (Her Majesty's Treasury 2009, 3; www.hm-treasury.gov.uk 2013)

Viitekehys muodostuu seitsemästä päätekijästä (ks. kuvio 5 ja vertaa sitä kuvion 4 yhdeksään päätekijään), joita tarkastellaan seitsemän pääkysymyksen avulla. Näitä ovat:

Voimavarat

1. *Johtaminen*: Tukeeko ja edistääkö organisaation ylin johto ja hallinto riskienhallintaa?
2. Tuetaanko *henkilöstöä* ja onko sillä riittävät resurssit hoitaa riskejä hyvin?
3. Onko olemassa selkeä riskienhallintastrategia ja –käytäntö?
4. Onko *yhteistyökumppaneiden* kanssa toteutettu tehokkaita riskienhallintajärjestelyitä?
5. Sisältyykö tehokas riskienhallinta organisaation *prosesseihin*?

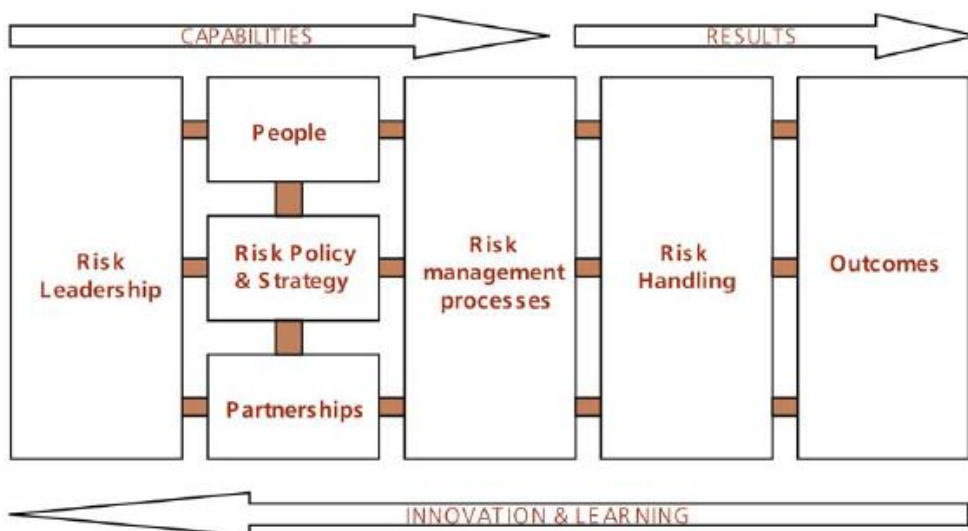
Riskitapahtumien hoitaminen

6. Hoidetaanko riskitapahtumat hyvin?

Tulokset

7. Edistääkö riskienhallinta tulosten saavuttamista?

Voimavaroissa korostetut sanat kuvaavat kysymysten keskeisiä tekijöitä, joiden tilaa kysymyksillä pyritään selvittämään. Kahdessa jälkimmäisessä nämä tekijät löytyvät suoraan otsikosta. Näiden seitsemän edellä esitetyn pääkysymyksen alla on joukko alakysymyksiä, joiden tarkoituksena on ilmaista kokonaisuuksiin liittyviä ongelmia ja tarvittavaa tietoa, jotta niiden avulla saataisiin tehtyä riskienhallintaan liittyviä ratkaisuja. Alakysymyksiä käytetään myös apuna tiedon keräämisessä. (Her Majesty's Treasury 2009, 5)



Adapted from the EFQM Excellence model

Kuvio 5. Viitekehyksen rakenne (Her Majesty's Treasury 2009, 7)

Pääkysymysten aihekokonaisuuksia arvioidaan arviointiasteikkojen avulla. Arviointiasteikoissa on viisi eri tasoa, joilla arvioidaan voimavarojen tarvetta ja kehittämistä, riskitapahtumien hoidon tehokkuutta ja vaikutusta onnistuneiden tulosten saavuttamiseksi. (Her Majesty's Treasury 2009, 5–6)

Voimavaroja arvioidaan seuraavalla asteikolla:

1. taso: Tietoisuus ja ymmärrys

2. taso: Käyttöönotto suunniteltu ja käynnissä
3. taso: Käyttöönotettu kaikilla tärkeimmillä osa-alueilla
4. taso: Juurrutettu osaksi toimintaa ja kehitetty edelleen
5. taso: Erinomainen tila saavutettu

Riskitapahtumien hoidon tehokkuutta ja tulosten saavuttamisen tasoa arvioidaan seuraavalla asteikolla:

1. taso: Ei havaittavissa
2. taso: Tyydyttävä
3. taso: Hyvä
4. taso: Erittäin hyvä
5. taso: Erinomainen

Risk Management assessment framework:ia on tarkennettu vielä liitteessä 3. Liitteessä on esitetty kysymyslistat ja jokaista kokonaisuutta koskevat arviointikriteerit. Näitä kysymyslistoja on käytetty myös asiantuntijahaastatteluissa haastattelukysymyksinä.

3 JULKINEN SEKTORI JA RISKIENHALLINTA

Ymmärtämällä julkisen sektorin prosesseja ja sen erityispiirteitä, on helpompi hahmottaa myös riskienhallintaa tässä toimintaympäristössä. Erityispiirteiden hahmottaminen auttaa erityisesti suunniteltaessa riskienhallinnan toteutusta, jotta osattaisiin huomioida asioita oikealta kannalta.

Tämän luvun tarkoituksena on antaa yleinen käsitys julkisesta sektorista, sen päätöksenteosta, organisaatiosta, prosesseista ja taloudesta. Luvussa myös peilataan julkista sektoria riskienhallintaan sekä kuvataan minkälaisia riskejä, riskienhallintamenetelmiä ja erityispiirteitä julkisella sektorilla on.

3.1 Julkisen sektorin kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon perusyksikkö on kunta tai kaupunki. Vuoden 2012 alussa Suomessa oli 336 kuntaa, joista 108 oli kaupunkeja. Kuntaliitosten määrä on kasvanut 2000-luvulla, erityisesti vuonna 2005 alkaneen kunta- ja palvelurakennehankkeen seurauksena. (Harjula & Prättälä 2012, 3) Tuoreimman tiedon mukaan kuntia oli vuoden 2013 alussa enää 320, joten niiden lukumäärä on pienentynyt vuodessa 16 kunnalla, joista yksi on ollut myös kaupunki (www.kunnat.net 2013b). Kunnallinen itsehallinto on tapa järjestää paikallisten asioiden hoito. Itsehallinnolla halutaan korostaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä kunnan itsenäisyyttä suhteessa valtioon. Kunnallinen itsehallinto määritellään Perustuslain pykälässä 121. (Suomen perustuslaki 1999; Harjula & Prättälä 2012, 3, 31)

Kunnan ja valtion suhde on viime vuosina painottunut taloutta koskeviin asioihin. Valtio on pyrkinyt tasapainottamaan julkista taloutta, mikä on kuntien kannalta tarkoittanut valtionosuuksien leikkauksia ja valtion vetäytymistä kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden rahoituksesta. Uudistuksia on tapahtunut myös lainsäädännön osalta, muun muassa perusoikeusuudistus vuonna 1995 ja perustuslakiuudistus vuonna 2000. Näihin sisältyy esimerkiksi valtion ja kuntien keskinäinen jako perusoikeuksien turvaamisessa. Perusoikeussäännöksissä on asetettu velvoitteet julkiselle vallalle. Niissä tapauksissa, joissa Perustuslaki ei määrittä sitä julkisen vallan subjektia, joka on tehtävästä vastuussa, on valtion ja kuntien työnjako

määriteltävä erikseen. Kunnallisen itsehallinnon suoja ja perusoikeudet, kuten verotusoikeus, turvaa kunnalle taloudelliset ja muut edellytykset sen velvoitteiden hoitamiseen. (Suomen perustuslaki 1999; Harjula & Prättälä 2012, 6, 51, 63–64)

Kuntalaisten perusoikeuksista puhuttaessa määritellään oikeudet usein taloudellisiin, sosiaaliin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Kunnan tehtävä on esimerkiksi turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito sekä ilmainen perusopetus. Sen on myös turvattava jokaiselle oikeus perustoimeentuloturvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Jokaisella on myös oltava yhtäläinen mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään ilman, että varattomuus sitä estää. Kunnan tulee myös turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Kuntalaisilla on lisäksi oikeus päivähoitoon sekä vammaisten ja vanhusten palveluihin. (Suomen perustuslaki 1999; Harjula & Prättälä 2012, 62–63)

Näiden perusoikeuksien lisäksi Perustuslaki velvoittaa kuntaa edistämään työllisyyttä ja turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Sen on tuettava perheen ja muiden lapsesta huolta kantavien mahdollisuudet turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu. Kunnan on myös edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja omatoimista asumista. Sen on edistettävä elinympäristön turvallisuutta ja mahdollisuuksia osallistua omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. (Suomen perustuslaki 1999; Harjula & Prättälä 2012, 64)

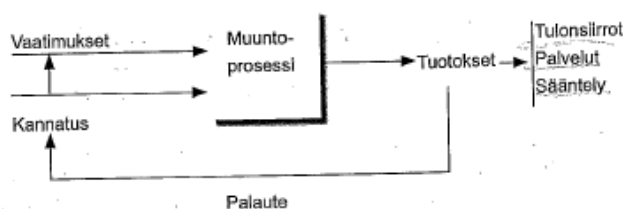
3.2 Julkinen hallinto

Ympäristön vaikutus, sen haasteet ja niiden huomioiminen sekä hallinta ovat erittäin tärkeitä kaikille organisaatioille. Julkisen organisaation hallinnassa tämä korostuu, koska usein ne ovat avoimempia ympäristön vaikutuksille ja rajoitteille. Julkiset organisaatiot ovat enemmän alttiina poliittisten päättäjien ja muiden auktoriteettien vaikutukselle. Siksi ympäristön tarkkailu, hallinnon ajan tasalla pitäminen ja ympäristötekijöiden huomioiminen strategisessa suunnittelussa ovat tärkeitä. (Rainey 2009, 89)

Julkisella sektorilla alkoi tapahtua voimakkaita muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla puutteellisenä pidetyn vanhan hallintomallin osalta. Muutoksen avulla saatiin apua vanhoissa malleissa oleviin puutoksiin, mutta se ei kuitenkaan täysin muuttanut sitä, miten julkinen hallinto toi-

mii. Tätä muutosta ja syntyneitä malleja kutsutaan New Public Managementiksi (NPM) eli uudeksi julkisjohtamiseksi. (Hughes 2003, 44; Haveri 2011, 132) Ajatuksena NPM:ssä on, että kansalainen hallinnon asiakkaana voi ja vaatii itselleen sopivia palveluita. Ajatuksena on myös pyrkimys palveluiden tuottamiseen tehokkaasti ja toimivalla tavalla niukkenevien resurssien myötä. NPM tarkoittaa julkisella sektorilla tuloksellisuusajattelun korostamista. NPM-ajattelun mukaan julkinen sektori toimii markkinaehtoisesti. Tärkeää on sopimuksellisuus palveluntuotannossa sekä manageriaaliset johtamisen tavat. Näiden lisäksi tulosvastuu on lisääntynyt. Nämä ovat muun muassa esimerkkejä NPM:n mukanaan tuomista uudistuksista. 2010-luvulle tultaessa NPM on saanut uusia piirteitä, esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista palveluntuotannossa sekä sopimuksellisuuden painottamisesta aiemmin korostuneen kilpailutuksen sijaan. Tiivistettynä uudistuksen myötä julkisen sektorin tavoite on tuottaa enemmän vähemmällä ja samalla johtajien toimintavapaus on kasvanut tulostavoitteiden lisääntyessä. (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 245–246)

Julkinen hallinto rakentuu valtiosta ja kunnallisesta itsehallinnosta. Ne ovat julkisen hallinnon kaksi eri tasoa, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Julkisella hallinnolla tarkoitetaan eri tasoilla toimivia julkisista tehtävistä vastaavia organisaatioita. Julkiseen hallintoon liittyy olennaisesti se, että toiminta on demokraattisessa ohjauksessa ja valvonnassa. Järjestelmäteorian mukaan kansalaiset ohjaavat vaatimuksillaan ja kannatuksella julkisen hallinnon toimintaa (ks. kuvio 6). Käytännössä tämä ei kuitenkaan aina tapahdu edellä esitetyllä tavalla, sillä päättäjät voivat toimia halutessaan myös kansalaisten vaatimusten vastaisesti. Päätöksiin vaikuttavat myös sisäiset olosuhteet, kuten lait, ennakkotapaukset ja ideologiset näkemyserot, jotka voivat muuttaa kansalaisten vaatimuksia. Palautekaan ei vaikuta todellisuudessa niin nopeasti kuin järjestelmäteoria olettaa. Julkisten toimenpiteiden vaikutukset eivät realisoitu heti, vaan vasta ajan kuluessa. Vaikka järjestelmäteoria ei anna täysin todellista kuvaa julkisen hallinnon toiminnasta, on sen puutteet ymmärtämällä mahdollista saada aikaan realistinen kuva julkisesta hallinnosta. (Harisalo et al, 2007, 21–24)



Kuvio 6. Julkinen hallinto järjestelmäteorian pohjalta (Harisalo et al 2007, 22)

3.3 Kuntaorganisaatio

Organisaatioita voidaan Harisalon (2008, 17–18) mukaan hahmottaa neljällä eri tavalla. Yleisintä tapaa hahmottaa organisaatio kutsutaan tehokkuus- ja tavoitemalliksi. Tällöin organisaatiolla on jokin selkeä tavoite, jonka se pyrkii toteuttamaan mahdollisimman tehokkaasti. Toinen tapa hahmottaa organisaatio on säilymismalli, joka nimensä mukaisesti kertoo, kuinka tällaisen organisaation tarkoituksena on ennen kaikkea säilyä olemassa olevana niin, että sen toiminta jatkuisi. Muut tekijät ovat säilymiseen verrattuna toissijaisia. Kolmas tapa on vaihdantamalli. Mallissa organisaatiota hahmotetaan sen avulla, miten se on vuorovaikutuksessa ympäristöönsä ja miten sen ympäristö vaikuttaa siihen. Neljättä tapaa kutsutaan tulkinnalliseksi mielikuvaksi. Sen ajatuksena on, että ihmisten ymmärrys organisaatiosta riippuu täysin heidän omista tulkinnoistaan ja käsityksestään. Valittu määritelmä vaikuttaa siihen, miten organisaatio nähdään ja mitä siitä ajatellaan sekä miten sitä kehitetään. Kunta organisaationa nähdään usein ensisijaisesti tehokkuus- ja tavoitemallin mukaiseksi, mutta varmasti jokaisesta muustakin mallista löytyy piirteitä, jotka ovat ainakin toissijaisia.

Julkisten ja yksityisten organisaatioiden eroavuuksista on käyty kiivasta keskustelua kansainvälisesti. Joidenkin organisaation hallinnon asiantuntijoiden mielestä jako julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä on joko liioiteltua yksinkertaistamista tai merkityksetön asia. Jos julkiset organisaatiot eivät eroaisi millään tavalla yksityisistä organisaatioista, niin niiden olemassa ololle ei olisi perusteita. Syynä on niiden muista organisaatioista tuottama hyöty, joka eroaa yksityisistä organisaatioista. Asiaa voidaan usein hahmottaa poliittisen päätöksenteon ja vapaiden markkinoiden avulla. Usein kiivaimmatkin vapaiden markkinoiden kannattajat myöntävät, että julkiselle sektorille on tarvetta. Julkinen sektori kontrolloi vapaiden markkinoiden virheitä ja auttaa niitä korjaamaan ongelmat, joihin ne itse eivät pysty. Vapaat markkinat eli yksityinen sektori tuottaa tuotteita kysynnän mukaan mahdollisimman tehokkaasti, mutta osa tärkeistä palveluista jäisi tuottamatta ilman julkisen sektorin osallistumista. Yksi hyvä esimerkki on julkiset tuotteet ja niiden mukana tulevat vapaamatkustajat. Maanpuolustusta on usein käytetty esimerkkinä julkisesta tuotteesta. Nähdään, että yksityinen sektori pystyisi tuottamaan myös koulutus- ja poliisipalveluita, mutta julkinen sektori osallistuu niiden tuottamiseen, jotta ne palvelisivat koko yhteisöä. Toinen esimerkki on ihmisten kykenemättömyys tehdä tiettyjä päätöksiä ilman julkisen sektorin apua. Tällaisissa tilanteissa viranomaisen auttaa, esimerkiksi säätelämällä ja valvomalla oikeanlaisten lääkkeiden tuotantoa ja jake-

lua. Kolmas esimerkki ovat ulkoiset uhat ja kustannukset osapuolille, jotka eivät ole niihin osallisia. Tällaisia ovat muun muassa ilmansaasteet, jotka aiheuttavat haittaa niitä hengittäville ihmisille. Julkinen sektori siis hoitaa monia sellaisia asioita, jotka ovat tärkeitä, mutta yksityiselle sektorille liian riskialttiita tai kannattamattomia. Tästä syystä kansalaiset kannattavat julkisen sektorin toimia ja olemassa oloa. (Rainey 2009, 58, 66–68)

Kuntaorganisaatio rakentuu pitkälti sen aiemmin mainittujen tärkeiden tehtävien ja päätöksentekuelinten ympärille (ks. liite 4). Kunnan ylin päättävä elin on valtuusto. Kunnan jäsenet käyttävät päätösvaltaansa valitsemalla heitä edustavan valtuuston. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Valtuusto on vastuussa kuntayksikön toiminnasta ja taloudesta. Se tekee päätöksiä muun muassa toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä kuntakonsernin ohjauksen periaatteista. Se päättää, miten hallinto järjestetään sekä päättää taloudesta, kunnan rahoituksesta ja sijoitustoiminnasta hyväksymällä talousarvion. Valtuusto päättää myös kunnan palveluiden maksuista, kunnan liikelaitosten toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista, kunnan sitoumuksista sekä se valitsee jäsenet kunnan toimielimiin. Lisäksi se päättää kunnan luottamushenkilöiden taloudellisista etuuksista, valitsee kunnan tilintarkastajat, hyväksyy tilinpäätöksen ja tekee vastuunvapautuksen sekä päättää kaikista muistakin sille määräytyistä ja tulevista asioista. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, mutta vain sellaisissa asioissa, joita ei ole laissa säädetty nimenomaan valtuuston päätettäväksi. (Kuntalaki 1995; Harjula & Prättälä 2012, 24, 193, 203–204, 214; www.kunnat.net 2013a)

Valtuustolla on ylin päätäntävalta kunnan asioista. Valtuusto tekee päätökset kunnan hallinnon järjestämisestä, kunnan eri viranomaisista sekä niiden toimista, toimivallasta ja tehtävistä. Kaikesta yksittäisen kunnan kunnallishallinnosta käytetään usein käsitettä kuntakonserni. Se sisältää kunnan ja sen tytäryhteisöt, joissa kunnalla on päätösvaltaa. Aiemmin sitä on pidetty vain kirjanpidollisena käsitteenä, mutta nykyisin se on myös muissa yhteyksissä käytetty käsite. Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi hallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Valtuusto voi lisäksi antaa pysyviä tehtäviä hallituksen alaisille lautakunnille, kunnan liikelaitoksille tai muille laitoksille. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se valvoo myös kunnan etuja, edustaa kuntaa sekä käyttää sen puolesta puhevaltaa. Lautakunta on kunnanhallituksen alainen toimielin, joka hoitaa tiettyjä pysyväisluonteisia

tehtäviä, jotka on sille annettu. Nykyisin lautakuntien tehtäväalue saattaa olla hyvinkin laaja, esimerkiksi sosiaali- ja terveystalot. Tarkastuslautakuntaa ja vaalilain edellyttämiä lautakuntia lukuun ottamatta lautakunnat eivät ole pakollisia. Niiden tarpeellisuudesta päättää valtuusto päättäessään kunnan organisaatiosta. Johtokunnat on tarkoitettu esimerkiksi eri laitosten toiminnasta vastaaviksi toimielimiksi. Tällainen laitos voi olla esimerkiksi kunnan liikelaitos. Johtokunnat eroavat lautakunnista siten, että palveluiden käyttäjät ja laitosten henkilöstö voivat olla johtokunnassa jäsenenä. Kunnan toimielimet voivat asettaa toimikuntia, jotka hoitavat usein projektiluonteisia tehtäviä, esimerkiksi rakennushankkeen toteutusta. Kunnanhallitus, lautakunta ja johtokunta voivat perustaa jaostoja. Ne myös valitsevat jaoston jäsenet, elleivät ne ole antaneet tästä valtuutusta jaostolle itselleen. (Kuntalaki 1995; Harjula & Prättälä 2012, 231, 235, 237–242; www.kunnat.net 2013a)

Kunnanjohtaja tai pormestari johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan virkasuhteeseen tai pormestarin kunnan luottamushenkilöksi. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtaja valitaan joko toistaiseksi tai tietyksi määräajaksi, pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Heillä on myös oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja tarvittavia asiakirjoja, jollei niitä erikseen ole säädetty salassa pidettäviksi. Pormestarin lisäksi voidaan valita apulaispormestari tai apulaispormestareita. Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä johtosäännöissä tähän erikseen määrätyt viranomaiset. Konsernijohto on vastuussa kuntakonsernin ohjauksesta sekä valvonnan järjestämisestä. (Kuntalaki 1995; Harjula & Prättälä 2012, 268, 281, 289; www.kunnat.net 2013d)

3.4 Kunnan talous ja liikelaitokset

Talusojohtaminen on tärkein osa julkisen sektorin sisäistä johtamista, koska kaikki toiminta tarvitsee rahaa toimiakseen. (Hughes 2003, 165) Kunnan talouden suunnittelussa kaksi tärkeää asiakirjaa ovat talousarvio ja -suunnitelma. Talousarvio sisältyy taloussuunnitelmaan ollen sen ensimmäinen vuosi. Talousarvio on laajempi ja tarkempi kuin taloussuunnitelman talousarviovuotta seuraavat vuodet. Valtuuston on aina valtuuskauden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Taloussuunnitelma hyväksytään

kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Näissä kahdessa asiakirjassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Ne on laadittava niin, että edellytykset kunnan tehtävien hoidosta täyttyy. Talousarviossa esitetään kunnan toiminnan tavoitetasot ja siihen tarvittavat määrärahat sekä miten tämä tarve aiotaan kattaa. Talousarvio koostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Talousarviota tulee noudattaa kunnan toiminnassa ja taloudessa. Mahdollisista muutoksista päättää valtuusto. (Kuntalaki 1995; Harjula & Prättälä 2012, 541–542; www.kunnat.net 2013e)

Talousarviota hyväksyttäessä kunnan tulee tehdä myös sitä koskevat veropäätökset. Sen on päätettävä kunnan tuloveroprosentti, kiinteistöveroprosentit ja muiden kuntaa koskevien verojen määrät. Kunnan talouden tasapainottamisessa kaikki sen tulot ovat samanarvoisia. Verojen lisäksi niitä ovat kunnalliset maksut ja lainanotto. Kunnallisia maksuja ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut. (Harjula & Prättälä 2012, 565–567; www.kunnat.net 2013d)

Tärkeä osa kunnan taloudenhoitoa on kirjanpito. Kunta on kirjanpitovelvollinen kuntalain mukaan ja kirjanpitolakia se noudattaa soveltuvin osin. Tärkeä rooli ohjeiden ja lausuntojen antamisessa on Kirjanpitolautakunnan kuntajaostolla. Keskeinen osa kunnan kirjanpitovelvollisuutta on tilinpäätöksen laatiminen. Kunnan tilikausi on kalenterivuosi ja kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös tilikaudesta seuraavan kalenterivuoden maaliskuuhun mennessä. Sen jälkeen se on annettava tilintarkastajien tarkastettavaksi ja tarkastuskertomus vietävä valtuuston käsiteltäväksi ennen kesäkuun loppua. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma, niiden liitetiedot, talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan taloudesta sekä kunnanhallituksen jäsenten, kunnanjohtajan tai pormestarin tulee allekirjoittaa se. Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin tulee laatia myös konsernitilinpäätös ja sisällyttää se kunnan tilinpäätöksen yhteyteen. Konsernitilinpäätös laaditaan kunnan ja sen yhteisöjen tuloslaskelmat, taseet ja liitetiedot yhdistämällä. Konsernitilinpäätökseen kuuluu myös kuntakonsernin rahoituslaskelman laatiminen, jossa selviää sen varojen hankinta ja käyttö. Konsernitilinpäätös koskee vain kuntia, joiden tytäryhteisöjen yhteenlaskettu tuotto tai liikevaihto ylittää 200 000 euroa. Poikkeuksena on, jos tytäryhteisöjen taseet ylittävät yhden kolmasosan koko kuntakonsernin tasearvosta. Toimintakertomus kertoo valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on kerrottava myös sellaiset olen-

naiset asiat, jotka eivät käy ilmi taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta, esimerkiksi kattamattomasta alijäämästä kunnan taseessa ja tuloksen käsittelystä. (Kuntalaki 1995; Harjula & Prättälä 2012, 575–576, 579, 583–584, 587)

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa liikelaitoksen liiketaloudellisia periaatteita noudattavan tehtävän hoitamiseksi. Liikelaitoksen perustamisesta on tehtävä erillinen päätös. Sen toimintaa ohjaa ja valvoo johtokunta. Se järjestää myös liikelaitoksen sisäisen valvonnan. Liikelaitoksen toimintaa pyörittää sen johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtaja on vastuussa liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä, hän huolehtii hallinnosta, taloudesta ja sisäisestä valvonnasta. Hän toimii johtokunnan alla ja antaa tälle tietoa liikelaitoksesta ja vastaa johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta. Liikelaitos, kuten kunta, on kirjanpitovelvollinen ja sen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidosta. Kunnan liikelaitos on osa sen organisaatiota. Kuntayhtymän liikelaitos on puolestaan itsenäinen oikeushenkilö. Liikelaitoksen ideana on liiketaloudellisten periaatteiden mukaan, että tulot kattavat menot. Tulot voivat asiakasmaksujen lisäksi tulla korvauksina jäsen- tai sopimuskunnilta, jolloin liikelaitos voi hoitaa myös kunnan tai kuntayhtymän peruspalveluita. Liikelaitokset voivat hoitaa myös tehtäviä, joista ei peritä ollenkaan asiakasmaksuja, esimerkiksi viranomaistehtäviä, jotka rahoitetaan verovaroin. (Harjula & Prättälä 2012, 683, 686–688, 696, 701, 709, www.kunnat.net 2013c)

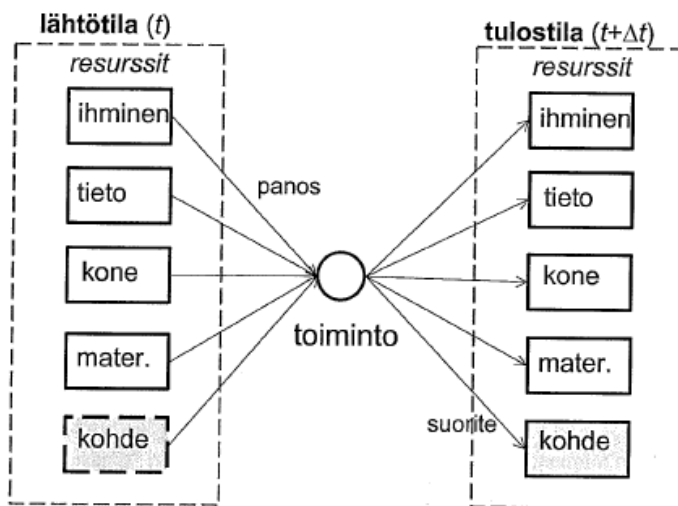
3.5 Julkisen sektorin prosessit

Kaikki organisaation prosessit ovat yhteydessä toisiinsa ja niiden kautta organisaatio rakentaa menestyksensä. Prosessien järjestys kuvataan prosessikartan avulla ja prosessit jaetaan prosessiomistajille. (Mattila 2006, 14) Karimaa (2002, 10) määrittelee prosessit organisaatioiden ja niiden tuotantojärjestelmien vaatimusten mukaiseksi tavoitteelliseksi toiminnaksi.

Prosessit voidaan jakaa neljään kategoriaan: ydin-, palvelu-, tuki- ja yhteisiin prosesseihin. Ydinprosessien avulla kehitetään, tuotetaan ja toimitetaan asiakkaille materiaaleja, tavaroita ja tietoja. Esimerkkinä julkisen sektorin ydinprosessista on päiväkodin tuottama lasten hoito ja kasvat. Palveluprosesseilla ratkaistaan asiakkaiden ongelmia. Tukiprosessit yleensä tuottavat ydinprosesseille resursseja, esimerkkeinä henkilöstö- ja taloushallinto. Yhteinen prosessi

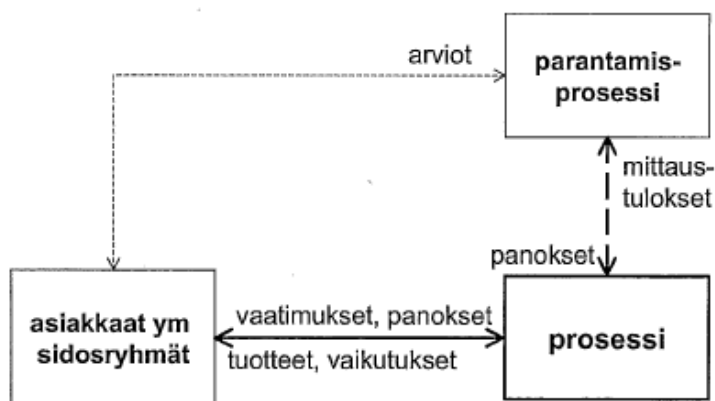
on sellainen, jossa on mukana useita organisaatioita, esimerkkinä alueellinen sairaanhoitopiiri. (Karimaa 2002, 10)

Prosessit koostuvat toiminnoista. Toiminnot ja prosessit eivät aina ole samanlaisia, vaan niissä voi olla suuriakin eroja. Nämä erot tulee tunnistaa ja ottaa huomioon prosessijohtamisessa. (Mattila 2006, 15) Toiminnot vaativat ja kuluttavat organisaatiolta resursseja. Toiminnon suorituksessa kohde ja resurssit muuttuvat. Alkuasetelmassa itse kohdetta ei välttämättä ole olemassa, vaan toiminto luo sen resurssien avulla. Jokainen toiminto vaatii erilaisia resursseja, joten resurssit täytyy luokitella lajeittain. Esimerkiksi terveyskeskuksen hoitoprosessissa lääkäri, hoitaja ja asiakastiedot ovat resursseja. Asiakastietojen on oltava tapauskohtaisia, esimerkiksi potilas Möttösen tietoja ei voida käyttää potilas Mattilan tapauksessa. Toiminnon ja resurssien avulla syntyy lopputuloksena suorite. (Karimaa 2002, 16–17; ks. kuvio 7)



Kuvio 7. Toiminnon panokset ja suoritteet (Karimaa 2002, 17)

Prosessin jatkuva arviointi ja parantaminen on tärkeää. Arvioinnista ja parantamisesta vastuussa on prosessin omistaja. Kehittäminen lähtee liikkeelle sidosryhmien vaatimuksista ja organisaation tavoitteista sekä mittaustuloksista, jotka toimivat objektiivisena tietona. (Karimaa 2002, 33) Prosessi ympäristöineen parantamisen ja arvioinnin näkökulmasta on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Prosessin arviointi ja parantaminen (Karimaa 2002, 33)

3.6 Julkisen sektorin riskit

Viime vuosina haasteet julkisella sektorilla ovat lisääntyneet ja on jouduttu tekemään paljon vaikeita päätöksiä. Budjetin hallintaan liittyvä paine on kasvanut voimakkaasti kaikilla merkittävillä osa-alueilla, kuten koulutuksessa, päätöksenteossa, asuttamisessa sekä terveydenhuollossa. Tällä on ollut voimakas vaikutus julkisen sektorin palveluntuotantoon. Myös finanssimarkkinoiden romahduksen kaltaiset tapahtumat vaikuttavat erityisen voimakkaasti juuri julkisella sektorilla. (Her Majesty's Treasury 2004, 39; Hood & Miller 2009, 2; Zurich Municipal 2010, 10)

Woods (2010, 3) määrittelee, että riskit eivät ole vain jotain, jotka hallinnan avulla voidaan poistaa ja unohtaa, vaan riskejä tulee ymmärtää ja ne tulee valjastaa siten, että organisaation suorituskyky pystytään pitämään vakaana. Drennan ja McConnell (2010, 4) jakavat julkisyhteisön kohtamat riskit kahteen kategoriaan, strategisiin ja operationaalisiin riskeihin. Strategiset riskit vaativat, että ne nostetaan strategisia päätöksiä tekevälle tasolle, kun taas operationaaliset riskit hoidetaan päivittäin suorittavalla tasolla. Riskejä luokitellaan usein myös sen mukaan, kuinka vakavia ja todennäköisiä niiden seuraukset ovat. Zurich Municipal (2010, 12, 19) on sillä perusteella valinnut 12 tällä hetkellä merkittävintä julkista sektoria uhkaavaa riskiä. Nämä ovat rahoituksen puute ja taloudellinen epävakaisuus, lyhyen aikavälin päätösten pitkän aikavälin seuraamukset, yhteistyökumppanuudet ja toimitusketjujen haasteet, haitalliset vaikutukset maineelle, yhteisön yhteenkuuluvuuden menetys, työvoimasuunnittelun haasteet, hätä- ja kriisitilanteisiin reagoinnin uhat, tiedon kadottaminen ja yksityisyydensuojaonnetto-

muudet, epäonnistuminen organisaation muutosjohtamisessa, ilmastonmuutoksesta johtuvat uhat, väestön rakenteellinen muutos sekä hallinnollinen tai lainsäädännöllinen epäonnistuminen. Erityisesti paikallista hallintoa koskien tutkimus nostaa esiin kuusi merkittävintä riskiä. Niitä ovat budjettileikkausten seuraukset, lyhyen aikavälin päätösten vaikutukset, maineriskin kasvu, työvoimasuunnittelun haasteet, yhteistyökumppanuudet ja toimitusketjujen haasteet sekä yhtäjaksoisten ja sinnikkäiden haasteiden määrän kasvu. (Her Majesty's Treasury 2004, 37, 39; Zurich Municipal 2010, 12, 19)

Budjettileikkausten lisäksi on tärkeää muistaa myös mahdollinen pitkän aikavälin rahoitusvaje ja sen haasteellisuus. Näiden seurauksia pidetään yleisimpänä riskinä, jonka paikallishallinto voi kohdata. Riskin kääntöpuolena on mahdollisuus muuttaa julkisia palveluita ja niiden toteutusta. Päätökset leikkauksista täytyy tehdä nopeasti ja siksi päätösten pitkän aikavälin seurauksia on vaikea arvioida. (Zurich Municipal 2010, 21)

Myös väestörakenteen muutos vaikuttaa olennaisesti budjettileikkauksia koskevaan riskiin. Ikääntyminen on laaja länsimainen ilmiö, joka aiheuttaa muutospainetta ilmiön edetessä. Johtajien huolena on, että budjettileikkaukset vievät heiltä työkalut ikääntymisongelman hoitamiseksi. Pelkona on, että lyhyen tähtäimen tiukat tavoitteet palveluiden ylläpitämiseksi vievät talouden hoidolta pohjan pitkällä tähtäimellä. Myös taantuman tuoma vaikutus voi aiheuttaa sen, että palveluiden tarve kasvaa ja yhdessä väestöllisen muutoksen kanssa aiheuttaa todella suurta painetta palveluiden toteutuksessa. Tämän seurauksena palveluita voidaan joutua entisestään tiivistämään ja järjeistämään, mikä voi aiheuttaa jatkuvan kierteen. (Zurich Municipal 2010, 21–22)

Budjettileikkauksilla on myös suora vaikutus julkisen sektorin palveluun. Kun määrärahoja leikataan, monesti myös palvelun laatu heikkenee. Leikkauksia tehdessä on mahdollisuus virheisiin, joilla on voimakkaita negatiivisia seurauksia. Lyhyellä aikavälillä vaikutukset kohdistuvat palveluihin, mutta pitkällä aikavälillä niiden vaikutus voi ulottua myös kuntiin ja yhteisöihin, jotka palveluita tarjoavat. Näin käy esimerkiksi tapauksessa, jossa palvelut kohdistetaan vain kaikista heikoimmille ryhmille. Tällöin esimerkiksi nuorisotyöttömyys jää vaille suurinta huomiota, mutta pitkällä aikavälillä sen vaikutukset taloudellisesti ovat merkittäviä, koska avustusten määrää on lisättävä samalla kun verotuloja menetetään. Ongelmia aiheuttaa, että yksityinen sektori on taantuman jäljiltä vielä heikko. Kun julkista sektoria saneerataan,

niin yksityisellä sektorilla ei taantumasta johtuen ole tarjota töitä saneeratuille. Myös ilmiö, jossa rakennukset jätetään rapistumaan tilanteissa, joissa niitä ei ole varaa korjata, on lisääntynyt. Tämä heikentää kyseisen alueen asumisviihtyvyyttä huomattavasti. Edellä esitetyissä ongelmissa huolestuttavinta on se, että ne toteutuessaan vaikuttavat suoraan ihmisten hyvinvointiin, lisäävät asuinalueiden eriarvoisuutta ja hankaloittavat eri ryhmien välistä yhdentymistä. Tästä syystä leikkaukset voivat aiheuttaa suuria ongelmia paikallisissa yhteisöissä. (Her Majesty's Treasury 2004, 39; Zurich Municipal 2010, 21–23)

Budjettileikkaukset ovat myös voimakkaasti sidoksissa maineriskiin, joka on merkittävä riski julkiselle sektorille. Budjettileikkaukset ovat aiheuttaneet maineriskin todennäköisyyden kasvun. Leikkaukset voivat aiheuttaa äänestäjien pettymisen päättäjiä kohtaan, julkisen luottamuksen ja varmuuden katoamisen sekä palveluhäiriöiden todennäköisyyden kasvun. Nämä kaikki vaikuttavat voimakkaasti julkisen sektorin maineriskiin. Valtiolla on suuri merkitys budjettileikkausten määrään erilaisten tukien johdosta. Valtio on leikannut näitä tukia viime vuosina huomattavasti. Paikallishallinto on usein kuitenkin se, joka joutuu kantamaan seuraukset tukien leikkauksista, eivätkä paikallisen hallinnon päättäjien äänestäjät usein ymmärrä tätä. Maineriskiä lisää myös, jos paikallishallinto ei pysty tarjoamaan ydinpalveluitaan riittävän kattavasti. Leikkaukset osuvat usein henkilöstöön, jonka puute entisestään lisää palveluhäiriöiden todennäköisyyden kasvua. Leikkauksia tehdään eri kunnissa eri tavalla ja tämän seurauksena kuntien asukkaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan sen mukaan, missä kunnassa he asuvat. Tämä ilmiö korostuu erityisesti kuntien raja-alueilla. Paikallisen hallinnon on pystyttävä säilyttämään luotettavuutensa ja yhteisön jäsenien luottamus kaikissa tilanteissa. Maineriskin merkitys on kasvanut erityisesti taantumaa myötä, kun on jouduttu tekemään epämiellyttäviä ratkaisuja. Maineriski tuo mukanaan myös muita erityisiä haasteita. Niistä esille nousee erityisesti epäonnistuminen sosiaalisten ja poliittisten odotusten yhteensovittamisessa, epäonnistuminen kriisitilanteen tai merkittävän tapahtuman hoitamisessa, epäonnistuminen minimivaatimusten mukaisen palvelun toteuttamisessa sekä kolmannen osapuolen toimitusketjuhäiriö. Johtuen budjettileikkaustarpeen suuruudesta, on näiden riskien kokonaan välttäminen erittäin haastavaa. Maineriskin realisoitumisella on usein merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. (Her Majesty's Treasury 2004, 39; Zurich Municipal 2010, 23–24)

Julkisen sektorin menojen leikkaaminen vaikuttaa erityisen voimakkaasti sen henkilöstöön. Paikallishallinnon menoista suurin osa koostuu henkilöstömenoista, joten leikkauksia tehdes-

sä irtisanomisilta ei voida välttyä. Henkilöstöleikkauksia tehdessä on tärkeää miettiä, mihin raja vedetään, varsinkin kun visioidaan millaisia taitoja ja henkilöitä tulevaisuudessa tarvitaan. Tämä voi olla hankalaa, koska tähän käytettävä aika ja resurssit ovat rajatut. Erityisen tärkeässä osassa ovat avainhenkilöt, jotka saattavat omaehtoisesti irtisanoutua tai ovat muuten irtisanomisten kohteena suurten palkkojensa ansiosta. Avainhenkilön menetyksestä seuraa kuitenkin tiedon ja kokemuksen menetys, joka on merkittävä riski. (Her Majesty's Treasury 2004, 39; Zurich Municipal 2010, 24)

Henkilöstöleikkauksilla on vaikutus myös jäljelle jäävän henkilöstön mielialaan. Jos jäljelle jäävät joutuvat tekemään omien töidensä lisäksi myös irtisanottujen työt entisellä palkalla, on seurauksena usein työilmapiirin kiristyminen. Tämän seurauksena hyvän työmoraalin ylläpitäminen voi olla erityisen hankalaa. Työmoraaliin voi vaikuttaa myös negatiivinen julkisuus. Kun media julkaisee uutisia, joista saadaan kuva, että julkisen sektorin työvoima on tehotonta ja ylipalkattua eikä se tee onnistunutta työtä, kärsii tällöin henkilöstön työmotivaatio. Heikko työmotivaatio vaikuttaa usein suoraan luovuuteen ja tuottavuuteen. Lisäksi stressi lisääntyy ja pitkäaikaiset poissaolot kasvavat. Sen takia työvoimasuunnittelu on erittäin tärkeää. Siihen voi kuulua uudelleen koulutusta ja –sijoittamista sekä esimerkiksi työtuntien vähentämistä. Tilanteesta selviämisen kannalta olennaista on muutosjohtamiskyvyn vahvistaminen. Irtisanomisten vastakohtana on tärkeää muistaa myös mahdollisuus, että työvoimaa voidaan siirtää osa-alueelta toiselle sen mukaan, missä sille on erityistä tarvetta sen hetkisessä tilanteessa. (Zurich Municipal 2010, 25)

Viimeisen vuosikymmenen aikana riskikenttä on entisestään laajentunut julkisella sektorilla. Esiin ovat nousseet muun muassa terrorismi, erilaiset pandemiat ja luonnonkatastrofit. Tällaiset haasteet voivat estää modernien organisaatioiden toiminnan jatkuvuuteen. Jatkuvuuteen haasteita tuovat myös sähköiseen tietoon liittyvät riskit, kuten tärkeän tiedon kadottaminen. Myös äkilliset ja ennalta-arvaamattomat äärimmäiset tapahtumat voivat järkyttävää tasapainoa. Tästä esimerkkinä on viimeisin finanssikriisi. Toiminnan jatkuvuus ja kriiseihin reagoiminen nähdään tärkeänä, mutta se jää helposti toisarvoiseen asemaan budjettileikkausten tärkeiden korostuessa. Sitä ei kuitenkaan saisi jättää suunnitelmissa huomiotta, koska muuten ongelmaksi koituvat sen suuret suunnittelemattomat kustannukset, joita ei ole osattu ottaa huomioon. Mikäli tällaiseen onnettomuuteen ei ole varauduttu, sen sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset voivat kasvaa eksponentiaalisesti. Paljon on käyty keskustelua, pystyykö paikal-

lishallinto enää kestäväin tällaisia onnettomuuksia kaiken ulkoistamisen ja budjettileikkausten jälkeen. (Her Majesty's Treasury 2004, 39; Hood & Miller 2009, 2; Zurich Municipal 2010, 27)

Toimitusketjuihin liittyvät riskit ovat erilaisuuksistaan riippumatta yksi merkittävimmistä riskeistä kaikille yksityisille ja julkisille organisaatioille. Se on myös yksi hankalimmista kokonaisuuksista hallita riskejä. Siihen tarvitaan suuri määrä kokemusta ja asiantuntijuutta. Julkisella hallinnolla on yleensä useita hyvin erilaisia toimitusketjuja, joissa on omat riskinsä ja haasteensa, jotka saattavat poiketa huomattavasti muista. Yhteistyökumppanuudet muiden julkisten organisaatioiden sekä yksityisen sektorin kanssa toteutettuna, nähdään merkittävänä riskinä. Yhteistyökumppanuuksiin on taloudellisesti kannustettu viime vuosina ja sen ansiosta on pystytty kehittämään entistä parempia yhteistyökumppanuuksien malleja. Huolenaiheena on, että yhteistyökumppanuuksien tärkeys kärsii, jos taloudelliset kannusteet poistetaan. Tärkeää on myös muistaa kumppanuuksien yhteisten riskien hallinta ja parhaiden käytäntöjen täytäntöönpano. Finanssikriisi on tuonut mukanaan taloudellisen paineen yhteistyökumppanuussuhteisiin ja toimitusketjuihin. Ongelmaa syventää osapuolten halu neuvotella uudelleen nämä sopimukset entistä tiukemmiksi. Tästä seuraa se, ettei kumppanuus vastaa molempien osapuolten odotuksia, onnettomuuksien ja budjettien odottamattomat ylitykset lisääntyvät. Paikallisen hallinnon on tärkeää pystyä säilyttämään kontrolli jatkuvasti kasvavaan kumppanuusverkostoon ja toimitusketjuihin. Tämä tulee olemaan tulevaisuuden kannalta hyvin kriittinen tekijä. (Her Majesty's Treasury 2004, 37; Zurich Municipal 2010, 28–29)

Näistä haastavista riskeistä huolimatta Zurich Municipalin (2010, 30) tutkimuksen mukaan paikallishallinnon johtajat ovat edelleen luottavaisia, että nämä riskit ovat heillä hallinnassa. Budjettiin liittyvän epävarmuuden suhteen he ovat sitä mieltä, että heillä on hyvät mahdollisuudet sen hallintaan. Muiden riskien suhteen he ovat vielä tätäkin optimistisempia. Optimismista huolimatta he ovat sitä mieltä, että heidän organisaatioidensa täytyy tehdä huomattavia muutoksia siinä, miten riskejä lähestytään. Huolenaiheena nähdään erityisesti budjettileikkausten vaikutus siihen, että voitaisiin valmistautua esimerkiksi väestöllisen muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Esille nostetaan myös uudet riskit, kuten tärkeän tiedon kadottaminen, joissa uskotaan olevan vielä ongelmia. Tärkeää olisi tuoda riskienhallinta osaksi strategista suunnittelua. Tämä jää usein huomiotta ja oli myös yhtenä finanssikriisin syynä. Zurich Municipalin laaja otanta kertoo erityisesti Iso-Britannian julkisen sektorin riskien tilasta, mut-

ta saadut tulokset ja esille nousseet asiat kuvaavat hyvin tilannetta myös kaikissa muissa länsimaissa.

3.7 Julkisen sektorin riskienhallintamenetelmät

Riskienhallinnan toteutusta miettiessä on tärkeää suunnitella, millä menetelmillä riskiä ryhdytään hallitsemaan. Woods (2010, 8) määrittelee keskeisiksi menetelmiksi riskin hyväksymisen, kontrolloinnin, muuttamisen, siirtämisen ja eliminoimisen. Drennanin ja McConnellin (2010, 91, 95, 97) luokittelu on hyvin samantyyppinen. Heidän mukaansa riskiin voidaan vastata hyväksymällä, eliminoimalla, siirtämällä tai hoitamalla riski. Riskin kontrollointi nähdään riskin vaikutusta vähentävänä keinona, jonka he jakavat vielä neljään osaa. Näitä ovat fyysiset kontrolloinnin keinot, kuten palohälytyn paloriskin varalle, muutokset hallinnollisissa järjestelmissä, kuten turvajärjestelmien kehittäminen, henkilöstöhallinnolliset kontrollointikeinot, kuten pätevän ja kokeneen henkilöstön palkkaaminen sekä sopimusten käyttäminen. (ks. myös 2.2.3) Woodsin (2010, 8) mukaan valitaan vastuuhenkilöt ja tehdään suunnitelma, kun menetelmästä tehdään päätös. Tarkoituksena on tehdä haitallisesta riskistä kestettävä riski järkevällä kustannuksella.

Seuraavaksi esitellään julkisella sektorilla yleisesti käytössä olevia menetelmiä julkisen sektorin organisaatioiden näkökulmasta. Näitä menetelmiä ovat vakuuttaminen, itsevakuuttaminen kuten vahinkorahastot sekä riskien jakaminen muiden julkisten organisaatioiden kanssa, kuten riskipoolit. Nämä ovat Qiaon (2007, 36) mukaan tavallisimmat riskien rahoitustekniikat, joita julkisella sektorilla käytetään.

Riskienhallinnan tärkeänä tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan riskeihin etukäteen, kuten edellisessä kappaleessa esitettyjen kontrollointikeinojen avulla. Vakuuttamisen nähdään vain pienentävän riskien taloudellisia vaikutuksia. Olennaista julkisen sektorin vakuuttamisessa on, että osa riskistä jää aina organisaation itsensä kannettavaksi, esimerkiksi omavastuun muodossa. Siksi riskienhallinta osana organisaation normaalia toimintaa korostuu. Esimerkiksi Espoon kaupunki pyrkii pitämään omavastuut melko korkeana, mikä myös tukee ennaltaehkäisevää riskienhallintakulttuuria. Yleisesti ajatellaan, että vakuutus olisi järkevää ostaa silloin, kun todennäköisyys vahingon sattumiseen on pieni, mutta vaikutus on suuri (Qiao 2007, 36; Espoon kaupunki 2012b, 2).

Suomisen mukaan (2003, 114) vakuuttaminen on yleisin tapa siirtää riski pois organisaatiolta. Julkisen sektorin vakuuttamiseen olennaisesti vaikuttava tekijä on laki julkisista hankinnoista, jota sovelletaan muun muassa vakuutusten hankinnassa sekä vakuutusmeklarien ja konsulttien käytössä. Laki on merkittävä erityisesti kilpailutuksen näkökulmasta. Vakuutuskokonaisuutta kilpailuttaessa kansallinen kynnyksiarvo useissa kunnissa ja kaupungeissa ylittyy, joten hankinta on siten julkinen. Siihen liittyvät asiantuntijapalvelut arvioidaan tilannekohtaisesti. Espoon kaupungissa rahoitusjohtaja on vastuussa vakuutuspolitiikasta ja kaupunginhallitus hyväksyy sen. Toteutuksesta ja kehittämisestä vastaa kaupungin riskipäällikkö. Tiedonannosta vastaavat toimialat ja toimintayksiköt. (Espoon kaupunki 2012b, 2–3, 5)

Vakuuttamisen lisäksi toinen merkittävä ja yleinen riskienhallintamenetelmä on vahinkorahasto. Espoon kaupungin tapauksessa vahinkorahasto kattaa kaupungin takausvastuun perusteella maksetut suoritukset, kaupungin omaisuutta tai kaupungin vastuulla olevaa omaisuutta kohdanneet merkittävät vahingot tai muut merkittävät vahingot. Näistä vahingoista kaupunki on vastuussa siltä osin, kun kaupungin vakuutukset eivät niitä kata tai kun vahingon määrä alittaa vakuutuksen vahinkokohtaisen omavastuun. Vahinkorahasto toimii hyvin samoilla periaatteilla kuin vakuutusyhtiö. Vahinkorahastoa hoitaa ja korvauspäätöksen valmistelee kaupungin riskienhallintapäällikkö. (Espoon kaupunki 2012b, 5) Vahinkorahasto on itsevakuuttamisen muoto ja sen etuna on muun muassa se, että vältetään vakuutusyhtiöiden liikekulut (Qiao 2007, 37).

Itsevakuuttaminen vaatii julkisen sektorin organisaatiolta suurta kokoa. Pienemmille organisaatioille varsinkin suuret riskit ovat ongelmallisia itsevakuutettavia. Tästä syystä monet organisaatiot yhdistävät riskinsä erilaisiksi riskipooliksi. Riskipoolia on kahdenlaisia. Ne ovat joko erillisiä laillisia toimijoita, joilla on oma henkilöstönsä tai epämuodollisia yhteistyökumppanien muodostamia organisaatioita, jossa jäsenet jakavat omaa henkilöstöään riskienhallintaan liittyvissä palveluissa. (Qiao 2007, 37–38) Esimerkkinä riskipoolista on Suomessa toimiva atomivakuutuspooli, jonka tehtävä on ydinlaitoksen vakuutustarpeiden kattaminen. Sen jäseninä ovat Suomessa toimivat vakuutusyhtiöt. (www.atompool.com 2013) Riskipoolissa on monia etuja. Ne tarjoavat pitkän aikavälin vakautta, suojelevat jäseniään vakuutusmarkkinoiden epävarmuudelta, tarjoavat suotuisamman suojauksen, ehdot ja rajoitteet sekä ovat muutenkin paremmin suunniteltu ottaen huomioon osapuolten tarpeet. (Qiao 2007, 38)

3.8 Julkisen sektorin riskienhallinta ja sen erityispiirteet

3.8.1 Tausta ja lähtökohdat

Qiaon (2007, 33–34) mukaan julkisen sektorin riskienhallinta on verrattain uusi kokonaisuus, mutta se on siitä huolimatta tärkeä elementti julkisessa hallinnossa ja taloudessa. Hänen mukaansa riskienhallinnan merkitys on julkisella sektorilla yksityistä sektoria suurempi. Syynä tähän on muun muassa se, että julkisen sektorin organisaatioilla on usein laajempi määrä erilaisia toimintoja, joita toteutetaan myös laajemmalla alueella ja käytössä on suurempi määrä työntekijöitä. Tästä syystä riskienkenttä on laajempi ja riskienhallinta usein haasteellisempaa. Yksityisen sektorin organisaatiot pystyvät paremmin välttämään korkean riskin toimintoja, mutta julkisella sektorilla se ei useinkaan ole mahdollista. Julkisen sektorin riskien määrä on lisääntynyt entisestään, esimerkiksi terrorismin ja tietoteknisen kehityksen myötä. Tästä syystä tehokas riskienhallinta on erityisen tärkeää. Sen avulla voidaan pienentää riskien kustannuksia, säästää verovaroja ja ylläpitää yhteisöjen hyvinvointia. Drennanin ja McConnellin (2010, 8–9) mukaan toisin kuin yksityisen sektorin organisaatio, jonka tehtävänä on tuottaa tuottoa pääomalle osinkojen muodossa, julkisen sektorin organisaatio on nimenomaan olemassa tuottaakseen laadukkaita palveluita jäsenilleen. Se joutuu jatkuvasti julkisen tarkastelun kohteeksi koskien sen toiminnan eri osa-alueita. Tästä syystä läpinäkyvyys ja selkeys ovat tärkeitä piirteitä julkisen sektorin toiminnassa. Siksi määrätietoinen riskienhallinta on sille suureksi eduksi.

Ennen 1970-lukua riskienhallinta nähtiin julkisella sektorilla lähinnä vakuutusten ostamisena ja vakuutettavien riskien hoitamisena. 1970- ja 1980-luvuilla tilanne kuitenkin muuttui muun muassa vastuukysymysten ja budjettirajoitteiden mukanaan tuoman lisääntyvän riskin myötä. Myös vakuutusyhtiöiden kiinnostus vakuuttaa julkisen sektorin riskejä heikkeni, eivätkä yhtiöt lopulta halunneet ottaa näitä riskejä vastuulleen edes korkeammilla hinnoilla. Korkeat hinnat ajoivat julkisen sektorin etsimään uusia keinoja riskienhallinnalle. Tämän seurauksena sen merkitys kasvoi ja siitä tuli erillinen julkisen sektorin toiminto monissa organisaatioissa. Itsevakuuttamisen kasvu osana julkisen sektorin riskienhallinnan merkityksen kasvua on hyvä esimerkki (ks. myös 3.7). Ennen 1970-lukua itsevakuuttaminen oli hyvin harvinaista julkiselle sektorille, mutta 1970- ja 1980-lukujen muutoksen myötä se lisääntyi huomattavasti. Tätä ennen itsevakuuttaminen valittiin pääasiassa siitä syystä, etteivät riskit olleet vakuuttamiskel-

poisia. Riskipoleissa on kuitenkin tapahtunut merkittävin muutos viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Niiden määrä on kasvanut erittäin voimakkaasti. (Qiaon 2007, 35, 37–38)

Suomessa viimeisin merkittävä muutos julkisen sektorin riskienhallinnassa on vuonna 2012 kuntalakiin tullut muutos, jossa riskienhallinta on nostettu suurempaan rooliin kuntien toiminnassa. Lisäyksen myötä valtuuston tehtäviin lisättiin päätöksenteko kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Toimintakertomuksessa tulee ottaa myös kantaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä johtopäätöksistä. Johtokunta ja liikelaitoksen johtaja ovat vastuussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. (Laki kuntalain muuttamisesta 2012)

Drennanin ja McConnellin (2010, 10) mukaan julkisen sektorin riskienhallintaan vaikuttaa kolme Iso-Britannian pääministerin strategiayksikön vuonna 2002 määrittelemää roolia. Sillä on lainsäädännöllinen rooli, eli se asettaa säännöt kaikelle toiminnalle, sillä välin kun yksityiset toimijat keskittyvät vain omaan toimintaansa ja riskeihinsä. Julkisella sektorilla on lisäksi vastuunkantajan rooli. Sellaisissa tilanteissa, joissa riski ei selkeästi kuulu kenellekään yksilölle tai yksityiselle toimijalle, tulee julkisen sektorin kantaa vastuu tarjoamalla suojaa tällaisen riskin varalle sekä pienentää riskin vaikutuksia. Kolmas rooli on heidän oman toimintansa riskienhallinta.

Australian Viktorian osavaltion sisäisen tarkastuksen organisaation eli VAGO:n (Victorian Auditor-General's Office) selvityksen mukaan riskienhallintaa julkisella sektorilla tarkastellaan kolmella eri tasolla. Ensimmäisellä tasolla tarkastellaan organisaation sisäisiä riskejä. Näitä ovat taloudelliset, operationaaliset ja strategiset riskit, joita voidaan hallita organisaatiossa sisäisesti ilman muiden organisaatioiden tukea. Toisella tasolla ovat yhteistyökumppanuussuhteiden yhteiset riskit. Tällä tasolla tarkastellaan riskejä, jotka liittyvät palveluihin, joita useat organisaatiot yhdessä toteuttavat. Kolmas taso on valtakunnallinen taso. Kolmannen tason riskit ovat niin merkittäviä, että ne ylittävät organisaatiotason ja yhteyskumppanuuksien tason. Jokainen taso vaatii omanlaisensa lähestymistavan. (VAGO 2007, 1–2)

VAGO teki myös vuonna 2003 selvityksen julkisen sektorin riskienhallinnan tilasta. Tuolloin se havaitsi, että useimmat sen 61 tutkimasta julkisen sektorin organisaatiosta toteuttivat riskienhallintaa jollain tasolla, mutta riskienhallinta ei ollut kovin järjestelmällistä, eikä riskien

arviointi ja analysointi ollut täsmällistä. Sisäinen tarkastus suositteli, että organisaatiot kehittäisivät riskienhallintaansa ja että yhdessä kehitettäisiin koko osavaltiota koskeva riskienhallinnan viitekehys. Lisäksi se suositteli, että julkiset organisaatiot kehittäisivät riskienhallinnan ohjeistukset, prosessit ja menettelytavat. Heidän tulisi omaksua virallinen lähestymistapa riskienhallinnalle, joka sopii heidän riskitasolleen. Riskejä tulisi alkaa arvioimaan ja hoitamaan täsmällisesti, riskikriteerit tulisi yhdistää hallinnon periaatteisiin ja organisaation tavoitteisiin sekä mahdollisuuksien mukaan käyttää kustannus-hyötyanalyysijä. VAGO myös havaitsi, että lähes kaikki julkiset organisaatiot käyttivät AS/NZ 4360:2004 standardia, mutta korostivat riskien arvioimista suhteessa niiden hallintaan eli riskienhallinnan toteutukseen. (VAGO 2007, 13–15) Selvitys kuvaa hyvin riskienhallinnan globaalia tilaa julkisella sektorilla ja sen antamat suositukset sopivat hyvin julkisiin organisaatioihin ympäri maailman.

Vuonna 2004 VAGO julkaisi ohjeistuksen hyvästä riskienhallinnasta julkisella sektorilla. Julkaisun mukaan hyvän riskienhallinnan kolme keskeistä elementtiä ovat tarkoituksen mukainen riskienhallintastrategia, riskienhallinnan integroiminen hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin sekä tehokas riskienhallinta. Selkeän strategian avulla organisaation kohtaamien riskien vaikutus pystytään tunnistamaan, kontrolloimaan ja järkevästi toteuttamaan heikentäen niiden vaikutusta. Kun riskienhallinta on integroitu hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin, niin se saadaan osaksi strategista suunnittelua. Lisäksi johto saadaan osallistumaan riskienhallintaan tehokkaasti ja käytössä olevat menetelmät hyödynnettyä riskienhallinnan toteutuksessa. Organisaatiot, joilla on tehokas riskienhallinta, ymmärtävät heitä koskevat riskit läpikotaisin sekä riskienhallintaprosessin välttämättömyyden. Tällaiset organisaatiot arvioivat jatkuvasti riskienhallintaprosessia, jotta se säilyisi tehokkaana. (VAGO 2007, 17)

Roperin (2010, 43–45) mukaan panostaminen riskienhallintaan nykyisessä taloustilanteessa on erittäin haastavaa. Monesti riskienhallintaohjelmia on leikattu kaikkien resurssien osaluokilta ja riskienhallinta nähdään vain kuluna organisaatiolle, eikä muutoksia tämän suhteen ole tapahtunut. Tällaisessa tilanteessa riskienhallintaa kehittämällä saataisiin esille sen todellinen arvo. Roper korostaa erityisesti riskien seurannan tärkeyttä, kehittynyttä riskirekisteriä ja riskeistä kommunikointia. Näitä kehittämällä organisaatio säästää rahaa hyvin suhteessa aikaan ja resursseihin, jotka kehittäminen sitoo. Vaikka tiukasta taloustilanteesta johtuen riskienhallintaohjelmiin ei olisi mahdollisuutta sijoittaa suuria määriä varoja, niin riskienhallin-

taohjelmat tulisi pitää toiminnassa mahdollisimman tehokkaalla tavalla, jotta suurimmilta kriiseiltä ja ongelmatilanteilta vältyttäisiin.

Blanquie (2010, 75–77) näkee, että oikeilla menetelmillä kuluja voidaan kontrolloida ja hallita onnistuneesti, mutta riskienhallinnan avulla on myös mahdollisuus synnyttää tuloja julkisille organisaatioille. Hän ottaa esimerkiksi Yhdysvaltalaisen Petaluman kaupungin Kalifornian osavaltiossa, joka vuonna 2003 alkoi uudistaa riskienhallintaansa. Kaupungin uudistuksen keskeisenä ideana oli välttää korvaushakemuksia ja riitoja. Lisäksi he päivittivät riskienhallinnan toteutuksen ja sitä koskevat sopimukset ajan tasalle. Tulokset osoittautuvat loistaviksi.

3.8.2 Keskeiset haasteet

Iso-Britannian julkisen talouden ja kirjanpidon instituutti eli CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) nostaa esille viisi keskeistä haastetta, jotka ovat usein esteenä integroidun riskienhallinnan käyttöönotolle. Ensimmäisenä haasteena he mainitsevat, että riskienhallinta nähdään usein erillisenä organisaation muusta toiminnasta. Tähän ongelmaan voidaan vaikuttaa, esimerkiksi lisäämällä riskienhallinta selkeämmin osaksi eri toimenkuvia. Toisena CIPFA nostaa esiin, ettei organisaatiossa ymmärretä riskienhallinnan toteuttamisen hyötyjä. Tähän voidaan yrittää vaikuttaa esittämällä selkeästi saavutettu lisäarvo. Kolmas haaste on, ettei organisaatioissa aina ymmärretä riskienhallinnan merkitystä. Tähän voidaan vaikuttaa paremmin kommunikoimalla, asiasta informoimalla ja kouluttamalla henkilöstöä. Neljänneksi haasteeksi mainitaan, että organisaatiokulttuuri voi olla kielteinen riskienhallinnan käyttöönottoa kohtaan. Tätä voidaan korjata yrittämällä sisällyttää riskienhallinta tehokkaammin osaksi organisaatiokulttuuria. Viidentenä haasteena on, että henkilöstö käyttäytyy kielteisesti riskienhallinnan käyttöönottoa kohtaan. Tätä voidaan parantaa lisäämällä riskienhallinnan tavoitteet osaksi henkilöstön tavoitteita. (CIPFA 2001, 42)

Riskienhallinnan integrointiin liittyvien haasteiden lisäksi julkisen sektorin organisaatiot kohtaavat riskienhallinnan osalta myös monenlaisia muita haasteita. Braig, Gebre ja Sellgren (2011, 1–3) nostavat esille keskeisimpiä riskienhallinnan haasteita, jotka esiintyvät erityisesti julkisella sektorilla. Julkiset organisaatiot ovat tottuneet hahmottamaan omaa toimintaansa ydintehtäviensä kautta. Tämän ydintehtävän tavoitteet ovat pääasiassa ensisijainen ja usein ainut tekijä, kun hahmotetaan, mitä riskejä organisaatio ottaa. Nämä tavoitteet syrjäyttävät

kaikki muut vaihtoehdot. Julkisen sektorin työntekijöitä myös motivoi lähtökohtaisesti vain heidän organisaationsa tehtävä ja toiminta. Tämän seurauksena julkisen sektorin riskikulttuuri ja –ajattelutapa ovat hyvin rajoittuneita. Tästä syystä riskienhallinnan tukeminen sekä siihen liittyvä yhteistyö jäävät vähemmälle huomiolle. (Qiao 2007, 49; Braig, Gebre & Sellgren 2011, 1–3)

Toisena keskeisenä ongelmana on julkisen sektorin tiheä johtajien vaihtuvuus. Johtajien tiheä vaihtuvuus on yleistä myös yksityisellä sektorilla, mutta julkisella sektorilla se on vielä yleisempää. Johtajat saattavat pahimmassa tapauksessa vaihtua jopa vuosittain. Asioista päättävä ylin johto on monesti myös poliittisesti valittu, joka myös voimistaa tiheää vaihtuvuutta. Lisäksi ongelmana on, että jotkin johtajanpaikat ovat täyttämättä hyvin pitkiä aikoja. Syynä ovat usein pitkäkestoiset valintaprosessit, joita eivät välttämättä nopeuta edes kriisitilanteet. (Hoffman 2008, 15; Braig, Gebre & Sellgren 2011, 2)

Kolmantena haasteena on johtajien tiedon puute riskienhallinnasta ja kyseisen organisaation toiminnasta. Julkisen sektorin organisaatioiden johtajat tulevat usein niiden ulkopuolelta ja siitä syystä ylin johto ei monestikaan tunne kyseisen organisaation yksityiskohtia. Yleensä he tästä huolimatta tekevät kaikki kriittiset päätökset yksin. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on FEMA:n (Federal Emergency Management Agency) johtaja Michael Brown, jolla todettiin olevan puutteellinen kokemus suuronnettomuuksien hallinnasta hurrikaani Katrinan iskettyä. (Qiao 2007, 49; Braig, Gebre & Sellgren 2011, 2)

Tehokas muutos vaatii julkisella sektorilla usein pitkää hyväksymisprosessia, johon osallistuu paljon sisäisiä ja ulkoisia tahoja. Tästä syystä julkisen sektorin organisaatiot ovat melko joustamattomia. Esimerkiksi henkilön palkkaaminen riskienhallintahenkilöstöön ei ole siitä syystä yhtä yksinkertaista kuin yksityisellä sektorilla. Tästä syystä kestävien riskienhallintakäytäntöjen kehittäminen korostuu julkisella sektorilla. Kun jotain on toteutettu, ei sen muuttaminen ole kovin helppoa. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 3)

Työntekijöiden palkat ja toiminnan kulut maksetaan usein yhdestä budjetista sekä etuudet ja avustukset toisesta. Nämä kaksi budjettia ovat usein eroteltuina toisistaan. Jos esimerkiksi työkyvyttömyyskorvauksissa syntyy piikki, niiden rahoitus tapahtuu eri budjetista kuin mistä siihen liittyvät riskienhallintatoimenpiteet rahoitetaan. Tästä syystä saattaa syntyä harhaanjoh-

tava kannustin. Voi syntyä kuvitelma, että riskienhallintatoimenpiteitä ei kannata rahoittaa, vaikka tätä kautta syntyisi säästöjä etuuksien ja avustuksien määrän pienentyessä. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 2)

Yksityisellä sektorilla riskijärjestelmät tarjoavat tärkeää kvantitatiivista tietoa riskienhallintapäätösten tueksi. Tällaiset riskijärjestelmät eivät ole julkisella sektorilla itsestäänselvyyksiä, koska julkisen sektorin organisaatioilla on sekä taloudellisia että toiminnallisia tavoitteita. Näitä kvantitatiivisia riskijärjestelmiä on hankala soveltaa julkiselle sektorille, koska niiden avulla on hankala esimerkiksi määrittää, kuinka monesti ihmiset vetäisivät varansa pois pankeista kriisitilanteissa, ellei valtio takaisi talletuksia. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 2)

3.8.3 Kehittämiskeinot

Braig, Gebre ja Sellgren (2011, 3–7) esittävät viisi keskeisintä keinoa, joilla julkisen sektorin organisaatio voi vahvistaa riskienhallintaansa. Nämä keinot esitellään tässä kappaleessa. Ne ovat tärkeitä yksitellen, mutta yhdessä ne muodostavat pohjan tehokkaasti integroidulle riskienhallinnalle.

Ensimmäisenä organisaation tulisi luoda läpinäkyvyyttä sekä sisäisesti että ulkoisesti. Tämä lähtee liikkeelle siitä, että luodaan selkeä ymmärrys tärkeimmistä riskeistä, joita organisaatio kohtaa. Monesti julkisen sektorin organisaatio ei osaa tunnistaa sitä tietoa, joka heidän kannaltaan olisi tärkeää, vaan käyttää tietoa, joka on helpoiten heidän saatavillaan. Jotkin organisaatiot taas keräävät suuria määriä dataa, mutta eivät osaa yhdistää sitä keskenään, niin että saataisiin aikaan tarkempia päätelmiä päätöksenteon tueksi. Tämän takia julkisen sektorin organisaatioille on tärkeää yhdistää suuri määrä tietoa, luoda sen pohjalta selkeitä suosituksia ja kommunikoida niistä heidän sidosryhmiensä kanssa. Hyvänä esimerkkinä toimii Yhdysvaltain pankkitalletukset takaava FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), joka arvioi pankkien tilaa CAMELS-luokituksella. Luokitukset eivät ole julkisia, mutta ne tiedotetaan pankkien johdolle. Tämän luokituksen ansiosta on pystytty selkeästi arvioimaan, mitkä pankit tarvitsevat erityistä tarkkailua. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 3)

Kun halutaan lisätä riskienhallinnan läpinäkyvyyttä, tulee johdon tehdä selkeä päätös siitä, mikä tieto on tärkeintä ja kerätä se keskitetysti tiettyyn paikkaan. Tämän riskirekisterin tulee

kattaa riskitietoa koskien koko organisaatiota. Tiedon yhdistelyyn ja analysointiin tulee varata riittävästi aikaa, jotta sen pohjalta voidaan tehdä valmiita johtopäätöksiä. Sen jälkeen valmis tieto tulee pystyä välittämään eteenpäin, jonka jälkeen toimenpiteistä päätetään muiden sidosryhmien kanssa yhteistyössä sekä valitaan vastuuhenkilöt vastaamaan jokaisesta toimenpiteen vaiheesta. Selkeä kommunikointi ja raportointi lisäävät riskienhallintatietoisuutta organisaatiossa sisäisesti ja ulkoisesti. Läpinäkyvyys voi parantaa myös organisaation mainetta julkisuudessa. (VAGO 2007, 16; Braig, Gebre & Sellgren 2011, 3–4)

Toiseksi organisaation tulisi luoda selkeät pelisäännöt riskienhallinnalle. Nämä pelisäännöt kasaavat koko organisaation johdon päätöksenteon tulokset. Pelisäännöt luovat riskienhallinnalle jatkuvuutta organisaatiossa, vaikka johto vaihtuisi. Johdon tulisi tästä syystä varmistaa, että pelisäännöt ovat tarpeeksi selkeät, toteutettavissa ja koko henkilökunnan ymmärrettävissä. (VAGO 2007, 16–17; Braig, Gebre & Sellgren 2011, 4)

Hyvien riskienhallinnan pelisääntöjen tulisi käsitellä ainakin kolmea seuraavaa asiaa: riskienhallintastrategiaa, -organisaatiota ja -prosesseja. Riskienhallintastrategian tulisi määrittää, mitkä riskit organisaatiolla sen vahvuudet huomioonottaen on parhaat valmiudet hoitaa itse ja mikä on sen riskinottohalukkuus. Toisin sanoen tarkka kuvaus riskityypeistä ja riskin määrittä, jotka organisaatio haluaa ottaa saavuttaakseen tavoitteensa. Lisäksi strategian tulisi määrittää, miten tärkeää on täyttää organisaation tehtävä, mikäli se on ristiriidassa riskienhallinnan kanssa. Pelisäännöissä tulisi ilmetä, mitkä riskit hoidetaan organisaatiossa sisäisesti ja mitkä siirretään kolmannelle osapuolelle, kuinka keskitetysti riskienhallintaa toteutetaan sekä riskienhallintaosaston rooli suhteessa muuhun toimintaan ja organisaatioon. Tämän lisäksi tulisi päättää, tekevätkö riskienhallintapäätöksiä yksittäiset henkilöt vai jokin erityinen taho sekä miten riskienottamiseen tai niiden välttämiseen kannustetaan muussa organisaatiossa. Johdon tulee tehdä myös päätös siitä, onko riskienhallintaosasto enemmän neuvonantajan roolissa vai kontrolloiko se koko riskienhallintaprosessia. Lisäksi johdon tulee päättää, toimiiko riskienhallintaprosessi rinnakkain muiden prosessien kanssa sekä millä tavalla riskienhallintaraportointi toteutetaan. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 4–5)

Kolmantena keinona on, että riskienhallinnan kehittäminen kannattaa aloittaa vaiheittain keskittyen ensin muutamaan ydinprosessiin. Tästä seuraa huomattavia hyötyjä. Kun keskitytään kunnolla muutamaan osa-alueeseen tai prosessiin, voidaan saavuttaa tuloksia nopeasti ja voi-

daan osoittaa, että riskienhallinta on keino saada aikaan positiivista kehitystä. Näistä prosesseista voidaan myös oppia paljon asioita ja niitä voidaan käyttää hyväksi myöhemmissä yrityksissä. Asteittain aloitetut prosessit mahdollistavat sen, että riskienhallintaosasto kasvaa organisaatiossa tehokkaasti ajan myötä. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 5)

Aluksi riskienhallinnan kehittäminen kannattaa aloittaa tärkeimmistä osa-alueista, mutta jos onnistunut muutos on lyhyessä ajassa epätodennäköistä, on järkevämpää aloittaa vähemmän monimutkaisista ja helpommista osa-alueista. Onnistuminen on aluksi tärkeää, jotta saada positiivinen ilmapiiri myöhemmälle muutokselle. Rakentavan ja yhteistyökykyisen ilmapiirin luominen on ratkaisevan tärkeää. Yksi keino tähän on ottaa mahdollisimman laaja joukko organisaation johtoa mukaan pelisääntöjen tekoon. Toinen keino on panostaa ydinprosessien kanssa rinnakkaisiin riskienhallintaprosesseihin, varmistelun ja jälkikäteiskontrollin sijaan. Tällainen lähestymistapa synnyttää luottamusta ja edistää organisaation riskienhallintakulttuuria, kun keskitytään laadukkaaseen työn tekemiseen sen sijaan, että jälkikäteen arvioitaisiin ja kritisoidaisiin suorituksia. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 6)

Julkisen sektorin organisaation kannalta olisi tärkeää, että lainsäädäntöön saataisiin vaatimus nimittää riskienhallintajohtaja, joka muodostaa riskienhallintaosaston eri rooleineen sekä määrittelee riskienhallintahenkilökunnan ammattitaitovaatimukset. Lainsäädännön avulla pystyttäisiin turvaamaan riskienhallintatoiminnan jatkuvuus. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 6) Suomessa julkisen sektorin osalta on edetty merkittävästi eteenpäin tässä asiassa Kuntalain tuoman muutoksen myötä. Se on kuitenkin vielä kaukana Braigin, Gebren ja Sellgrenin ehdotuksesta. (Laki kuntalain muuttamisesta 2012)

Neljäntenä keinona on riskienhallintaorganisaation muodostaminen. Riskienhallintaosaston kokoonpanossa tulisi huomioida organisaation rakenne siten, että siitä löytyisi asiantuntija jokaiselta organisaatiolle tärkeältä osa-alueelta. Organisaation tehtävästä riippuen tulisi huomioida sen tehtävän vaatimat tukitoimet. Esimerkiksi taloudellista tehtävää hoitava organisaatio tarvitsee kvantitatiivisia osaajia, jotka pystyvät mallintamaan esimerkiksi luottoriskiä. Riskienhallintahenkilöstön on tärkeää ymmärtää syvällisesti sekä riskienhallintaa että organisaation omaa toimintaa. Esimerkiksi organisaation, joka tekee voimakasta yhteistyötä yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa, olisi järkevää palkata työntekijöitä riskienhallintaosastolleen

yksityiseltä sektorilta, jotta osaamista olisi riittävästi. Ulkopuolisten tuominen organisaatioon tuo monesti myös kaivattua uutta ajattelutapaa. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 6)

Vaikka julkinen organisaatio ei olisi valmis palkkaamaan riskienhallintajohtajaa ja perustamaan riskienhallintaosastoa, voi se silti kehittää vahvempaa riskienhallintaa. Organisaatio voi esimerkiksi sijoittaa riskienhallintajohtajan tehtävät jonkun nykyisen johtajan toimenkuvaan nostaten riskienhallinnan tärkeäksi asiaksi organisaatiossa. Tällä tavoin riskienhallinta saadaan osaksi strategian suunnittelua ja se osataan ottaa huomioon resursseja allokoimalla sekä arvioitaessa kaikkia organisaatiota koskettavia asioita. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 6)

Viides ja erityisen tärkeä keino riskienhallinnan vahvistamisessa on kehittyneen riskienhallintakulttuurin luominen. Se on vielä suhteellisen harvinaista julkisella sektorilla, mutta monessa organisaatiossa ollaan menossa oikeaan suuntaan. Ensimmäinen askel riskienhallintakulttuurin luomisessa on riskienhallintakoulutuksen aloittaminen. Tärkein koulutettava ryhmä ovat operatiivisen tason työntekijät, jotka joutuvat työssään ottamaan jatkuvasti riskejä. Riskienhallintaosaston tulisi tehdä myös ylimmälle johdolle suunnattuja materiaaleja ja koulutustilaisuuksia. Riskienhallintakoulutuksen tulisi keskittyä siihen, miten riskienhallintamenetelmiä käytetään oikein. Koulutuksen kautta tulisi luoda ymmärrys riskienhallinnasta organisaation kaikkea toimintaa tukevana toimintana. Tässä voitaisiin onnistua esimerkiksi käymällä läpi riskienhallintakoulutettavan kanssa hänen tekemänsä päätös ja siitä seurannut vaikutus. Taitojen kasvattaminen kouluttamalla on tärkeässä roolissa, mutta se on vain yksi keino riskienhallintakulttuurin luomisessa. Johdon ja riskienhallintaosaston tietoinen toiminta ymmärryksen lisäämisessä, kommunikointi läpi organisaation, esimerkin näyttäminen sekä lisävoimavarojen luominen ovat myös erittäin tärkeitä. (Braig, Gebre & Sellgren 2011, 7)

4 RISKIENHALLINNAN TOTEUTUS JULKISELLA SEKTORILLA

Tässä luvussa esitellään aluksi tutkimuskohdekaupungit Jyväskylä, Tampere ja Espoo. Seuraavaksi käydään läpi kaupunkien merkittävimpiä riskejä ja käytössä olevia riskienhallintamenetelmiä. Tämän jälkeen käsitellään teemahaastatteluiden avulla saatu tutkimusaineisto kohdekaupungeittain. Lopuksi aineisto analysoidaan analysointimenetelmän avulla, jonka tulokset on koottu taulukoksi.

4.1 Tutkimuskohdekaupunkien esittely

Tässä 4.1 luvussa esitellään tutkimuksen kohdekaupungit. Taulukkoon 1 on kootusti kerätty keskeisimmät tunnusluvut ja tekijät tutkimuksen kohdekaupungeista. Nämä tunnusluvut on valittu, jotta kaupunkien fyysistä ja taloudellista kokoa olisi helpompi hahmottaa. Taulukon kaksi ensimmäistä vaakasektoria kuvaavat fyysistä kokoa. Työttömyysaste on voimakkaasti talouteen vaikuttava tunnusluku, kuten verotulojen ja lainan tunnusluvut. Näiden lisäksi kaupungeista on haluttu tuoda esille opiskelutasoa kuvaava tunnusluku, johon on valittu korkeakouluopiskelijoiden määrä, koska korkeimman asteen opiskelijoiden määrä kuvaa koulutuksen tasoa tutkijan mielestä parhaiten. Kuntapolitiikalla on tärkeä merkitys hahmotettaessa kohdekaupunkien toimintaa ja riskienhallintaa. Siitä syystä on haluttu nostaa esille myös kunnanvaltuuston suurin puolue siitä syystä, että se käyttää valtuustossa suurinta valtaa. Jokainen kaupunki on esitelty vielä tarkemmin omissa alaluvuissaan.

	Jyväskylä	Tampere	Espoo
Asukasluku	133 482	217 421	256 824
Pinta-ala (km ²)	1466,5	689,6	528
Korkeakouluopiskelijoiden määrä	21 535	37 096	25 137
Työttömyysaste (%)	13,1	12,6	5,5
Suurin puolue valtuustossa	SDP	Kokoomus + RKP	Kokoomus
Verotulot (milj. €)	468,5	815	1302
Lainaa per asukas (€)	3211	1875	772

Taulukko 1. Kohdekaupunkien keskeiset tunnusluvut ja tekijät (Espoon kaupunki 2012a; Jyväskylän kaupunki 2012; Tampereen kaupunki 2012; www.espoo.fi 2013c, 2013c, 2013d;

www.jyvaskyla.fi 2013a, 2013d; www.kunnat.net 2013f; www.tampere.fi 2013b, 2013c, 2013d; www.tilastokeskus.fi 2013a, 2013c)

4.1.1 Jyväskylän kaupunki

Jyväskylä on Suomen seitsemänneksi suurin kaupunki 133 482 asukkaalla (31.12.2012). (www.kunnat.net 2013f) Muutos edellisvuoteen on 1420 asukkaan lisäys eli väestönkasvuvahti on reilun prosenttiyksikön suuruinen. Jyväskylän kaupungin pinta-ala on 1466,5 km², josta vesialueita on 295,5 km². Jyväskylä muodostuu entisestä Jyväskylän kaupungista, Jyväskylän maalaiskunnasta ja Korpilahden kunnasta, jotka kaikki yhdistyivät Jyväskylän kaupungiksi 1.1.2009 alkaen. (www.jyvaskyla.fi 2013a)

Jyväskylä tunnetaan erityisesti opiskelijakaupunkina, koska väestömääräänsä nähden siellä asuu paljon opiskelijoita. Ammattikorkeakouluopiskelijoita on 7000 ja yliopisto-opiskelijoita on 14 535, joten 21 535 korkeakouluopiskelijan ryhmä muodostaa noin 16 prosenttiyksikön osuuden koko kaupungin väestöstä. (www.jyvaskyla.fi 2013a) Tämä myös osaltaan vaikuttaa siihen, että keskimääräinen koulutustaso on Jyväskylän kaupungissa korkeampi kuin Suomessa keskimäärin. Jyväskylässä vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus yli 15-vuotiaista on 74,7 prosenttiyksikköä, kun se koko maassa on 67,7 prosenttiyksikköä. Korkeasteen tutkinnon suorittaneiden osuus yli 15-vuotiaista on 33,2 prosenttiyksikköä, kun se koko maassa on 28,2 prosenttiyksikköä. (www.tilastokeskus.fi 2013b)

Työvoiman eli työllisten ja työttömien määrä Jyväskylässä on 65 108 ihmistä, joista työttömänä on 8572 asukasta. Työttömyysaste on 13,1 prosenttiyksikköä. Työpaikkoja Jyväskylän kaupungissa on yhteensä 60 805. Suurimpia yksittäisiä työnantajia Jyväskylässä ovat pääosin julkisen sektorin organisaatiot. Näistä suurimpina ovat Jyväskylän kaupunki, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä, Jyväskylässä toimiva Puolustushallinnon osasto ja Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Merkittävimpiä yksityisiä työnantajia ovat Metso Oyj, Keskimaa Osuuskauppa, ISS Palvelut Oy, Itella Oyj, Lassila & Tikanoja Oyj ja Moventas Oy. (www.jyvaskyla.fi 2013a)

Jyväskylän kaupunginvaltuuston suurin puolue on SDP, jolla on 17 paikkaa kaupunginvaltuuston 67 paikasta. Muita suuria ryhmiä valtuustossa ovat Kokoomus 13 paikkaa ja Keskusta 11 paikkaa. Jyväskylän kaupunginjohtajana toimii Markku Andersson, kaupunginhallituksen

puheenjohtajana Riitta Mäkinen (SDP) ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajana Pauli Partanen (KOK). (www.jyvaskyla.fi 2013b, 2013c & 2013d)

Jyväskylän kaupunkikonserni rakentuu kaupunkiyksikön lisäksi useista tytäryhtiöistä, alakonserneista, säätiöistä ja kuntayhtymistä. Jyväskylän kaupungilla on 17 tytäryhtiötä, kuusi alakonsernia, joiden alaisina on 29 tytäryhtiötä, kuusi kaupungin määräysvaltaan kuuluvaa säätiötä ja kaksi kuntayhtymää, joiden omistusosuus on yli 50 prosenttiyksikköä. Sen lisäksi se omistaa merkittävän osuuden yhdestä kuntayhtymästä, jossa sen omistusosuus on kuitenkin alle 50 prosenttiyksikköä. (Jyväskylän kaupunki 2012, 198; ks. liite 5)

Vuoden 2013 talousarvion mukaan Jyväskylän verotulot tulevat olemaan 468,5 miljoonaa euroa tuloveroprosentin ollessa 20 prosenttiyksikköä ja yleisen kiinteistöveron 1,15 prosenttiyksikköä. Tulot eivät kuitenkaan riitä talousarvion mukaan menojen kattamiseen, vaan lainaa joudutaan ottamaan lisää 43,5 miljoonaa euroa. Tämän seurauksena Jyväskylän kokonaislainan määrä tulee olemaan vuoden 2013 lopussa 433,4 miljoonaa euroa, joka on lähes samansuuruinen kuin sen vuoden verotulojen määrä. Tämä tekee 3211 euroa lainaa jokaista asukasta kohden. Vuoden 2011 tilinpäätös osoitti kuitenkin 142 miljoonaa euroa ylijäämää vuosilta 1997–2011 ja vuoden 2012 tilinpäätökseksi alijäämäksi arvioitiin 42,5 miljoonaa euroa, joten syytä huoleen ei vielä ole. (Jyväskylän kaupunki 2012, 21–22, 29)

Jyväskylän kaupungin (2013b, 39) vuoden 2012 tilinpäätöksessä on selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä. Sen mukaan kaupunginhallitus on antanut sisäisen valvonnan yleisohjeen 19.1.2009, jonka mukaan kaupungin lautakuntien ja johtokuntien on hyväksyttävä oman tehtäväalueensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma. Suunnitelman täytäntöönpanosta vastaavat johtavat viranhaltijat. Toimielimet ja viranhaltijat valmistelevat vuosittain tehtäväaluettaan koskevan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kaupunginhallitukselle. Vuoden 2012 aikana esiin ei noussut sellaisia puutteita sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa, jonka seurauksena kaupunki olisi joutunut syytteeseen tai korvausvastuuseen. Sisäinen tarkastus on kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alainen toimija, jossa toimi vuoden 2012 lopussa kaksi työntekijää. Heistä ei kumpikaan toiminut pelkästään riskienhallinnan tehtävissä.

4.1.2 Tampereen kaupunki

Tampere on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki 217 421 asukkaalla (31.12.2012) (www.kunnat.net 2013f). Väestönkasvuvauhti on viime vuosina ollut Tampereella noin prosenttiyksikön verran. Vuosien 2010–2011 välinen muutos oli 0,9 prosenttiyksikköä. (www.tilastokeskus.fi 2013c) Kaupungin pinta-ala on 689,6 km², josta vesialueita on 164,6 km². (www.tampere.fi 2013b)

Tampereella on Suomen kunnista toiseksi eniten korkeakouluopiskelijoita. Vuonna 2011 Tampereella oli 26 154 yliopisto-opiskelijaa ja 10 942 ammattikorkeakouluopiskelijaa, eli yhteensä 37 096 korkeakouluopiskelijaa. Opiskelijoita on noin 17 prosenttiyksikköä koko Tampereen väestöstä. Tampereella korkea-asteen oppilaitoksina toimivat Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu ja Poliisiammattikorkeakoulu. (www.tampere.fi 2013c) Jyväskylän tavoin myös Tampereella keskimääräinen koulutusaste on koko maan keskiarvon yläpuolella. Tampereella vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden määrä yli 15-vuotiaista on 73,6 prosenttiyksikköä, kun se koko maassa on 67,7 prosenttiyksikköä. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrä yli 15-vuotiaista on 32,8 prosenttiyksikköä, kun se koko maassa on 28,2 prosenttiyksikköä. (www.tilastokeskus.fi 2013c)

Tampereen kaupungin alueella olevien työpaikkojen lukumäärä oli vuoden 2010 joulukuussa 116 219 työpaikkaa. Työttömyysaste vuotta myöhemmin joulukuussa 2011 oli 12,6 prosenttiyksikköä. (www.tilastokeskus.fi 2013c). Työvoimaa Tampereella vuonna 2010 oli yhteensä 109 232. Tampere on voimakkaasti työpaikkaomavarainen 124,2 prosenttiyksiköllä, joka selittää näitä edellisiä lukuja. Kuten Jyväskylässä myös Tampereella suurimpia yksittäisiä työnantajia ovat julkisen sektorin suuret organisaatiot. Tampereella näitä ovat Tampereen kaupunki, Tampereen yliopistollinen sairaala, Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto sekä Tampereella toimiva Puolustushallinnon osasto. Suurimmat yksityisen sektorin työnantajat Tampereella ovat Nokia Oyj, Pirkanmaan Osuuskauppa, Nokia Siemens Networks Oy, Itella Oyj ja Metso Minerals Oy. (www.tampere.fi 2013c)

Tampereen kaupunginvaltuuston suurin ryhmä on Kokoomuksen ja Ruotsalaisen kansanpuolueen yhteisryhmä 18 paikalla valtuustossa. Muita suuria ryhmiä valtuustossa ovat SDP 16

paikkaa ja Vihreät 10 paikkaa. Yhteensä Tampereen kaupungin valtuustossa on 67 valtuutettua. Tampereen pormestarina toimii Anna-Kaisa Ikonen (KOK) ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajana Sanna Marin (SDP). (www.tampere.fi 2013a & 2013d)

Tampereen kaupungin tuloveroprosentti vuodelle 2013 talousarviossa on 19 prosenttiyksikköä ja yleinen kiinteistöveroprosentti on 1,05 prosenttiyksikköä. Verotulojen määrä vuonna 2013 on talousarvion mukaan 815 miljoonaa euroa. Menot ovat kuitenkin suuremmat kuin tulot ja lainaa joudutaan ottamaan 75 miljoonaa euroa lisää, jolloin kokonaislainan määrä nousee 411 miljoonaan euroon. Se on 1875 euroa jokaista tamperelaista kohden. (Tampereen kaupunki 2012b)

4.1.3 Espoon kaupunki

Espoon asukasluku vuoden 2013 alussa oli 256 824 asukasta. Espoo on tällä asukasmäärällä Suomen toiseksi suurin kaupunki. (www.kunnat.net 2013f) Vuoden 2012 aikana väestönkasvuprosentti Espoossa oli 1,7 prosenttiyksikköä ja vuoden aikana Espoon asukasluku kasvoi 4385 asukkaalla. Espoon kaupungin pinta-ala on 528 km², josta vesialueita on 216 km². Espoo poikkeaa Tampereesta ja Jyväskylästä sekä monista muista suomalaisista kaupungeista, koska sillä on viiteen eri keskuksen tukeutuva kaupunkirakenne. Näitä keskuksia ovat Espoon keskus, Espoonlahti, Leppävaara, Matinkylä ja Tapiola. (www.espoo.fi 2013d & 2013g)

Espoon kaupunki myös tunnetaan opiskelijakaupunkina. Aalto-yliopiston Espoon yksikössä on 18 848 opiskelijaa ja Espoon kahdessa ammattikorkeakoulussa Metropolias ja Laureassa yhteensä 6289 opiskelijaa. (www.espoo.fi 2013c) Yhteensä siis korkea-asteen opiskelijoita Espoossa vuonna 2010 oli 25 137, mikä on noin 10 prosenttiyksikköä kaikista kaupungin asukkaista. Tämä on kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi Tampereella ja Jyväskylässä. Tästäkin huolimatta Espoon keskimääräinen koulutusaste on korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden yli 15-vuotiaiden osuudessa huomattavasti korkeampi kuin Tampereella ja Jyväskylässä, 44,1 prosenttiyksikön osuudella. Vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden yli 15-vuotiaiden osalta Espoo sijoittuu Jyväskylän ja Tampereen väliin 73,9 prosenttiyksiköllä. (www.tilastokeskus.fi 2013a)

Espoon kaupungin alueella olevien työpaikkojen lukumäärä vuoden 2011 alussa oli 118 585. Kunnassa asuvan työllisen työvoiman osuus vuoden 2012 alussa oli kuitenkin 125 466 työntekijää. Työttömyysaste Espoossa oli erittäin pieni, 5,5 prosenttiyksikköä. Tätä selittää suuri ristiin työssäkäynti pääkaupunkiseudun kuntien kesken. (www.tilastokeskus.fi 2013a) Espoo rakentaa vahvasti mainetta liike-elämämyönteisenä kaupunkina. Se on saanut houkuteltua monia yrityksiä perustamaan pääkonttoreita alueelleen. Vuoden 2012 suurin työnantaja oli Espoon kaupunki. Muita suuria julkisen sektorin työnantajia olivat Jorvin sairaala, Aalto yliopisto ja VTT. Yksityisen sektorin suuria työnantajia Espoossa olivat muun muassa Nokia Oyj, Inex Partners Oy, Tieto Finland Oy, Orion Oyj ja Keskinäinen Vakuutusyhtiö LähiTapiola. (www.espoo.fi 2013c)

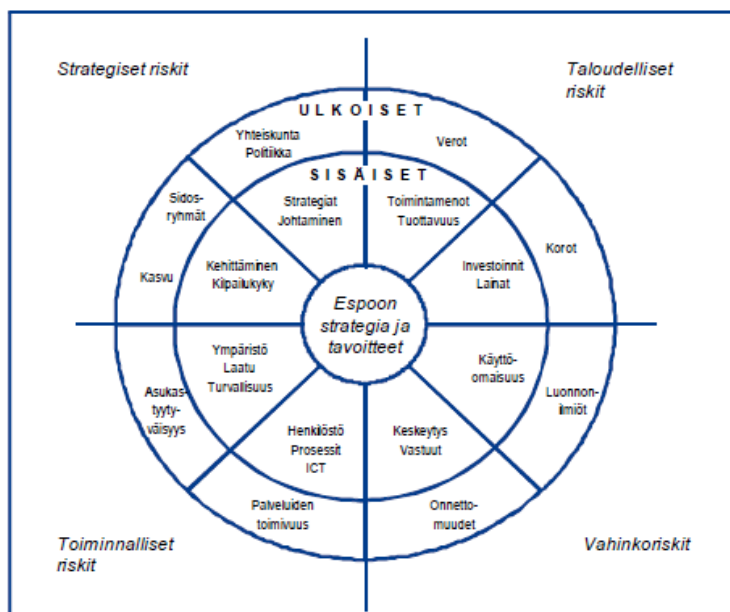
Espoon suurin valtuustoryhmä on Kokoomus 29 paikalla 75 paikan valtuustossa. Muita suuria valtuustoryhmiä ovat Vihreät 13 paikkaa, Sosiaalidemokraatit 10 paikkaa sekä Perussuomalaisten ja Sitoutumattomien yhteinen valtuustoryhmä 10 paikkaa. Espoon kaupunginjohtaja on Jukka Mäkelä, kaupunginhallituksen puheenjohtajana on Ari Konttas (KOK) ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajana toimii Timo Soini (PS & Sit.) (www.espoo.fi 2013a, 2013b & 2013e)

Espoon tuloveroprosentti vuodelle 2013 on 17,75 prosenttiyksikköä ja yleinen kiinteistövero on 0,60 prosenttiyksikköä. (www.espoo.fi 2013f) Espoon kaupungin verotulojen määrä arvioidaan olevan 1302 miljoonaa euroa eli 3,6 prosenttiyksikköä enemmän kuin edellisvuonna. Tilikauden tuloksen arvioidaan olevan lähellä nollaa. Tästä huolimatta lainakanta tulee kasvamaan 42 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan Espoon kaupungin lainakanta tulee olemaan noin 200,8 miljoonaa euroa vuoden lopussa, joka on noin 772 euroa asukasta kohden. (Espoon kaupunki 2012a)

4.2 Kaupunkien kohtaamat riskit ja käyttämät riskienhallintamenetelmät

Tutkimuksessa haastateltavilta henkilöiltä tiedusteltiin sähköpostikyselyllä kaupunkien merkittävimpiä riskejä. Kyselyssä nousee esille monenlaisia riskejä eri osa-alueilta. Espoon kaupunki (2013, 19–22) mallintaa tätä riskiympäristöä vuoden 2012 tilinpäätöksen toimintakerptomuksessaan kuvion 9 avulla. Myös Tampere ja Jyväskylä käyttävät samanlaista mallia. (Jyväskylän kaupunki 2013a, 12; Tampereen kaupunki 2012a, 8) Siinä riskialueet on jaettu nel-

jään pääryhmään, jotka ovat strategiset, taloudelliset ja toiminnalliset riskit sekä vahinkoriskit. Nämä neljä ryhmää jakautuvat jokainen sisällään vielä sisäisiin ja ulkoiisiin riskeihin.



Kuvio 9. Kaupungin riskiympäristö (Espoon kaupunki 2013, 20)

Erityisen tärkeitä ovat toiminnalliset riskit koskien kaupungin merkittävimpiä tehtäväkoko- naisuuksia. Toiminnallisia ja ulkoapäin tulevia riskejä ovat esimerkiksi ulkopuolisen tuottajan tietojärjestelmä- ja tietoliikennekatkot sekä sähkökatkot, jolloin palveluntuottamisessa syntyy merkittäviä ongelmia. Esimerkkinä tietojärjestelmäkatko, joka lamauttaa potilashoidon, kun henkilökunta ei pääse käsittelemään potilastietoja. Esimerkkeinä sisäisistä toiminnallisista riskeistä ovat asiakkaiden ja henkilöstön turvallisuus sekä henkilöstön saatavuuden takaami- nen rekrytointihaasteellisilla aloilla. (Espoon kaupunki 2013, 21; Hakulinen 2013b; Oksanen 2013; Pirinen 2013; Voutilainen 2013)

Toinen olennaisesti merkittävä riskien osa-alue ovat taloudelliset riskit. Jatkuva taloudellinen heikkeneminen asettaa painetta myös julkiselle sektorille budjettileikkauksien muodossa, kui- tenkin vastaavasti palveluiden tarve monilla osa-alueilla kasvaa. Ristiriita näiden kahden asian välillä nähdään suurena riskinä. Myös kaupunkien lainojen korkoihin liittyvä riski on erittäin merkittävä organisaation ulkopuolelta tuleva taloudellinen riski. Taloudellinen tilanne vaikut- taa myös kaupunkien saamiin verotuloihin sekä kaupungin hallitsemiin puskurirahastoihin. Sisäisistä riskeistä esimerkkinä ovat muun muassa tytäryhteisöille myönnettyjen lainojen ta-

kausvastuut. (Espoon kaupunki 2013, 20–21; Hakulinen 2013b; Oksanen 2013; Voutilainen 2013)

Strategiset riskit huomioidaan myös kaupungeissa. Suurena uhkana nähdään erilaiset poikkeustilat, mutta niiden todennäköisyyttä Suomessa pidetään pienenä. Yhtenä kaupunkien ulkopuolelta tulevana strategisena riskinä nähdään kuntauudistus. Esimerkiksi Espoon kaupungin tapauksessa, mikäli pääkaupunkiseudun kaupunkien pakkoliitos toteutuisi, se voisi tarkoittaa sen olemassa olon lakkaamista. Poliittiseen päätöksentekoon ja lainsäädäntöön liittyvät riskit ovat voimakkaasti kaupungeja leimaavia. Ne voidaankin nähdä sekä ulkoisina että sisäisinä strategisina riskeinä. (Espoon kaupunki 2013, 20; Oksanen 2013)

Vahinkoriskit jäävät näistä neljästä ryhmästä selkeästi vähimmälle huomiolle. Syyksi voidaan nähdä se, että vahinkoriskit ovat usein vakuuttamiskelpoisia ja siitä syystä hyvin hallinnassa. Vesivahingot ja tulipalot voivat kuitenkin aiheuttaa suurta vahinkoa, kuten Päiväkoti Pellavan palo Espoossa kesäkuussa 2012. Isot vahinkoriskit aiheuttavat usein pitkiä selvittelyprosesseja. (Espoon kaupunki 2013, 21–22)

Tutkimuksessa selvitetään myös kaupungin keskeisimpiä riskienhallintamenetelmiä, joilla näitä edellä esitettyjä riskejä pyritään hallitsemaan. Tähän kokonaisuuteen on paljon vaikeampi saada yksilöityä tiettyjä yksittäisiä menetelmiä, koska riskienhallinta nähdään hyvin laajaksi ja moninaiseksi kokonaisuudeksi. Tärkeämpää kuin oikeiden menetelmien valitseminen, on riskienhallinnan kytkeminen osaksi koko organisaation johtamista. (Hakulinen 2013b; Oksanen 2013)

Kohdekaupungeissa riskienhallintamenetelmiä hahmotetaan pääasiassa ennaltaehkäisevinä ja jälkikäteen tehtävinä toimenpiteinä. Ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä pyritään esimerkiksi pienentämään haitallisia vaikutuksia. Tämä tapahtuu suunnittelun ja seurannan avulla, esimerkiksi taloudellisten riskien kohdalla jopa ulkopuolisten asiantuntijoiden toimesta. Lisäksi riskejä analysoidaan, siirretään, esimerkiksi vakuuttamalla, sekä järjestetään riskienhallinnan aihepiiriin liittyviä koulutuksia toistuvasti, jotta henkilöstöllä olisi riskienhallintaosaamista tarvittaessa. Jälkikäteen toteutettavien riskienhallintamenetelmien avulla pyritään heikentämään riskin haitallisia vaikutuksia. Tässä apuna ovat muun muassa ohjeistukset, varahenkilöjärjestelyt, selkeä tiedotus ja yhteistyö organisaation sisällä, erilaiset tekniset ratkaisut ja muut

turvajärjestelyt. Riskienhallintamenetelmät ovat aina sidoksissa riskilajeihin, joita pyritään hallitsemaan. (Espoon kaupunki 2013, 25; Oksanen 2013; Pirinen 2013; Voutilainen 2013)

4.3 Riskienhallinnan toteutus ja organisointi kohdekaupungeissa

4.3.1 Case Jyväskylä

Jyväskylän kaupungin riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin kokonaisuudesta olivat haastateltavina sisäisen tarkastuksen päällikkö Pekka Pirinen, kaupungin revisori Paavo Pitkänen ja henkilöstöpäällikkö Simo Oksanen. Riskienhallintapäällikköä Jyväskylän kaupungilla ei ole. Riskienhallinta on Jyväskylässä vielä alkutekijöissä kokonaisuutena ajatellen. Paavo Pitkänen ja Pekka Pirinen istuvat molemmat työryhmässä, jonka tehtävänä on kehittää riskienhallintaa Jyväskylän kaupungissa ja viedä se uuden kuntalain vaatimalle tasolle. Riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen kysymykset ovat nousseet Jyväskylässä esille erityisesti vuoden 2009 kuntaliitosten yhteydessä. Siihen vaikutti myös kirjanpitolautakunnan kuntajaksojen yleisohje, jossa ensimmäistä kertaa todettiin, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä täytyy tehdä selvitys. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Ylimmän johdon, eli kaupungin johtoryhmän ja kaupunginhallituksen, osallistumiseen riskienhallinnan tukemisessa ei ole olemassa systemaattista ja järjestelmällistä tapaa, joka läpäisi koko organisaation, sisältäen esimerkiksi suunnittelun, toteutuksen ja seurannan kaikilla tärkeillä osa-alueilla. Riskienhallinta on ollut sidoksissa valtuustokausiin. Esimerkiksi vakuutukset on kilpailutettu valtuustokausittain ja samalla on keskusteltu myös merkittävimmistä riskeistä sekä minkä tyyppisiä kokonaisuuksia vakuutetaan. Tärkeää näissä tilanteissa on ollut myös miettiä, minkälainen riski hyväksytään ja minkä verran kaupunki on valmis kantamaan riskiä. Jyväskylässä vuonna 2009 kuntaliitoksen yhteydessä tehtiin viimeksi vakuutusten kilpailutus ja samalla vakuutusmeklariyritys Marsh toteutti kaupungille riskikartoituksen. Riskienhallinnan kokonaisuus on lyhyessä ajassa tullut enemmän tietoisuuteen ja keskusteluun. Erityisesti lakimuutoksen myötä pitää selvemmin ottaa kantaa ja kirjoittaa auki riskienhallinnan järjestäminen kaupungissa. Riskienhallinnan taso vaihtelee Jyväskylässä palvelukokonaisuuksittain. Kaupunkirakenteen toiminta-alueella on edetty kaikista pisimmälle riskienhallintaan liittyvässä työssä. Sivistystoiminnassa ollaan kokonaisuutena myös melko hyvällä mallilla. Se on joutunut koulutragedioiden myötä kiinnittämään huomiota turvallisuuteen ja samalla

riskienhallintaan. Heikoin tilanne on sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tähän vaikuttaa osittain se, että tämä kokonaisuus on kaikista suurin ja siksi riskienhallintaa on siellä vaikea hallita. (Jyväskylän kaupunki 2013a; 14–17; Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Riskienhallintatyö, esimerkiksi tilinpäätöstilanteessa, tapahtuu palvelukokonaisuuksittain johdoryhmätasolla. Osa riskienhallintatyöstä on lakisäätteistä, erityisesti turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Näissä asioissa raportointijärjestelmä on olemassa ja viesti kulkeutuu tätä kautta ylimmälle johdolle saakka. Raportointijärjestelmät eivät kuitenkaan kaikilla osa-alueilla ole täysin selkeitä siinä mielessä, miten informaatio kulkee ylimmälle johdolle ja mikä on sellaista informaatiota, jota he haluavat saada. Tämä riippuu siitä, kuinka iso asia on kyseessä. Esimerkkinä Suomesta tapahtuneiden vakavien kouluampumisten aikaan vastaavanlaisten tapausten hälytykset kulkeutuivat Jyväskylässä ylimpään johtoon asti. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Ylin johto käsittelee vain tärkeimpiä riskienhallintaan liittyviä asioita. Esimerkkeinä ovat vakuutuskilpailutus ja riskikartoitukset. Kaupungin ylin johto ottaa kantaa myös riskinottohalukkuuteen. Riskinottohalukkuutta ei määritellä johdon toimesta kuitenkaan yksikkötasolla, vaan koko kaupunkiorganisaation tasolla. Omavastuut pidetään korkealla, jotta vakuutusmaksut olisivat pienemmät. Kaupunki pystyy kantamaan miljoonaluokan riskejä. Riskienhallinnan uudistuksista ja niiden käyttöönotosta ylintä johtoa on informoitu hyvin, erityisesti lain muuttuessa ja vaatimusten kasvaessa. Juuri lakimuutos ja sitä valmisteleva työryhmä ovat keskeisessä asemassa. Riskienhallinnalla on selkeä suunta, kun kasvavassa määrin on havaittu erilaisia riskienhallinnallisia osa-alueita, jotka kaupungin on velvollisuus hoitaa. Jyväskylässä on ymmärretty, että iso sateenvarjo-tyyppinen kokonaisvaltaisuus riskienhallinnan osalta puuttuu ja sellainen pitää rakentaa. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Jyväskylän riskienhallinnan organisoinnin osalta olennainen asia on, että sillä ei ole yhtä nimettyä henkilöä, joka vastaisi riskienhallinnasta. Kaupunki on hajauttanut riskienhallinnan sen organisaation sisälle. Riskienhallinnan koordinointi on yksi sen ongelmista, koska riskienhallintatyötä toteutetaan hajautetusti eri puolilla organisaatiota ja sitä ei sen takia saada kootusti kaikille. Vastuu riskienhallinnasta nähdään olevan esimiehillä. Esimiesten tulee Jyväskylässä sisäistää tämä asia ja ymmärtää omalla vastuulla olevan toiminnan riskit. Tämä korostuu, kun asiaa ei kukaan kokonaisvaltaisesti koordinoi. Tämän vastuun selkeys esimies-

tasolla vaihtelee kuitenkin tapauskohtaisesti. Jyväskylässä on ollut esimerkiksi tapauksia, joissa esimiehet eivät ole noudattaneet kaikkia ohjeita. Tällainen toiminta nähdään sinällään jo riskinä. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Henkilöstön tukemisesta ja henkilöstön resursseihin liittyen Jyväskylässä tehdään vuosittain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä selonteko, jossa määritellään onko riskienhallintaosaamista, tuetaanko sitä riittävästi ja onko aihepiiristä riittävästi koulutuksia. Tämä on vuodesta toiseen ollut Jyväskylän kaupungin heikoin kohta riskienhallinnan osalta ja tällä osa-alueella on selkeästi kehittämistä. Halua löytyy näiden asioiden tukemiseen, mutta vaadittavat menettelytavat vielä Jyväskylältä puuttuvat. Vastuu on esimiehellä, mutta heillä pitää olla riittävä ymmärrys ja osaaminen aihepiiristä, mikä tarkoittaa muun muassa kouluttamista. Ongelmana on riskienhallintakulttuurin puuttuminen. Siitäkin huolimatta henkilöstöä tuetaan riskienhallinnassa, erityisesti turvallisuusasioissa. Riskeistä ollaan jossain määrin tietoisia, mutta riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus on iso kysymys. Tästä huolimatta Jyväskylältä löytyy jo paljon hyviä yksittäisiä riskienhallintakäytäntöjä, joista on huolehdittu pitkään. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Riskienhallintastrategian ja riskienhallintakäytäntöjen osalta ilmenee selkeä puute. Jyväskylällä ei ole riskienhallintastrategiaa eikä myöskään sitä vastaavaa riskienhallintapolitiikkaa. Tarkoituksena on kuitenkin tulevaisuudessa muodostaa sellainen. Mitään erityisiä riskienhallintakäytäntöjäkään ei Jyväskylällä ole olemassa. Tämä todetaan selkeäksi puutteeksi, johon on tarkoitus puuttua jatkossa. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Organisaation ulkopuolisiin yhteistyökumppanuuksiin ja kaupungin välisiin riskienhallintajärjestelyihin liittyen Jyväskylällä on käynnissä Huhtasuon koulukeskus –hanke. Hankkeessa on mukana ulkopuolinen konsultti, jonka avulla tarkastellaan osapuolten välistä riskienjakoa. Kyseessä on tässä mielessä pilottihanke. Toteuttajalla on vastuu muun muassa tilojen käytettävyydestä, kun kaupunki huolehtii rahoitusriskistä. Hankkeelle on perustettu tytäryhtiö, jonka lainat kaupunki on taannut. Riskejä on käyty hankkeen osalta monipuolisesti yhdessä läpi. Uudelleenarviointia ei ole vielä tehty, koska kyseessä on hankekohtainen arviointi ja alkamisesta on vain reilu vuosi. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Jyväskylällä ei ole käytössä mitään yleisen tason mallia liittyen kokonaisvaltaisen ja tehokkaan riskienhallinnan sisällyttämiseen osaksi organisaation prosesseja ja koko sen toimintaa. Esimerkiksi riskianalyysiä tai kehikkoa, jonka pohjalta päätöksiä tehdään, ei löydy. Riskienhallinta nähdään tästäkin huolimatta olennaisena osana kaikkea toimintaa. Riskienhallinnan integroimisen taso osaksi prosesseja vaihtelee organisaation eri osa-alueilla. Monesti ei edes tiedosteta, että tietty toiminta jota tehdään, on riskienhallintaa. Innovointia tällä alueella on hankalaa arvioida. Mahdollisesti jonkinlaista innovointia tapahtuu, mutta mitään erityisiä esimerkkejä ei löydy. Henkilöstöprosesseissa on tehty paljon riskienhallintatyötä. Esimerkiksi riskien uudelleenarviointia on toteutettu muun muassa työturvallisuusnäkökulmasta ja aiheeseen liittyviä henkilöstökyselyitä on suoritettu Jyväskylän kaupungin organisaatiossa. Henkilöstöriskien hyvään hoitamiseen vaikuttaa osittain lainsäädännön tuoma velvoite. Niihin liittyy myös riskienhallinnan sisäinen varmistus. Sisäiset menettelytavat ovat olemassa, joiden avulla selvitetään ovatko riskit arvioitu ja mihin toimenpiteisiin ne ovat johtaneet. Tämän lisäksi ulkopuolinen taho eli valtion viranomaisen valvoo tarkastuksillaan näitä asioita. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Riskitapahtumien hoitamiseen liittyen esimerkkinä Jyväskylässä on tapaus, jossa kaupungin kirjastossa järjestetyssä yleisötapahtumassa julkaistiin Äärioikeisto Suomessa –kirja. Tässä tilaisuudessa sattui vaarallinen välikohtaus, josta uutisoitiin valtakunnallisesti. Tämä on tyyppillinen esimerkki siitä, miten riskienhallinnassa on tietyssä yksittäisessä tilanteessa onnistuttu. Ohjeistukset olivat kyseisessä tapauksessa selkeitä ja turvahenkilökunta toteutti niitä esimerkillisesti. Tämän avulla varmistettiin myös se, että tekijät saatiin myöhemmin kiinni. Mitään suurempia puutteita ei riskitapahtumien hoitamisessa ole ollut. Toisena esimerkkinä on kaupungin tietojärjestelmien kaatuminen, josta tietohallinto teki selvityksen ja mitään merkittäviä seuraamuksia ei ollut. Järjestelmien kaatuminen kuitenkin keskeytti koko kaupungin toiminnan hetkeksi. Vastaavanlainen tapaus oli myös kaupungin puhelinjärjestelmän kaatuminen. Tällaiset riskitapahtumat vaikuttavat palvelun laatuun. Tällaisista tilanteista pyritään aina oppimaan, miten ne voitaisiin jatkossa välttää. Henkilöriskeissä oppiminen korostuu entisestään. Johdonmukaisuus ja selkeät vastuut ovat monesti ongelmana riskitapahtumiin liittyen näin suuressa organisaatiossa. Taso vaihtelee suuresti organisaation sisällä. Riskitapahtumien hoitamisen pääpaino on ennakoinnissa, jotta tapahtumat voitaisiin estää ennen kuin ne edes tapahtuvat. Tärkeänä tavoitteena on muun muassa kuntalaisten ja henkilöstön hengen varje-

leminen. Kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna systemaattisuus kuitenkin puuttuu. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Onnistuneiden tulosten edistymistä riskienhallinnan avulla on vaikeaa osoittaa yksiselitteisesti koko kaupungin osalta, esimerkiksi että jokin tulos on erityisesti riskienhallinnan ansiota. Mikäli riskienhallinta on se keino, jolla taloudellisten tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan, niin siinä tapauksessa riskienhallinnassa ei ole Jyväskylässä onnistuttu. Jos hyvällä riskienhallinnalla turvataan laadukkaiden palveluiden tuottaminen, niin silloin se edistää myös tulosten saavuttamista. Tulosten osoittaminen ei kuitenkaan ole julkisen sektorin erityinen ongelma. Jyväskylän kaupunki on esimerkiksi kehittänyt tapaturmavakuutuskorvausten hakemiseen liittyvää prosessia sähköisen järjestelmän avulla. Kehitystyön seurauksena kaupunki sai nopeammin ja kattavammin haettua kaikki korvaukset vakuutusyhtiöltä. Tämä muutos paransi selkeästi myös tulosta. Kehitystyössä ollaan kuitenkin alkutekijöissä, niin kuin muussakin riskienhallinnassa. Riskienhallinnan kokonaisuutta on alettu vasta hahmottamaan. Toisaalta, kun riskienhallinta ja sisäinen valvonta epäonnistuvat, silloin taloudelliset seuraukset ovat helposti huomattavissa. Esimerkiksi, jos taloushallinnossa tehdään virheellinen kirjaus väärälle kaudelle, niin siitä voi seurata esimerkiksi arvonalisäveroseuraamuksia. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

Avoimuus on Jyväskylässä lisääntynyt riskienhallinnan osalta viime aikoina entisestään. Kommunikointi erityisesti tärkeissä asioissa onnistuu hyvin, vaikka systemaattisuudessa olisi myös tältä osin kehitettävää. Riskienhallinta ei ole toistaiseksi auttanut Jyväskylää parantamaan sen mainetta, jos tarkastellaan viimeisintä mainetutkimusta. Suurilla kaupungeilla on parhaillaan menossa imagonkohotuskampanja, jonka avulla yritetään rakentaa hyvää mielikuvaa kaupungeista. Jyväskylän osalta on noussut julkisuuteen monia ikäviä asioita, jotka liittyvät myös riskienhallintaan. Esimerkkeinä ovat muun muassa laajasti uutisoitu omaishoitajien tukemiseen liittyvä kysymys sekä vesitornin romahtaminen kaupungin alueella. Kunnalliset prosessit ovat monimutkaisia johtuen siitä, että kunnalla on poliittinen johto sekä virkamiesjohto. Tilanteessa, jossa jompikumpi näistä sanoo, ettei ollut tietoinen riskitapahtumaan liittyvistä asioista, antaa todella huonon viestin maineen kannalta. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla ja maineella on selvä kytkös. Maineen kannalta on eri asia, jos joudutaan sanomaan, ettei kukaan tiennyt asiasta eikä siihen osattu varautua kuin tilanteessa, jossa voidaan todeta, että hallintajärjestelmät ja vastuuhenkilöt olivat kunnossa, mutta silti vahinko tapahtui. Järjes-

telmät pettävät joskus, mutta jos ei ole olemassa varautumisjärjestelmää, niin se on maineen kannalta paljon huonompi asia. (Oksanen, Pirinen & Pitkänen 2013)

4.3.2 Case Tampere

Tampereen kaupungin riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin kokonaisuudesta haasteltavana oli riskienhallintapäällikkö Sampsa Hakulinen. Hän toimii osana Tampereen kaupungin konsernihallintoa, jonka sisällä hän kuuluu Hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmään. Hallinto- ja hyvinvointipalveluryhmässä hän kuuluu henkilöstöyksikköön vastuualueinaan työhyvinvointi ja riskienhallinta.

Toiminnallisten ja taloudellisten riskien sekä vakuuttamisen lisäksi turvallisuuden johtamisen tulkitaan Tampereella riskienhallintaan kuuluvaksi. Tampereen kaupungin ylin johto tukee ja edistää riskienhallintaa siinä määrin, missä se on mielekäästä ja tarpeellista. Heidän alapuolellaan on asiantuntijoita, joiden vastuulla on riskienhallinnan toteutus. Ylin vastuu on ylimmällä johdolla. Kun tarpeeksi tärkeitä asioita nostetaan ylimmän johdolle, niin niihin saadaan kuitenkin aina vastaus. Johtoa kiinnostavat riskienhallintaan liittyvät asiat, mutta niiden pitää olla ylimmän johdon tasoisia. Esimerkkeinä omaisuuden vakuuttaminen ja paljonko ollaan valmiita kantamaan riskiä. Kommunikointia tapahtuu myös siten, että johdon tietoisuuteen tulee ongelma riskienhallinnan osa-alueelta jotain muuta kautta kuin riskienhallinnan puolelta. Tällaisissa tilanteissa johto ottaa suoran yhteyden riskienhallintaan. Riskienhallintapäätösten osalta johdolle tulee olla jo esittelyvaiheessa ratkaisuehdotus tai -ehdotuksia. Näiden esitysten pohjalta ylin johto tekee tarvittavat päätökset. (Tampereen kaupunki 2012a, 7; Tampereen kaupunki 2012c, 3; Hakulinen 2013a)

Pääsääntönä riskinottohalukkuudelle on, että riskejä pyritään mieluummin minimoimaan kuin ottamaan. Tässä asiassa saattaa esiintyä eriäviä mielipiteitä poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välillä. Virkamiesjohto tuntee usein organisaation paremmin ja tietää paljonko riskiä pystytään kantamaan. Uudistuksiin ja innovointiin suhtaudutaan myönteisesti, niin riskienhallinnassa kuin kaikessa muussakin toiminnassa. Uudistamista on tapahtunut muun muassa riskienhallintapolitiikkaa uudistettaessa vuonna 2012. Riskienhallintavastuiden osalta on olemassa parantamisen varaa. Ongelma on tunnistettu ja asioiden eteen on tehty töitä, jotta ne olisivat entistä selkeämpiä. Kaikkiin ongelmiin pyritään aina puuttumaan, mutta se ei ole kui-

tenkaan suuresta organisaatiosta johtuen aina kovin yksikertaista. (Tampereen kaupunki 2012c, 2; Hakulinen 2013a)

Henkilöstöä ajateltaessa Tampereen kaupungilla on noin 14 500 työntekijää ja kun ryhmän rajaa vain esimiehiin jäljelle jää vielä 900 henkilön joukko. Heidän kanssaan riskienhallinnasta puhuttaessa asiat liittyvät pääasiallisesti työturvallisuuteen. Henkilöstöä herätellään muun muassa koulutuksilla ja muilla välineillä, jotta kaikilla olisi yhtä laaja mahdollisuus turvallisuuden hallinnassa, puutteiden tunnistamisessa ja niiden esille tuomisessa. Työturvallisuuden osalta löytyy esimerkiksi hälytysjärjestelmä, joka pyrkii havaitsemaan puutteita eri osa-alueilta. Vastaavaa järjestelmää ei löydy kuitenkaan muilta osa-alueilta, eikä se ole tulevaisuuden tavoitteenakaan. Riskienhallintapäällikölle tulee yhteydenottoja riskienhallintaan liittyvissä asioissa kaikilta henkilöstön tasoilta. Häneltä saatetaan esimerkiksi kysyä, miksi jokin asia menee tietyllä tavalla. Esimiestasolla on ehkä laajimmalle levinnyt toiminnallisten ja taloudellisten riskien riskienhallintaan liittyvä osaaminen ja tuntemus. Organisaatiokulttuuri riskienhallinnan osalta vaihtelee sen mukaan, mistä organisaation osasta puhutaan. Kehittämisen osa-alueita Tampereen kaupungilla on, mutta pääsääntöisesti voidaan sanoa, että organisaatiokulttuuri on hyvällä tasolla. Hyvän organisaatiokulttuurin kehittämiseen kannustetaan kaupungin toimesta ja osa organisaatiosta toteuttaa myös riskienhallintaa todella hyvin. Vastuu riskienhallinnasta on esimiehillä. Riskienhallintatietoisuuteen on pyritty vaikuttamaan organisaation sisällä jatkuvan kouluttamisen, muistuttamisen, perehdyttämisen ja uudelleen-koulutuksen avulla. (Tampereen kaupunki 2012c, 3; Hakulinen 2013a)

Tampereen kaupungilla alkoi jotain vuosia sitten olla kymmeniä strategioita. Samalla alkoi hämärtyä, mikä on kaupungin ydinstrategia. Silloin päätettiin, että kaupungilla olisi vain yksi strategia ja sen alla sitä toteuttavia ohjelmia sekä politiikka-asiakirjoja. Riskienhallintapolitiikka linjaa ainoastaan pääperiaatteet riskienhallinnasta. Näitä pääperiaatteita on Tampereen kaupungilla yhdeksän ja niiden alle kuuluvat tarkemmat riskienhallintakäytännöt. Politiikka on kaupunginhallituksen päättämä ja hyväksymä dokumentti. Riskienhallintakäytännöt toteutetaan yksikkötasolla. Niissä myös tarkentuvat toimintasäännöt, johtosäännöt, toimintaohjeet ja kuka vastaa mistäkin riskienhallinnan osa-alueesta. Riskienhallintakäytäntöön kuuluvat lisäksi seurantaraportointi, muu uudelleenarviointi sekä terminologian selitykset. Riskien arvioinnissa usein käytetään perinteistä riskimatriisia, mutta mitään yhtenäistä käytäntöä, jolla tarkasteltaisiin kaikkia toimintoja, ei ole olemassa. Riskienhallintakäytäntöjen integroimisessa

olla hyvällä tasolla. Kuitenkaan ei olla vielä sillä tasolla missä haluttaisiin, joten töitä sen suhteen on vielä tehtävä. 5 vuotta tällaisessa isossa julkisessa organisaatiossa on lyhyt aika, jotta saataisiin merkittäviä muutoksia aikaan. Suurena haasteena on, miten riskienhallinta tulee mietityksi normaalissa päivittäisessä toiminnassa, suunnittelussa ja seurannassa. Toinen suuri haaste on, että Tampereen kaupungin organisaation eri toiminnot saataisiin keskenään jollain tavalla vertailukelpoiseksi. (Tampereen kaupunki 2012c, 2; Hakulinen 2013a)

Riskienhallintapäällikkö vastaa riskienhallintatoiminnan koordinoinnista, ohjaamisesta ja käytännön ohjeistusten tekemisestä, esimerkiksi tällä hetkellä erityisesti valmiussuunnittelun osalta. Erityisen tärkeää riskienhallintapäällikölle on kuunnella organisaatiota ja sen tarpeita. Organisaatiossa on riskienhallinnan osalta nimetyt yhteyshenkilöt toimialoittain. Heidä on kaupungin organisaatiossa yhteensä 18 kappaletta. Heidän kanssaan riskienhallintapäällikkö käy läpi käytännön asioita, esimerkiksi vakuuttamiseen ja vakuuttamistarpeisiin liittyvistä asioista. Kommunikointi tapahtuu tätä kautta molempiin suuntiin. Monesti myös näkemykset poikkeavat toisistaan. Tämän ryhmän asiantuntemuksen hyödyntäminen on jatkon kannalta erittäin olennaista. (Tampereen kaupunki 2012a, 7; Hakulinen 2013a)

Vakuutusmeklarit ovat riskienhallinnassa tärkeä yhteistyökumppani Tampereen kaupungille. He auttavat kaupunkia esimerkiksi vakuuttamisessa ja tekevät monentyyppisiä riskienhallintapalveluita, muun muassa riskienhallintatyökalujen muodossa. Konsulttien toimesta eri toimialoille on tehty esimerkiksi riskianalyyssejä. Kaupungilla on käytössä tilaaja-tuottaja-malli. Tällaisten ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa riskienhallintakysymykset nousevat erityisesti esille. Pihlajalinna on tällaisesta hyvä esimerkki. (Hakulinen 2013a) Se on yksityinen terveysalan yritys, joka tuottaa Tampereen kaupungille muun muassa perusterveydenhuollon palveluita (www.pihlajalinna.fi 2013). Yhteistyökumppanuuksiin liittyvässä riskienhallinnassa on Tampereella vielä paljon kehitettävää. Tämä asiakokonaisuus on kuitenkin huomioitu ja riskienhallintaa pyritään myös yhteistyökumppanien kanssa yhteistyössä toteuttamaan. Yhteistyökumppanien riskienhallinnassa korostuvat erityisesti sopimusriskit. Toisin sanoen, miten sopimuksissa huomioidaan riskit ja riskienhallinta, niiden seuranta sekä tehdäänkö tällaisiin yhteistyökumppanuusyrityksiin riittävästi oikeanlaisia pistokokeita. Tärkeää on, minkälaisia asioita sopimuksissa vaaditaan riskienhallintaan liittyen. Tällä osa-alueella on selkeästi kasvava tarve. Sopimusriskiasiantuntemusta Tampereen kaupungilta tarvittaessa jo löytyy. Yhteistyökumppanuuksien riskit kohdistuvat pääasiallisesti turvallisuudenpuolelle, esimerkik-

si häiriötilanteisiin, tietoturvaan ja tietosuojaan. Nämä asiat ovat huomattavasti monimutkaisempia, kun kyseessä on organisaation ulkopuolinen toimija. Varsinkin, kun kaupungilla on useita tällaisia toimijoita. Asia on kuitenkin tunnistettu ja siihen on jatkossa tarkoitus panostaa entisestään lisää resursseja. (Tampereen kaupunki 2012a, 7; Hakulinen 2013a)

Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi organisaation toimintaa ja suunnittelua on yksi Tampereen kaupungin päätavoitteista tulevaisuuden kannalta. Tässä asiassa on paljon kehittämistä ja yksinkertaistaminen on sen osalta tärkeää. Mittareista ja seurattavista asioista tulee tunnistaa ne, joita erityisesti pitää seurata. Innovointi tällä osa-alueella tapahtuu yksinkertaistamalla asioita. Tavoitteena on saada yksittäiset asiat niin selkeiksi, että ne myyvät itse itsensä organisaatiossa. Mikäli tässä onnistutaan, niin on olemassa pelkkiä mahdollisuuksia. Riskienhallinnalla nähdään olevan monesti vain kielteinen sävy ja mahdollisuudet unohdetaan. Riskienhallinta ei tarkoita sitä, että asioita ei saisi tehdä, vaan sitä, että ne tehdään hallitusti. Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka lähtee siitä liikkeelle, että riskienhallinnan tarkoitus on suosia hyviä toimintatapoja. Sen tarkoituksena on turvata Tampereen kaupungin organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinta lähtee Tampereen kaupungin organisaatiossa liikkeelle riskin tunnistamisesta, jonka jälkeen se arvioidaan jollakin tavalla. Arvioinnin jälkeen päätetään hallintakeinoista. Hallintakeinot vaihtelevat huomattavasti organisaation eri osa-alueilla ja käytössä on koko hallintakeinojen valikoima. Kaupunkiorganisaatio ei voi aina halukkuudesta huolimatta siirtää kaikkia riskejä eteenpäin organisaation ulkopuolelle, koska usein tällaiset riskit syntyvät kaupungin lakisäätteisten tehtävien piirissä. Riskienhallinnan johtoryhmällä on tärkeä rooli myös organisaation eri osa-alueiden välisessä riskienhallintaviestinnässä. Viesti kulkee tätä kautta molempiin suuntiin vertikaalisesti organisaatiossa. Johtoryhmän jäsenillä on vastuu oman osa-alueensa sisällä siitä, miten ajatukset muuttuvat käytännön toteutukseksi. Kommunikoinnissa onnistuminen vaihtelee kokonaisuuksien välillä. Uudelleenarviointi- ja varmuusmekanismien osalta Tampereen kaupungin järjestelmä ei ole vielä niin pitkälle kehittynyt, että niitä olisi olemassa. Riskienhallinnan perusta täytyy saada kuntoon ennen tällaisia järjestelyitä. (Tampereen kaupunki 2012a, 7; Tampereen kaupunki 2012c, 1-2; Hakulinen 2013a)

Riskitapahtumien hoitamisessa on isoa vaihtelua. Välillä esiin nousee sellaisia tapauksia, joissa riski olisi pitänyt tunnistaa, mutta se on siitäkin huolimatta jäänyt tunnistamatta. Isona organisaationa kaupunki kuitenkin pystyy kantamaan paremmin riskiä ja se pystyy kantamaan

myös tällaiset tunnistamattomat riskit. Riskitapahtumien hoitamiseen vaikuttaa myös se, min-kälaiseen kokonaisuuteen riskitapahtuman vaikutus kohdistuu. Esimerkiksi päiväkodin hoimeongelmat hoidetaan hyvin nopeasti. Tähän vaikuttavat kaupungin julkisen tehtävän hoitaminen ja vastuu kuntalaisille. Vahinkotilastoja seurataan ja vahingoista pyritään löytämään niitä asioita, joissa on ollut puutteita. Tilastojen vertailtavuus on hankalaa tapahtumien satunnaisuuden ja voimakkaan organisaatiomuutoksen takia. Tehokkaita käytäntöjä jaetaan niissä tilanteissa, kun kaksi yksikköä on tarpeeksi samanlaisia, niin että siitä saadaan selkeää hyötyä. Tampereella on käytössä riskienhallinnan yhteyshenkilöverkosto, joka on uusi käytäntö, mutta sen kautta uskotaan, että muun muassa tällainen hyvien käytäntöjen jakaminen helpottuu. Riskienhallinta ei ole vielä sillä tasolla, että se tarkoittaisi Tampereen kaupungin kohdalla myös parempaa tehokkuutta. Tämä on kuitenkin selkeä tulevaisuuden tavoite. (Hakulinen 2013a)

Riskienhallinta edistää tulosten saavuttamista, mutta tulosten edistämisellä on kuitenkin voimakkaita ehtoja. Riskienhallinta ei saa olla itsetarkoitus, vaan sen tulee palvella organisaation päätavoitteita ja päämääriä. Organisaatiossa pitää tunnistaa ne kohdat ja elementit, joiden sisälle riskienhallinta pitää viedä. Tuloksia on saatu Tampereella myös konkreettisesti aikaan. Hyvänä esimerkkinä on muutos Tampereen liikennelaitoksen kohdalla. Sen vahinkohistoria oli todella huono. Tämä vaikutti siten, että vakuutusyhtiö irtisanoi heidän olemassa olevat vakuutuksensa ja tarjosi tilalle uusia vakuutuksia paljon korkeammalla hinnalla. Tuli selkeä tarve kilpailuttaa vakuutukset uudelleen, mutta ennen kaikkea piti tehdä suunnitelma, miten vahinkoja ei enää tapahtuisi tulevaisuudessa näin suurta määrää. Suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä vahinkojen lukumäärää saatiin huomattavasti pienennettyä ja myös vakuutuksen hinta putosi tämän seurauksena. Näiden toimenpiteiden ansiosta säästettiin konkreettisesti myös rahaa. Tällaisia onnistumistarinoita jaetaan mielellään muiden kaupunkien kanssa, koska sen seurauksena saavutetaan pelkkiä etuja. Tilanne kaupunkien välillä on aivan erilainen kuin kahden yrityksen välillä. Keskustelu riskienhallinnasta on hyvin avointa sekä muiden kaupunkien että Tampereen kaupungin organisaation sisäisesti. Maineeseen ja kaupungin imagoon liittyvät riskit on huomioitu jo riskienhallintapolitiikassa ja niihin pyritään vaikuttamaan voimakkaasti riskienhallinnan avulla. Tampereen kaupungille ei ole sattunut tapauksia, joissa sen maine olisi erityisesti kärsinyt. Hyvä esimerkki löytyy kuitenkin erittäin läheltä. Naapurikaupunki Nokia kärsi voimakkaan imagotappion vesikriisin myötä muutamia vuosia sitten. (Tampereen kaupunki 2012c, 4; Hakulinen 2013a)

4.3.3 Case Espoo

Espoon kaupungin riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin kokonaisuudesta oli haasteltavana riskienhallintapäällikkö Johanna Kattelus. Hän työskentelee Espoon konsernihallinnossa rahoitusjohtajan alaisena.

Espoon kaupungin ylin johto tukee ja edistää riskienhallintaa. Eri toimintojen välillä on kuitenkin erilaisia painotuksia. Riskienhallinta ymmärretään Espoossa monella tavalla ja siksi onkin tärkeää, ettei sitä pidetä yhtenä asiana vaan kokonaisuutena. Toiminnassa on aina riskejä, mutta huomionarvoisia ovat odottamattomat tapahtumat ja toiminnan kannalta erityisen merkittävät asiat. Juuri näihin Espoo pyrkii panostamaan olemassa olevat riskienhallintavaroimensa. Kaikki muu hoidetaan operatiivisen toiminnan rinnalla. (Kattelus 2013)

Kaupunginjohdon strategiatyöskentelyyn kuuluvat olennaisesti riskit ja riskienhallinta. Kun mietitään mitä organisaatiossa tapahtuu, samalla täytyy miettiä mitä siellä ei saa tapahtua. Riskienhallinta on yhtenä tärkeänä teemana kaupungin strategiassa. Strategia vaikuttaa päätteemojensa myötä myös riskienhallintaan, esimerkiksi korostamalla turvallisuuden riskienhallintaa. Riskiottohalukkuuden synonyyminä Espoossa käytetään mieluummin kipukynnys termiä. Kipukynnys on kirjattu politiikkaan ja eri toimintaohjeisiin. Monet riskienhallinta-asiat eivät välttämättä ole viimeiseen asti dokumentoitu Espoossa, mutta siitä huolimatta ne ovat riskienhallintatyötä tekevien ihmisten mielessä jatkuvasti ja sitä kautta niihin kiinnitetään myös huomiota. Kehitystyö ja innovointi niin riskienhallinnassa kuin kaikessa muussakin Espoon toiminnassa on heidän elinehtonsa. Vastuut on selkeästi jaettu ja jako lähtee liikkeelle kuntalain vaatimuksista. Riskienhallintapäällikkö koordinoi koko tätä toimintaa. Vastuu riskeistä on kuitenkin siellä missä riskitkin ovat, eli eri toiminnoissa. Kuntalain uudistuksen myötä myös kaupunginvaltuusto tulee riskienhallintaan voimakkaammin mukaan, koska valtuuston tulee lain mukaan määrittää sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan perusteet. (Espoon kaupunki 2013, 25; Kattelus 2013)

Henkilöstön resurssien määrä ja osaaminen vaihtelevat jonkin verran eri osa-alueilla. Esimerkiksi työturvallisuuspuolella riskienhallinta on hyvin kehittyntä. Lisäksi löytyy paljon osa-alueita, joissa tehdään riskienhallintatyötä, jota voitaisiin koordinoida paremmin. Monella osa-alueella päätöksiä tekevät samat henkilöt, jotka myös hallitsevat riskejä. Riskienhallinta

kuuluu osaksi heidän työkuvaansa. Henkilöstön riskienhallintaa tuetaan, mutta koordinointipuolella resursseja voisi olla enemmän. Riskienhallintatietoisuus on olemassa, mutta sitä aiotaan edelleen kehittää kouluttamalla henkilöstöä. Tämä vaatii asioiden voimakasta korostamista. Operatiivisella tasolla tehdään jatkuvasti myös laadun parantamistyötä eli oman työnsä kehittämistä, joka on samalla riskienhallintaa. (Kattelus 2013)

Espoon organisaatioon kuuluu riskienhallinnan ohjausryhmä, joka on kaupunginjohtajan asettama. Se koordinoi, auttaa ja toimeenpääsee tiettyjä riskienhallintaan liittyviä asioita sekä kasvattaa tietoisuutta ja ylläpitää keskustelua riskiasioista. Espoon kaupungilla on vain yksi strategia. Kaupunginhallitus on hyväksynyt Espoon riskienhallintapolitiikan, joka toimii riskienhallinnan suuntaa antavana kehikkona. Se keskittyy kuitenkin vain vahinkoriskeihin ja pelkäänsä mainitsee muut riskialueet. Tätä ollaan uudistamassa parhaillaan. Riskienhallintapolitiikka on kaupunginhallitustason dokumentti, eikä sitä ole tarkoitus muokata jatkuvasti. Uudistettuun riskienhallintapolitiikkaan tulee mukaan riskienhallintaohje ja –työkalu organisaatioille. Näiden pilotointi on aloitettu jo kahdessa liikelaitoksessa ja yhdessä tulosityksikössä. Näitä ohjeistuksia toisin kuin riskienhallintapolitiikkaa, tullaan päivittämään useammin. Ohjeistuksia tehdessä huomioidaan aina organisaation sisäiset mielipiteet. Sen takia niiden pilotointi onkin aloitettu näissä eri toiminnoissa, koska yksi malli ei aina sovi kaikille toiminnoille. Terminologian avaaminen tällaisissa ohjeistuksissa on tärkeää. Riskienhallintasanasto löytyy jo nykyisestä politiikasta sekä ohjeistuksista ja se tulee olemaan myös olennaisena osana uudistetuissa versioissa. Sanasto on erityisen tärkeä siinä mielessä, että kaikki ymmärtävät asiat samalla tavalla kuin ne on alun perin tarkoitettu. Espoon kaupunki toteutti suuren seuranta-projektin vuonna 2012, jossa käytiin läpi myös riskejä ja riskiprofiileja. Tämän ansiosta monet toiminta-alueet tekivät riskien arviointia, erityisesti niissä tapauksissa, joissa sitä ei ollut aiemmin tehty. Uusissa ohjeistuksissa tähän tullaan panostamaan vielä lisää. Kaikki asiakirjat ja ohjeistukset löytyvät kaupungin sisäisistä tietokannoista ja korkeamman tason dokumentit ovat tämän lisäksi myös julkisia. Olennaista on oikean tiedon löytäminen tarvittaessa. Ongelmana on tiedon paljous siitäkin huolimatta, vaikka tieto on luokiteltu. (Espoon kaupunki 2013, 25; Kattelus 2013)

Yhteistyökumppanien kanssa toteutetaan useita erilaisia projekteja ja niissä tehdään aina projektikohtaista riskienhallintaa. Tämä tapahtuu usein jonkun ulkopuolisen konsultin johdolla. Tällaiset projektit muodostavat monesti oman osakeyhtiönsä, joka vastaa itse omasta riskien-

hallinnastaan. Näissä tapauksissa tehdään hyvin paljon riskienhallintaa yhteistyönä. Länsimet-roprojekti on tällaisesta hyvä esimerkki. Se on mennyt hyvin siinä mielessä, ettei sen osalta ole toteutunut mitään suuria riskejä. Pääkaupunkiseudun kehäradan rakennusprojektissa sen sijaan tuli glykolivuoto, jota voidaan pitää isona riskin toteutumisenä. Espoo ei kuitenkaan ole mukana tässä hankkeessa. Riski toteutui tässä hankkeessa siitäkin huolimatta, että riskienhallintaan oli kiinnitetty erittäin paljon huomiota. Toisin sanoen tehokkaasta riskienhallinnasta huolimatta iso riskitapahtuma pääsi tapahtumaan. Tehokas riskienhallinta tarkoittaa tällaisissa tapauksessa, että riskeihin on osattu varautua. (Kattelus 2013)

Yhteistyökumppaneiden kanssa toteutettavassa riskienhallinnassa on Espoossa vielä kehitettävää. Tärkeintä on ensin miettiä, mitkä ovat kriittisimmät yhteistyökumppanit, joiden kanssa tällaista yhteistyötä pitäisi alkaa tekemään. Valmius yhteistyön aloittamiseen Espoolla on kuitenkin olemassa. Samalla tavalla kuin riskienhallinta on toteutettavissa yksittäisten organisaation sisäisten toimialojen kohdalla, niin se toimii myös yhteistyökumppanuuksien osalta. Toteutus tapahtuu vain vähän eri näkökulmasta. Kokonaisvaltainen kumppanuuksien riskienhallinnan kehittäminen on siinä mielessä hankalaa, koska jokaisen osapuolen intressit pitäisi sovittaa yhteen ja se harvoissa tilanteissa on mahdollista. (Kattelus 2013)

Riskienhallinta kuuluu olennaisena osana todella moneen eri toimintoon ja prosessiin. Riskitietoisuus on mukana eri prosesseissa. Talouden suunnittelu- ja seurantaprosesseissa riskit otetaan enemmän huomioon kuin aikaisemmin. Tätä toimintaa kehitetään Espoossa koko ajan. Kuitenkaan aivan pienimmissä toiminnoissa ei ole tarpeellista käydä riskejä läpi, mikäli se ei ole nimenomaan hyödyksi sille kyseiselle toiminnalle. Riskienhallinta on saatu aina kasvavassa määrin integroitua osaksi organisaation prosesseja. Täysin integroitua se ei kuitenkaan ole. Riskienhallinta vaihtelee tällä alueella organisaation sisällä huomattavasti. Pelastuslaitoksen toimintaan liittyy olennaisesti riskit ja niiden hallinta. Tästä syystä myös toiminta on kehittyneempää. Toisaalta esimerkiksi uusilla toiminta-alueilla, kuten tietotekniikkapalveluissa, näitä asioita vasta mietitään. Riskikartoitukset ja raportit aiheesta eivät ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa olennaisia. Tärkeämpää on esimerkiksi se, että toiminta-alueen johto keskustelee riskiasioista keskenään. Riskienhallinnan osalta kommunikointi ei ole vielä riittävällä tasolla. Tärkeää olisi, että riskienhallintakulttuuri kasvaisi, eikä vain keskityttäisi raportointiin. Kehittyneet riskienhallintakulttuuri vaatii Espoolta vielä kuitenkin työtä. (Espoon kaupunki 2013, 25; Kattelus 2013)

Riskien uudelleenarviointi on Espoon kaupungissa tärkeässä roolissa. Esimerkiksi, kun riskejä arvioidaan, niin dokumentteihin sisällytetään tieto, milloin niihin palataan seuraavan kerran. Tällä tavalla uudelleenarviointi toteutuu. Jos riski on tarpeeksi vakava, niin varmuusmekanismi tulisi olla. Monesti tällaiset riskit ovat pysyviä ongelmia ja siksi varmuusmekanismeja on hankala luoda. Esimerkkeinä ovat muun muassa rahan puute tai henkilöstön eläkkeelle siirtyminen. Tällaiset riskit tulee kuitenkin koko ajan tiedostaa. Jokainen teko, jonka avulla tällaista ongelmaa saadaan lievennettyä, on riskienhallintaa. (Kattelus 2013)

Riskejä realisoituu Espoon toiminnassa jatkuvasti. Niistä pyritään myös oppimaan. Vuoden 2012 tilinpäätöksessä lukee, että Espoon kaupunkikonserni ei kohdannut sellaisia riskejä, jotka olisivat oleellisesti vaikuttaneet kaupungin toimintaan. Tällöin kysymys on riskien mitta-kaavasta. Pääsääntöisesti kaikki riskitapahtumat on saatu hoidettua hyvin. Tilanteisiin on ennalta varauduttu ja niitä varten on myös harjoiteltu. (Espoon kaupunki 2013, 20; Kattelus 2013)

Riskienhallinnan tulosten saavuttamisen nähdään Espoossa nimenomaan kaupungin tavoitteiden saavuttamisena, koska se soveltuu käsitteellisesti julkiselle sektorille paremmin. Taloudellinen tulos on olennainen osa tavoitteita. Tältä osin kehitystyö on vielä meneillään, mutta siitä huolimatta Espoo on saavuttanut hyvin tavoitteensa. Riskienhallinta ei yksin edistä tulosta tai tavoitteiden saavuttamista, vaan tukee näitä asioita. Riskienhallintatyön ja tulosten välille on vaikeaa löytää täysin suoraa yhtäläisyyttä. Riskienhallinta liittyy myös kaupungin maineeseen, kun yritetään olla houkutteleva, niin silloin täytyy miettiä myös epävarmuustekijöitä. Riskienhallinta on viime vuosina entistä voimakkaammin noussut esille Espoon kaupungin organisaatiossa ja sitä kautta riskienhallintatietoisuus ja –keskustelu ovat lisääntyneet. Avoimuus riskienhallinnassa on ehdottoman tärkeää, jotta siinä voitaisiin onnistua. (Kattelus 2013)

4.4 Riskienhallinnan toteutuksen ja organisoinnin analysointi

Tässä luvussa analysoidaan luvussa 4.3 esitettyä aineistoa tutkimuskohdekaupunkien riskienhallinnasta. Kaupunkien analysointi tapahtuu samassa järjestyksessä kuin edellä. Analysointi toteutetaan Her Majesty's Treasury Risk Assessment Frameworkin teemojen mukaisessa järjestyksessä: johtaminen, henkilöstö, strategia ja käytännöt, yhteistyökumppanuudet, prosessit, riskitapahtumien hoitaminen sekä tulokset. Analysoinnin tulokset on koottu taulukkoon 2.

	Johtaminen	Henkilöstö	Strategia & käytännöt	Yhteistyökumppanit	Prosessit	Riskien hoitaminen	Tulokset	Yhteensä
Jyväskylä	2	1	1	0	1	2	2	9
Tampere	3	3	3	1	1	2	2	15
Espoo	3	4	3	1	3	3	2	19
Yhteensä	8	8	7	2	5	7	6	

Taulukko 2. Analysoinnin tulokset

Jyväskylän kaupungissa on riskienhallinnan johtamisen suhteen saavutettu ensimmäinen taso, koska tietoisuus ja ymmärrys riskienhallinnan tarpeellisuudesta ovat olemassa. Voidaan myös todeta, että toinen taso saavutetaan, koska riskienhallintaa varten on perustettu työryhmä, jonka tarkoituksena on käynnistää kokonaisvaltaisempi riskienhallintatyö organisaatiossa sekä kehittää sitä kuntalain vaatimalle tasolle. Joiltakin kaupunkiorganisaation osa-alueilla löytyy riskienhallintaa vastaavaa toimintaa. Riskienhallintahenkilöstön tukemisen ja riittävien resursien suhteen Jyväskylän kaupungilla todettiin olevan selkeä puute. Sitä pidetään Jyväskylän kaupungin riskienhallinnan heikoimpana kohtana, jota tulisi kehittää. Tämän perusteella voidaan tulkita, että avainhenkilöillä on jonkin asteinen tietoisuus sekä ymmärrys riskienhallinnasta ja sen tarpeellisuudesta, joten Jyväskylä saavuttaa tällä osa-alueella ensimmäisen tason. Toinen merkittävä puute on riskienhallintastrategian ja -käytäntöjen puuttuminen. Tarkoituksena on kuitenkin tulevaisuudessa luoda sellainen, joten Jyväskylä saavuttaa tällä osa-alueella myös ensimmäisen tason. Yhteistyökumppaneiden kanssa toteutetuista riskienhallintajärjestelyistä puhuttaessa Jyväskylässä on toteutettu yksi pilottihanke, joten siltä osin ollaan vielä alkuvaiheessa. Tässä hankkeessa mukana oli ulkopuolinen asiantuntija, joten organisaation sisäistä tietoisuutta yhteistyökumppanuussuhteiden riskeihin liittyen on vaikea arvioida. Organisaatio voi saavuttaa ensimmäisen tason, jos sen avainhenkilöillä on tietoisuus ja halu yhteistyökumppanuuksiin liittyvän riskienhallinnan hoitamiseen. Kokemuksien puutteesta johtuen tilannetta voidaan arvioida, että siitä johtuen myös tietoisuudessa on puutteita tältä osin. Tästä syystä Jyväskylä ei saavuta ensimmäistä tasoa tällä osa-alueella. Suurella todennäköisyydellä ensimmäinen taso saavutetaan vielä lähitulevaisuudessa. Riskienhallinnan ja organisaation toiminnan välisiä prosesseja arvioitaessa esille nousee erityisesti henkilöstöpuolella jo olemassa olevat riskienhallintaprosessit. Tästä huolimatta riskienhallinnan integroiminen osaksi organisaatiota ei ole kokonaisvaltaista, eikä innovointia ja kehitystyötä näiltä osin ole vielä paljoa tehty. Jyväskylä saavuttaa näillä perusteluilla kuitenkin ensimmäisen tason.

Riskitapahtumien hoitamisesta Jyväskylän kaupungilla on useiden tapausten osalta kokemusta ja niissä on onnistuttu pääsääntöisesti hyvin. Voidaan todeta, että se on rajoitetussa määrin tehokasta useimmilla tärkeimmistä osa-alueista. Tämän ansiosta Jyväskylä saavuttaa tältä osin toisen tason. Tietty systemaattisuus kuitenkin puuttuu, joten voidaan arvioida, ettei riskitapahtumien hoitaminen ole tehokasta kaikilla tärkeimmillä osa-alueilla ja siitä ei ole olemassa selkeää näyttöä. Tällä perusteella kolmas taso jää saavuttamatta. Riskienhallintatoimenpiteiden avulla on Jyväskylässä osittain saavutettu myös tuloksia, kun tarkastellaan esimerkiksi Jyväskylän tapaturmavakuutusjärjestelmää ja sen kehittämistä. Tämän ansiosta Jyväskylän kaupunki saavuttaa toisen tason tulosten osalta. Laajamittaisesta tulosten saavuttamisesta riskienhallinnan avulla ei kuitenkaan ole merkittävää ja selkeää näyttöä, jotta saavutettaisiin kolmas taso.

Jyväskylän kohdalla riskienhallinnan organisointiin liittyen korostuu kaupungin riskienhallinnan koordinoinnin puuttuminen. Siitä ei keskitetysti vastaa kukaan yksittäinen henkilö, vaan vastuu jakautuu esimiehille läpi organisaation. Riskienhallinta nähdään osaksi esimiesten työnkuvaa. Ongelmia syntyy, jos esimiehet eivät sisäistä vastuutaan. Lisäksi johdonmukaisuuden saavuttaminen koko organisaation riskienhallinnan osalta on hankalampaa tästä syystä. Riskienhallintavastuiden selkeyttäminen ja riskienhallintapäällikön palkkaaminen varmasti edesauttaisivat riskienhallinnan toteutusta ja organisointia Jyväskylän kaupungissa.

Riskienhallinnan johtamisen osa-alueella Tampereen kaupunki täyttää selvästi ensimmäisen ja toisen tason vaatimukset. Voidaan myös todeta, että kolmas taso saavutetaan, koska organisaation johto tekee päätöksiä riskienhallinnasta läpi organisaation, organisaatiossa kommunikoidaan laajasti ja uudistuksia ajetaan johdon toimesta kokonaisvaltaisesti. Johto toimii esikuvana ja vastuunkantajana riskienhallinnassa. Kuitenkin riskienhallinnan integroimisen taso vaihtelee organisaatiossa, eikä riskienhallintatyö aina ole johtolähtöistä. Tästä syystä neljättä tasoa ei saavuteta. Henkilöstön riskienhallintavalmiuksien osalta Tampereen kaupungin tilanne on hyvä. Esimiehillä on vastuu sekä pääsääntöisesti myös tarpeelliset tiedot ja taidot riskienhallintaan liittyen, joten Tampere saavuttaa myös henkilöstön osalta kolmannen tason. Neljäs taso vaatisi, että suurimmalla osalla henkilöstöstä olisi tarvittavat tiedot ja taidot sekä riskienhallintatoiminta olisi hyvin laajamittaista. Tampereella toiminnassa on kuitenkin jonkin verran vaihtelua osa-alueittain ja siitä syystä se ei saavuta neljättä tasoa, vaikka on sitä erittäin

lähellä. Riskienhallintastrategia ja –käytäntö ovat Tampereen kaupungilla olemassa ja ne on saatu levitettyä koko organisaatioon. Niitä on alettu myös integroimaan osaksi prosesseja, mutta tämä työ on vielä kesken. Tällä perusteella Tampereen kaupunki saavuttaa myös tältä osin kolmannen tason. Tampereen kaupungilla on paljon organisaation ulkopuolisia yhteistyökumppanuuksia, mutta niiden kanssa toteutettavassa riskienhallinnassa on vielä paljon kehitettävää. Tietoisuutta riskienhallinnasta tältä osa-alueelta kuitenkin löytyy ja tarve on tunnistettu sekä halua asioiden hoitamiseen on olemassa. Sen ansiosta Tampereen kaupunki saavuttaa tällä osa-alueella ensimmäisen tason. Riskienhallinnan prosessien integroiminen osaksi Tampereen kaupungin toimintaa on vielä kehitysvaiheessa. Se on yksi Tampereen päätavoitteista riskienhallinnan osa-alueella. Joitakin riskienhallintaprosesseja Tampereelta kuitenkin jo löytyy, mutta koska niiden kehittäminen on vielä kesken, niin Tampere saavuttaa vain ensimmäisen tason tällä osa-alueella.

Riskitapahtumien hoitaminen on Tampereen kaupungille tavanomaista toimintaa. Siinä on kuitenkin huomattavaa vaihtelua eri osa-alueiden välillä. Myös tehokkaita käytäntöjä jaetaan, jos niistä on hyötyä muille toiminnoille. Voidaan todeta, että rajoitettua näyttöä löytyy, jolloin toinen taso saavutetaan. Kolmannen tason vaatimuksia, eli selkeää näyttöä tehokkaasta riskienhallinnasta kaikilla tärkeillä osa-alueilla, Tampere ei vielä saavuta. Tämä on kuitenkin yksi sen päätavoitteista. Riskienhallinnan kehittämisen myötä on saavutettu myös konkreettista taloudellista hyötyä. On kuitenkin vaikea osoittaa, että tulos olisi merkittävästi kehittynyt ja että se olisi selkeästi osoitettavissa mittauksilla. Tästä syystä Tampereen kaupunki saavuttaa tällä osa-alueella kolmannen tason.

Riskienhallinta on Tampereella hyvin organisoitu. Sitä johtaa koordinoitusti riskienhallintapäällikkö ja riskienhallintaryhmän avulla viestintää toteutetaan organisaatiossa kokonaisvaltaisesti. Toiminnassa on kuitenkin vielä kehitettävää, jotta siitä saataisiin kaikki mahdolliset hyödyt.

Espoon kaupungin ylin johto osallistuu aktiivisesti riskienhallintaan. Riskienhallintaa hyödynnetään läpi organisaation ja siinä ollaan myös melko johdonmukaisia. Kehitystyö on kuitenkin myös monella osa-alueella kesken ja kuntalain uudistuksen myötä johdon rooli tulee muuttumaan entistä aktiivisemmaksi. Tällä hetkellä ollaan kuitenkin vielä kolmannella tasolla tällä osa-alueella. Espoon kaupungin henkilöstön ydinryhmällä on kaikki edellytykset tehok-

kaan riskienhallinnan toteuttamiseen. Joiltakin osin riskienhallinta on hyvin kehittyntä. Taso kuitenkin vaihtelee vielä organisaation sisällä ja koordinoinnin osalta on olemassa joitakin puutteita. Suurimmalla osalla henkilöstöstä on siitä huolimatta olemassa valmius riskienhallintatyöskentelyyn ja jatkuvat koulutukset takaavat henkilöstön riskienhallintataitojen kehittymisen. Henkilöstöä tuetaan riskienhallintatyöhön ja vastuuta on siltä osin jaettu operatiiviselle tasolle. Henkilöstön riskienhallintavalmiuksien osalta Espoo saavuttaa näillä perusteilla neljännen tason. Riskienhallintastrategia tai –politiikka sekä riskienhallintakäytäntö ovat Espoossa olemassa, mutta ne molemmat ovat ehtineet vanhentua ja niitä kehitetään parhaillaan. Entiset ovat edelleen yksiköissä käytössä. Kehittämisen ollessa vielä kesken Espoo saavuttaa näillä perusteluilla kolmannen tason. Yhteistyökumppanien kanssa toteutetaan erilaisia projekteja, joihin myös riskienhallinta olennaisena osana kuuluu. Riskitietoisuus ja valmius ovat Espoossa olemassa niiden hoitamiseen. Kuitenkaan kokonaisvaltaista suunnitelmaa yhteistyökumppanien riskienhallinnan toteutukselle ei löydy, vaan heidän kanssaan tarkastellaan projekteja aina tapauskohtaisesti. Tästä syystä Espoo ei saavuta vielä toista tasoa. Riskienhallinta on saatu hyvin pitkälle integroitua Espoon kaupungin toimintaan. Riskitietoisuus on mukana monessa eri toiminnassa, mutta sen taso vaihtelee kuitenkin eri osa-alueiden välillä. Riskienhallinnan uudelleenarviointi on olennainen osa toimintaa ja kun riskienhallintaa kehitetään, niin samalla päätetään ajankohta, jolloin asiaan seuraavan kerran palataan. Näillä perusteilla Espoon kaupunki saavuttaa kolmannen tason. Neljäs taso vaatisi riskienhallinnan osalta tasaista ja erinomaista tasoa kaikilla tärkeimmillä osa-alueilla sekä riskienhallintakulttuurin pitäisi näissä asioissa olla vieläkin kehittyneempää.

Espoon kaupungille riskitapahtumien hoitaminen on tavanomaista toimintaa. Riskejä realisoituu säännöllisesti ja niistä pyritään oppimaan. Millään osa-alueella ei ole realisoitunut niin merkittäviä riskejä, että ne olisivat vaikuttaneet Espoon kaupungin keskeisiin tavoitteisiin. Tätä voidaan pitää selkeä näyttönä siitä, että riskitapahtumat on hoidettu hyvin kaikilla sen tärkeimmillä osa-alueilla. Mistään erityisistä menetelmistä tai erityisen tehokkaasta toiminnasta ei kuitenkaan ole näyttöä, joten tällä osa-alueella Espoo saavuttaa kolmannen tason. Espoo on lisäksi saavuttanut hyvin taloudelliset sekä kaikki muut tärkeät tavoitteensa viime vuosina. Espoossa nähdään, että riskienhallinnalla ei suoraan edes pystytä vaikuttamaan tulokseen, vaan riskienhallinta tukee tulosten saavuttamista. Näiden tietojen perusteella voidaan todeta, että Espoolla on näyttöä riskienhallinnan vaikutuksesta tulokseen, mutta se on rajoittu-

nutta, eikä sitä ole esitettävissä mittauksilla. Tästä syystä Espoo saavuttaa tältä osin toisen tason.

Espoon kaupungin riskienhallinta on hyvin organisoitua. Koordinointia hoitaa riskienhallintapäällikkö ja Espoon sisäisestä riskienhallintatyöstä vastaa riskienhallinnanohjausryhmä, jonka puheenjohtajana riskienhallintapäällikkö toimii. Ohjausryhmän tehtävänä on riskienhallinnan toimeenpano ja sillä on kaupunginjohtajan valtuutus. Vastuu riskienhallinnan toteutuksesta on operatiivisella johdolla, joka on jatkuvasti tekemisissä riskien kanssa normaalissa toiminnassaan.

5 YHTEENVETO

5.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten riskienhallinta on toteutettu suomalaisissa kaupungeissa ja miten se on organisoitu. Alakysymysten avulla selvitettiin, liittyykö toteutukseen tai organisointiin jonkinlaisia ongelmia ja mikäli ongelmia on, minkälaisia ne ovat ja miten ne vaikuttavat organisaatioon. Kysymyksiin haluttiin saada vastauksia useiden asiantuntijahaastatteluiden avulla.

Riskienhallinnan toteutuksessa löytyy huomattavia eroja tutkimuksen kohdekaupunkien välillä. Eroja muodostavat tekijät ovat kaupungin asukasmäärällä ja talouden suuruudella mitattu koko sekä riskienhallinnan koordinoinnin keskittäminen. Näiden tekijöiden ja saavutettujen tulosten välillä on havaittavissa yhteys. Analysoinnin perusteella suurin kaupunki, Espoo, saavutti parhaan tuloksen. Siellä riskienhallinnan toteutus oli keskitetty riskienhallintapäällikölle, joka vastasi myös riskienhallinnan toimeenpanosta. Myös Tampereella riskienhallintaa koordinoi riskienhallintapäällikkö. Tampere sijoittui pisteillään Espoon ja Jyväskylän väliin, kuitenkin lähemmäs Espoota kuin Jyväskylää. Vastuu käytännön riskienhallinnasta kaikkien kaupunkien osalta oli operatiivisella johdolla, mutta siitä huolimatta keskitetty riskienhallinnan koordinointi vaikutti selvästi siihen, minkälaisen tason kaupunki analysointityökalun eri osa-alueilla saavutti.

Riskienhallinnan eri osa-alueita keskenään vertailtaessa johtaminen ja henkilöstö saivat parhaat kokonaispisteet. Hyvin lähellä näitä kokonaisuuksia olivat myös strategiat & käytännöt sekä riskitapahtumien hoitaminen, vain pisteen päässä edellisistä. Heikoimmat kokonaispisteet saavutettiin tulosten, prosessien ja yhteistyökumppaneiden osa-alueilla, joista erityisen heikkona osa-alueena korostuu yhteistyökumppaneiden osa-alue.

Riskienhallinta ja sen kehittäminen ovat suomalaisille kaupungeille tutkimuskohdekaupunkien arvioinnin perusteella vielä selvästi uusi ilmiö. Kaikki kohdekaupungit ovat vielä kehityksen alkuvaiheessa, vaikka toiset ovat kehittyneempiä kuin toiset. Tähän johtopäätökseen on

tultu arvioitaessa kaikkien kohdekaupunkien saavuttamia tuloksia kaikilla osa-alueilla. Viidettä eli parasta tasoa ei saavuttanut yksikään kaupungeista ja neljännen eli toiseksi parhaan tason saavutti Espoo vain yhdellä osa-alueella.

Jyväskylän suoriutumista omana kokonaisuutena arvioitaessa on havaittavissa, että sen saavuttamien tasojen välillä ei ole suurta vaihtelua. Heikoin taso on yhteistyökumppaneiden osa-alueella. Se ei saavuta lainkaan arvioinnin tasoja. Jyväskylän tämän hetken vahvuudet ovat riskienhallinnan johtaminen, riskien hoitaminen ja saavutetut tulokset. Ne saavuttavat toisen tason. Muut osa-alueet ovat ensimmäisellä tasolla. Myöskään Tampereen osa-alueiden tasojen välillä ei ole suurta keskinäistä vaihtelua. Heikoimpana ovat yhteistyökumppaneiden ja prosessien osa-alueet, jotka saavuttavat ensimmäisen tason. Parhaimpina osa-alueina ovat johtaminen, henkilöstö ja strategiat & käytännöt osa-alueet. Ne kaikki saavuttavat kolmannen tason. Riskien hoitaminen ja tulokset ovat näiden välissä toisella tasolla. Espoon merkittävin vahvuus on henkilöstön osa-alue. Se saavuttaa neljännen tason, joka on paras taso kaikilla osa-alueilla huomioitaessa kaikki kohdekaupungit. Heikoin taso Espoolla on yhteistyökumppaneiden osa-alueella, jolla se saavuttaa ensimmäisen tason. Muut osa-alueet ovat toisella ja kolmannella tasolla.

Riskienhallinnan organisointi kaupungeissa on esitetty kuviossa 10. Organisointi ei kaikissa tutkimuksen kohdekaupungeissa toteudu aivan esitetyllä tavalla. Esimerkiksi Jyväskylällä ei ole riskienhallintapäällikköä. Kuvion avulla kuitenkin pyritään esittämään riskienhallinnan organisointi pääpiirteittäin. Ylin johto tekee merkittävimmät päätökset koskien riskienhallintaa. Se muun muassa hyväksyy riskienhallintapolitiikan ja päättää vakuutusten kilpailutuksista sekä laajamittaisista riskikartoituksista. Ylimmän johdon päätöksiä toimeenpanee, koordinoi ja kehittää riskienhallinnan johtoryhmä. Heidän vastuullaan on myös kommunikointi riskienhallintaan liittyvistä asioista läpi koko organisaation sekä riskienhallintakäytäntöjen suunnittelu koko organisaatiolle. Riskienhallinnan johtoryhmää johtaa riskienhallintapäällikkö, jolla on päävastuu kaikista riskienhallinnan johtoryhmän tehtävistä. Johtoryhmän jäsenet tulevat organisaation toiminnan eri osa-alueilta ja he vastaavat viestinnästä johtoryhmän sekä oman osa-alueensa välillä. Jokaisella toiminnan osa-alueella riskienhallinnasta vastaa kunkin osa-alueen operatiivinen johto. He tekevät käytännön riskienhallintatyötä, eli riskien tunnistamista, arviointia, toteutusta ja seurantaa. Tarvittaessa he saavat apua, esimerkiksi työkalujen muodossa, riskienhallinnan johtoryhmältä ja riskienhallintapäälliköltä.



Kuvio 10. Riskienhallinnan organisointi

Riskienhallinnan toteutuksen osalta esille nousee useita ongelmia. Merkittävimpänä on ongelma siitä, miten on osoitettavissa, että riskienhallinnan avulla saavutetaan tuloksia. Jotkut vastaajista kokevat, että riskienhallinnan avulla ei ole välttämättä edes tarkoitus saavuttaa tuloksia, vaan sen tehtävänä on tukea tulosten saavuttamista. Kuitenkin kaikilla kaupungeilla on antaa esimerkkejä siitä, miten riskienhallintatoimenpiteet ovat vaikuttaneet taloudelliseen tulokseen asti. Erityisen tärkeää olisi tällaisten tapausten seuranta ja raportointi, koska konkreettiset taloudelliset tulokset ovat monesti paras kannustin riskienhallinnan huolelliselle ja aktiiviselle toteuttamiselle. Kaupunkien tulisi itsenäisesti, yhdessä tai ulkopuolisen konsultin kanssa alkaa kehittää parempia mittareita, jotta riskienhallinnan avulla saavutettu kehittynyt tulos olisi helpommin havainnoitavissa. Analysoinnin tuloksia tarkasteltaessa tämän ongelman huomaa selkeästi. Kaikki kaupungit saavuttavat tulosten osalta toisen tason, mutta niistä yksikään ei pääse kolmannelle tasolle. Syynä on juuri mittareiden puute.

Toinen tärkeä ongelma, joka riskienhallinnan toteutusta analysoitaessa nousee esille, on riskienhallinnan puutteellisuus yhteistyökumppanien kanssa. Nykyisin monilla suurilla kaupungeilla on paljon organisaation ulkopuolisia yhteistyökumppaneita, joiden kanssa he toteuttavat erilaisia palveluita kuntalaisille. Tämän lisäksi yhteistyökumppaneiden kanssa toteutetaan erilaisia projekteja, kuten suuria rakennusprojekteja. Rakennusprojekteissa monesti perustetaan itsenäinen tytäryhtiö, joka toteuttaa riskienhallintaa myös itsenäisesti. Palveluiden tuottajien osalta niiden lukumäärä on usein suuri ja ulkopuolisin toimijoina niiden kanssa toteutettava kokonaisvaltainen riskienhallinta on hankalaa. Tarve yhteistyökumppanien kanssa toteutettavalle riskienhallinnalle on havaittu useimmissa tapauksissa. Riskienhallinta yhteistyökumppanien kanssa on pääasiassa osapuolten välisiin sopimuksiin liittyvää riskienhallintaa.

Kaikkien kaupunkien osalta yhtenäinen suunnitelma, jonka avulla yhteistyökumppanien kanssa toteutettavaa riskienhallintaa koordinoitaisiin, kuitenkin puuttuu. Tämä voisi olla ensimmäinen toimenpide, jonka avulla yhteistyökumppanuuksien riskienhallintaa alettaisiin kehittää.

Riskienhallinta nähdään olennaiseksi osaksi kaikkea toimintaa, jota kaupunkiorganisaatioissa tapahtuu. Siitä huolimatta riskienhallinnan kokonaisvaltaisessa integroimisessa osaksi kaikkia toiminnan osa-alueita on vielä paljon kehitettävää jokaisen tutkimukseen osallistuneen kaupungin osalta. Jotkut haastateltavista myös kritisoivat sitä, onko riskienhallinnan integroiminen kaikissa tapauksissa edes tarpeellista, jos riskejä tunnistetaan ja arvioidaan ilman käytännön hyötyjä. Myös riskienhallintaprosessi ei terminä miellytä kaikkia haastateltavia, mutta siitä huolimatta riskienhallintaprosessin eri osa-alueita löytyy kaikkien kaupunkien riskienhallintatoiminnasta. Tärkeänä asiana esille nousee, että riskienhallintaprosessi saataisiin osaksi kaikkia toiminnan tärkeitä prosesseja, eikä se jäisi omaksi yksinäiseksi prosessiksi. Kokonaisvaltaisuuden puute ja prosessien kehittämisen keskeneräisyys ovat erityisesti Tampereen ja Jyväskylän heikkoutena. Espoo erottuu tältä osin parhaana.

Riskienhallinnan organisointiin liittyen kaikki vastaajat korostavat esimiesten vastuuta riskienhallinnan käytännön toteutuksessa. Ongelmina korostuvat esimiesten valmiudet kantaa vastuuta riskienhallinnasta sekä miten he tiedostavat vastuun oman toimintansa riskienhallinnasta. Esimiesten riskienhallintatietoisuutta ja -osaamista pyritään kehittämään koulutusten avulla. Henkilöstön riskienhallintavalmius nähtiin lähes kaikissa tutkimuskohteissa olevan hyvällä mallilla, vaikka kehitettävää tältä osin aina on. Suurempi ongelma näistä kahdesta on, jos esimies ei tiedosta riskienhallintavastuutaan ja laiminlyö sitä. Esimies voi joutua laiminlyönnistä jopa juridiseen vastuuseen, mutta mikäli merkittäviä ongelmatilanteita ei ilmene, voi tällainen jatkuva laiminlyönti jäädä huomaamatta ja synnyttää suuren tunnistamattoman riskin organisaatiolle. Monesti tällaiset ongelmat nousevat esille vasta siinä vaiheessa, kun riski on jo realisoitunut. Ongelmaan voitaisiin puuttua tarkemmalla seurannalla. Seuranta kuitenkin vaatii lisää resursseja ja koska kaupungeissa riskienhallinnan resurssit ovat hyvin pienet, muodostaa se ongelman.

5.2 Kehittämisehdotukset

Jyväskylä on viime vuosien aikana tullut entistä tietoisemmaksi sen riskienhallintaan liittyvistä ongelmista. Analysoinnin tulosten perusteella ensimmäinen asia, joka Jyväskylän tulisi tehdä, on suunnitella kaupungille riskienhallintapolitiikka ja sen pohjalta alkaa rakentaa koko organisaatiolle riskienhallintakäytäntöjä. Riskienhallintapolitiikan muodostuksen myötä myös ylin johto saataisiin osallistumaan riskienhallintaan entistä enemmän. Tämän pohjalta tulisi aloittaa henkilöstön koulutukset ja sitä kautta riskienhallinnan osaamisen kokonaisvaltainen kehittäminen. Tätä kautta Jyväskylän riskienhallintakulttuuri alkaisi voimistua, jonka puuttumisen he näkevät yhtenä ongelmana. Tämän seurauksena myös riskienhallinnan integroimisesta tulisi helpommin toteutettavaa. Integroiminen vaatii oman työnsä, mutta ilman riskienhallintaan liittyviä suunnitelmia ja henkilöstön valmiutta integroiminen on lähes mahdotonta. Sen ohella voidaan aloittaa myös yhteistyökumppanuuksien kanssa toteutettavan riskienhallinnan kehittäminen. Tämän kaiken toiminnan myötä riskitapahtumien hoitaminen myös varmasti kehittyy, koska riskienhallinnasta tulee kokonaisvaltaisempaa ja suunnitellumpaa. Tällaisen kehityksen voisi olettaa näkyvän entistä selvemmin myös tuloksissa, kunhan tarvittavat mittarit on saatu kuntoon. Näin laajamittainen riskienhallinnan kehittäminen minkään muun työn ohella on erittäin haastavaa. Jotta Jyväskylä voisi mahdollistaa tehokkaan riskienhallinnan kehittämisen, sen olisi järkevää palkata henkilö, joka koordinoisi ja olisi vastuussa riskienhallinnan kehittämisestä.

Tampere on huomattavasti pidemmällä riskienhallinnan osalta kuin Jyväskylä. Siitä huolimatta myös Tampereella on vielä paljon kehittämisen osa-alueita, jotka riskienhallintapäällikkö on tiedostanut. Tärkeimpänä Tampereen kannalta korostuu riskienhallinnan kokonaisvaltaisempi integroiminen osaksi kaikkea organisaation toimintaa. Riskienhallintaresursseja tulisi panostaa juuri tälle osa-alueelle ja sitä kautta olisi mahdollista saada jatkossa entistä parempia tuloksia aikaan.

Espoon riskienhallinnan kehitys on jo melko pitkällä. Espoossa riskienhallinta vaatii jatkossa lähinnä pientä kohdentamista tietyillä osa-alueilla. Riskienhallintapäällikkö mainitsi haastattelussa vanhentuneen riskienhallintapolitiikan, jota he muiden ohjeistuksien ja työkalujen ohessa kehittävät. Tämä vaatii heiltä tällä hetkellä suuren määrän riskienhallinnan resursseja. Yhtenä kehittymisen osa-alueena voisi olla myös yhteistyökumppanuuksien kokonaisvaltaisem-

man riskienhallinnan kehittäminen. Erinomaisuus kaikilla näillä osa-alueilla vaatisi lähinnä suurempaa määrää henkilöresursseja, jotta riskienhallintaa voitaisiin kehittää laajamittaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Henkilöstöressurssien lisääminen vaatii erityistä kohdentamista koko kaupunkiorganisaation toiminnassa erityisesti riskienhallintaan. Riskienhallinnan kokonaisuutta huomioitaessa analysointityökalun näkökulmasta on tärkeää huomioida, ettei aina ole tarkoituksenmukaista, että kaupunki saavuttaa kaikilla osa-alueilla korkeimman tason, vaan että kaupunki saavuttaa riittävän tason mahdollisimman kokonaisvaltaisesti kiinnittäen erityistä huomiota sen itsensä tärkeimpinä pitämiin osa-alueisiin.

5.3 Tutkielman arviointi

Tutkimusta arvioitaessa käytetään termejä tutkimuksen reliabelius ja validiteetti. Näiden termien avulla viitataan usein siihen kuinka luotettava ja pätevä tutkimus on kyseessä. Reliabeliudella tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta eli kuinka hyvin tutkimus on toistettavissa siten, että mittaustulokset ovat samat. Validiteetilla viitataan tutkimuksen pätevyyteen eli siihen, miten hyvin tutkimusmenetelmät tai valitut mittarit mittaavat juuri sitä, mitä tutkimuksessa on ollut tarkoitus mitata. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara. 2009, 128)

Kyseessä on tapaustutkimus, joten siksi tapauksien määrä on hyvin rajattu. Tässä tutkimuksessa on ollut kolme eri tapausta, joten niiden määrä on melko pieni. Tämä on kuitenkin kvalitatiivinen tutkimus, joten pieni tapausten määrä on perusteltua. Reliabeliuteen vaikuttaa myös se, että aineiston keräämismenetelmäksi on valittu teemahaastattelut, joissa aihealueen asiantuntijat ovat antaneet oman näkemyksensä asiasta. Joku toinen henkilö voisi nähdä asian jossain määrin eri tavalla. Haastateltavat on kuitenkin valittu huolellisesti, jotta heillä olisi paras mahdollinen käsitys tutkittavasta aihekokonaisuudesta ja siksi voidaan myös olettaa, että tutkimustulokset ovat tästä syystä kaikista lähimpänä todellisuutta. Edellä mainitut asiat vaikuttavat kaikkiin tutkimusongelmiin, koska niihin kaikkiin on vastattu samojen menetelmien avulla.

Tutkimusmenetelmänä tapaustutkimusta voidaan pitää validina siitä syystä, että tapauksia tutkimalla asiassa päästään tarpeeksi syvälle, jotta mielenkiintoisimmat asiat saadaan esille. Kvalitatiivinen tapaustutkimus on sopiva valinta myös siitä syystä, että aihepiiriä tarkastellaan ensimmäisen kerran. Sen avulla voidaan löytää mielenkiintoisia kokonaisuuksia, joita voidaan

myöhemmin jatkotutkimuksissa tutkia laajemmilla otannoilla ja kvantitatiivisilla menetelmillä (ks. seuraava luku). Analysointimenetelmän validiteettia voi perustella sillä, että sitä käytetään merkittävän valtion julkisen sektorin riskienhallinnan analysoinnin standardina ja että kokenut riskienhallinnan tutkija on sitä suositellut, mutta myös sillä, että saadut tutkimustulokset ovat tarkoituksenmukaisia. Tutkimusaineistoa analysoimalla on selkeästi havaittavissa ne kokonaisuudet, jotka on myös asetettu tutkimusongelmiksi.

5.4 Jatkotutkimusehdotukset

Tutkimuksen aihekokonaisuus on hyvin laaja ja siksi tämän tutkimuksen pohjalta olisi mahdollista toteuttaa myös Suomen mittakaavassa vielä laajamittaisempia tarkasteluja. Mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde voisi olla esimerkiksi kymmenen suurimman suomalaisen kaupungin riskienhallinnan toteutusta tarkasteleva tutkimus. Näin saataisiin vielä laajempaa vertailua aikaiseksi. Toinen vaihtoehto olisi ottaa mukaan kaiken kokoisia kuntia siten, että tietyn kokoisista kunnista olisi aina muutaman tapauksen otanta. Tällä tavoin voitaisiin vielä paremmin vertailla sitä, miten kunnan koko vaikuttaa riskienhallinnan toteutukseen ja organisointiin sekä löytyykö tästä selkeitä poikkeuksia. Tutkimus olisi näissä tapauksissa kuitenkin järkevää toteuttaa vasta muutaman vuoden päästä, kun uuden kuntalain siirtymäaika on menynyt umpeen ja muutos aletaan nähdä konkreettisemmin myös käytännössä.

Kolmas vaihtoehto olisi tehdä kansainvälinen tutkimus. Tutkimus voitaisiin tehdä joko siten, että tutkimuskohteita valittaisiin vain Pohjoismaista, jolloin olisi mahdollista ottaa mukaan kaikista maista tutkimuskohteita, tai vaihtoehtoisesti EU-maiden sisäisesti, jolloin kohteet valittaisiin tietyillä ennakolta määrätyillä kriteereillä. Tutkimuskohteita voitaisiin valita myös kansainvälisesti vielä laajemmin, esimerkiksi kehitysmaista, kehittyvistä ja kehittyneistä maista. Näillä variaatioilla aihekokonaisuuteen saataisiin uudenlaista kansainvälistä ulottuvuutta. Kvalitatiivisen tutkimuksen lisäksi olisi yhtenä vaihtoehtona tehdä myös kvantitatiivinen tutkimus, jossa tehtäisiin täysin strukturoitu kysely suurelle määrälle suomalaisia kuntia tai kansainvälisesti eri kaupunkeja. Otanta voisi olla esimerkiksi sadan vastaajan kokoluokkaa ja vastaajat voisivat arvioida kysymyksiä esimerkiksi Likert-asteikolla.

Kaikissa näissä jatkotutkimusehdotuksissa ensimmäisenä tulisi arvioida sitä, kuinka hyödyllistä aihetta olisi tutkia tietystä uudesta näkökulmasta, esimerkiksi kuinka merkityksellistä

olisi tutkia kehitysmaiden, kehittyvien ja kehittyneiden maiden välisiä eroja. Voidaan olettaa, että välttämättä kaikissa kehitysmaissa ja jopa kehittyvissä maissa riskienhallinnasta ei ole minkäänlaista tietoisuutta. Tämän tyyppiset kysymykset olisivat ensimmäisiä kysymyksiä, jotka jatkotutkimuksia aloittaessa tulisi ratkaista. Tästäkin huolimatta aihealueesta löytyy varmasti paljon jatkotutkimuksen aiheita, koska aihealuetta on maailmanlaajuisesti tutkittu vielä melko vähän.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

Drennan, Lynn T. & McConnell, Allan. 2010. Risk and Crisis Management in the Public Sector. London: Routledge.

Flink, Anna-Liisa, Reiman, Teemu & Hiltunen, Mika. 2007. Heikoin lenkki? Riskienhallinnan inhimilliset tekijät. Helsinki: Edita Prima Oy.

Harisalo, Risto. 2008. Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Harisalo, Risto, Aarevaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri. 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. 2012. Kuntalaki – Tausta ja Tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Harrington, Scott E. & Niehaus, Gregory R. 2003. Risk Management and Insurance. Singapore: McGraw-Hill.

Haveri, Arto. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa: Hyyryläinen, Esa & Viinamaäki, Olli-Pekka (toim.). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa: Acta Wasaensia. 132–145.

Henriksen, Per & Uhlenfeldt, Thomas. 2006. Contemporary Enterprise-Wide Risk Management Frameworks: A Comparative Analysis in a Strategic Perspective. Teoksessa: Andersen, Torben Juul (toim.). Perspectives on Strategic Risk Management. Gylling: Copenhagen Business School Press. 107–129.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2011. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hughes, Owen E. 2003. Public Management and Administration: An Introduction. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Ikola-Norrbacka, Rinna & Lähdesmäki, Kirsi. 2011. New public management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Teoksessa: Virtanen, Turo, Ahonen, Pertti, Syväjärvi, Antti, Vartiainen, Pirkko, Vartola, Juha & Vuori, Jari (toim.). Suomalainen hallinnon tutkimus - mistä, mitä, minne? Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 244–272.

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka. 2008. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino.

Leino, Mirel, Steiner, Maj-Lis & Wahlroos, Juha. 2005. Corporate Governance ja riskienhallinta. Teoksessa: Kuusela, Hannu & Ollikainen, Reijo (toim.). Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. 123–148.

Rainey, Hal G. 2009. Understanding and Managing Public Organizations. Hoboken. Jossey-Bass.

Suominen, Arto. 2003. Riskienhallinta. Vantaa: WSOY.

Williams, C. Arthur jr., Smith, Michael L. & Young, Peter C. 1998. Risk Management and Insurance. Singapore: McGraw-Hill.

Artikkelit ja julkaisut:

Blanquie, Ron. 2010. Risk Management: An Unrealized Opportunity for Revenue. Government Finance Review. October 2010; Volume 26, Issue 5, 75–77.

Braig, Stephan, Gebre, Biniyam & Sellgren, Andrew. 2011. Strengthening risk management in the US public sector. McKinsey Working Papers on Risk, Number 28.

Cooper, Thomas. 2010. Strategic Risk Management in the Municipal and Public Sector: An Exploration of Critical Success Factors and Barriers to Strategic Risk Management within the Province of Newfoundland and Labrador. The Harris Center - Memorial University.

Espoon kaupunki. 2012a. Talousarvio 2013. Espoo: Espoon kaupunki. (saatavissa www.espoo.fi 2013)

Espoon kaupunki. 2013. Tilinpäätös 2012. Espoo: Espoon kaupunki. (saatavissa www.espoo.fi 2013)

Espoon kaupunki. 2012b. Vakuutuspolitiikka. Espoo: Espoon kaupunki.

Gómez Gómez, Joaquín, Martínez Costa, Micaela & Martínez Lorente Ángel R. A critical evaluation of the EFQM model. International Journal of Quality & Reliability Management. Volume 28, Number 5, 484–502.

Hoffman Mark. 2008. Public sector faces unique enterprise risk management challenges. Business Insurance. Volume 42, Issue 14, 15–16.

Hood, Christopher & Miller Peter. 2009. Risk and Public Services. Public Service Risk: What's Distinctive and New? ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation. The London School of Economic and Political Science.

Jyväskylän kaupunki. 2013a. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Jyväskylä: Jyväskylän kaupunki. (saatavissa www.jyvaskyla.fi 2013)

Jyväskylän kaupunki. 2012. Talousarvio 2013. Jyväskylä: Jyväskylän kaupunki. (saatavissa www.jyvaskyla.fi 2013)

Jyväskylän kaupunki. 2013b. Tilinpäätös 2012. Jyväskylä: Jyväskylän kaupunki.
(saatavissa www.jyvaskyla.fi 2013)

Karimaa, Erkki. 2002. Julkisen sektorin prosessien kuvaukset. Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

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

QL Laatu toiminta. 2006. Prosessien kuvaaminen julkishallinnon organisaatioissa. Kuopio: QL Laatu toiminta.

Raz, Tzvi & Hillson, David. 2005. A Comparative Review of Risk Management Standards. *Risk Management: An International Journal* 2005; Volume 7, Issue 4, 53–66.

Roper, Pree. 2010. Adding Value to Risk Management Programs in Hard Times. *Government Finance Review*. June 2010; Volume 26, Issue 3, 43–45.

Simister, Terry. 2000. Risk Management: the need to set standards. *Balance Sheet*. Volume 8, Issue 4, 9–10.

Tampereen kaupunki. 2012a. Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta. Tampere: Tampereen kaupunki.
(saatavissa www.tampere.fi 2013)

Tampereen kaupunki. 2012b. Talousarvio 2013. Tampere: Tampereen kaupunki.
(saatavissa www.tampere.fi 2013)

Tampereen kaupunki. 2012c. Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka. Tampere: Tampereen kaupunki.

VAGO, Victorian Auditor – General's Office. 2007. Managing Risk Across the Public Sector: Toward Good Practice. Session 2006-07, Number 26.

Wongrassamee, Somchai, Gardiner, Paul D. & Simmons, John E.L. 2003 Performance measurement tools: the Balance Scorecard and the EFQM Excellence Model. *Measuring Business Excellence*. Volume 7, Number 1, 14–29.

Woods Margaret. 2010. Reporting and managing risk: A look at current practice at Tesco, RBS, local and central government. CIMA Research executive summary series. Volume 6, Issue 8.

Zurich Municipal. 2010. Tough Choices: Different perspectives on long-term risks facing the public sector and wider civil society.

Standardit ja ohjeistukset:

CIPFA, The Chartered Institution of Public Finance and Accountancy. 2001. Risk Management in the Public Services. London: CIPFA.

Her Majesty's Treasury. 2004. The Orange Book, Management of Risk – Principle and Concepts. London: HM Treasury.

Her Majesty's Treasury. 2009. Risk Management assessment framework: a tool for departments. London HM Treasury.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). 2004. Enterprise Risk Management – Integrated Framework: Executive Summary Framework. Durham NC: COSO.

The European Foundation of Quality Management (EFQM). 2003. EFQM Excellence Model. Helsinki: Laatu keskus Excellence Finland.

The International Organization of Standardization (ISO). 2009. ISO 31000:2009 Risk management - Principles and Guidelines. Geneva: ISO.

Oikeudelliset lähteet:

Kuntalaki (17.3.1995/365)

Laki kuntalain muuttamisesta (15.6.2012/325)

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Internet-lähteet:

EFQM Excellence -malli. (14.6.2013a)
<http://www.efqm.org/en/?TabId=132>

EFQM jäsenyys. (14.6.2013b)
<http://www.efqm.org/en/?TabId=160>

Espoon kaupunki: Kaupunhallitus. (19.6.2013a)
http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Kaupunginhallitus

Espoon kaupunki: Kaupunginjohtaja. (9.4.2013b)
http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio/Kaupunginjohtaja

Espoon kaupunki: Taskutilasto 2012. (9.4.2013c)
http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Tilastot_ja_tutkimukset/Muut_teemat/Taskutilasto%285168%29

Espoon kaupunki: Tietoa Espoosta. (9.4.2013d)
http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta

Espoon kaupunki: Valtuusto. (9.4.2013e)

http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Valtuusto

Espoon kaupunki: Veroprosentit. (9.4.2013f)

http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Espoon_veroprosentit_sailyvat_ennallaan_%2822672%29

Espoon kaupunki: Väestörakenne. (9.4.2013g)

http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Tilastotja_tutkimukset/Vaesto_ja_vaestonmuutokset/Vaestorakenne%28340%29

Iso-Britannian valtionvarainministeriö: Riskiin liittyvät ohjeistukset. (6.5.2013)

http://www.hm-treasury.gov.uk/green_book_guidance_risk.htm

Jyväskylän kaupunki: Jyväskylä pähkinän kuoressa. (9.4.2013a)

<http://www.jyvaskyla.fi/info/pahkinankuoressa>

Jyväskylän kaupunki: Kaupunginhallitus. (9.4.2013b)

<http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/hallitus>

Jyväskylän kaupunki: Kaupunginjohtaja. (9.4.2013c)

<http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/kaupunginjohtaja>

Jyväskylän kaupunki: Kaupunginvaltuusto. (9.4.2013d)

<http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/valtuusto>

Kunnat.net –palvelu: Hallinto ja päätöksenteko. (6.5.2013a)

<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatoksenteko/Sivut/default.aspx>

Kunnat.net –palvelu: Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. (1.2.2013b)

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>

Kunnat.net –palvelu: Kunnallinen liikelaitos. (6.5.2013c)

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/Sivut/default.aspx>

Kunnat.net –palvelu: Kunnan- ja kaupunginjohtajat. (6.5.2013d)

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/Sivut/default.aspx>

Kunnat.net –palvelu: Kuntatalous. (6.5.2013e)

<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/kuntatalous/Sivut/default.aspx>

Kunnat.net –palvelu: Väestötietoja. (9.4.2013f)

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>

OECD Public Governance Reviews – Finland: OECD:n tekemä selvitys Suomen julkisesta hallinnosta. (23.2.2013)

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20100531OECDSu/oecd_report_summary_310510.pdf

Pihlajalinna: Kuntatoiminta. (7.5.2013)
<http://www.pihlajalinna.fi/kuntatoiminta/>

Pohjoismainen Ydinvakuutuspooli. (12.3.2013)
http://www.atompool.com/welcome/page_fi.php?id_pag=14

Suomalainen nettisivistyssanakirja. (23.2.2013)
<http://www.suomisanakirja.fi/organisointi>

Tampereen kaupunki: Pormestari. (9.4.2013a)
<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/pormestari.html>

Tampereen kaupunki: Tampere sanoin ja kuvin. (9.4.2013b)
<http://www.tampere.fi/tampereinfo/sanoinjakuvin.html>

Tampereen kaupunki: Tilastokortti 2012. (9.4.2013c)
http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5qrvaoCaD/Kortti2012_suomi_netti.pdf

Tampereen kaupunki: Valtuustoryhmät. (9.4.2013d)
<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/valtuustoryhmat.html>

Tilastokeskus: Kuntien avainluvut – Espoo. (9.4.2013a)
<http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/049.html>

Tilastokeskus: Kuntien avainluvut - Jyväskylä. (9.4.2013b)
<http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/179.html>

Tilastokeskus: Kuntien avainluvut - Tampere. (9.4.2013c)
<http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/837.html>

Työturvallisuuskeskus: Riskimatriisi. (2.4.2013)
http://www.ttk.fi/tyosuojelu/vaarojen_tunnistaminen_ja_riskien_arviointi_vanha

Urjalan kunta: Kuntaorganisaatio. (7.2.2013)
http://www.urjala.fi/portal/hallinto_ja_talous/hallinto/kuntaorganisaatio

Haastattelut:

Kattelus, Johanna. Espoon kaupungin riskienhallintapäällikkö. Kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi. Haastattelu 21.3.2013. Digitaalinen nauhoitus tekijän hallussa.

Hakulinen, Sampsa. Tampereen kaupungin riskienhallintapäällikkö. Kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi. Haastattelu 18.3.2013a. Digitaalinen nauhoitus tekijän hallussa.

Hakulinen, Sampsa. Tampereen kaupungin riskienhallintapäällikkö. Kaupunkien kohtaamat riskit ja käytössä olevat riskienhallintamenelmät. Sähköposti tekijälle 10.4.2013b. Tekijän hallussa.

Oksanen, Simo. Jyväskylän kaupungin henkilöstöpäällikkö. Kaupunkien kohtaamat riskit ja käytössä olevat riskienhallintamenetelmät. Sähköposti tekijälle 10.4.2013. Tekijän hallussa.

Oksanen, Simo, Pirinen, Pekka & Pitkänen, Paavo. Jyväskylän kaupungin henkilöstöpäällikkö, tarkastuspäällikkö ja revisori. Kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi. Haastattelu 27.3.2013. Digitaalinen nauhoitus tekijän hallussa.

Pirinen, Pekka. Jyväskylän kaupungin tarkastuspäällikkö. Kaupunkien kohtaamat riskit ja käytössä olevat riskienhallintamenetelmät. Sähköposti tekijälle 3.4.2013. Tekijän hallussa.

Voutilainen, Vesa. Jyväskylän kaupungin liikelaitosjohtaja. Kaupunkien kohtaamat riskit ja käytössä olevat riskienhallintamenetelmät. Sähköposti tekijälle 10.4.2013. Tekijän hallussa.

LIITE 1: Esimerkki riskien tunnistamisessa käytetyistä kysymyslistoista

CATEGORY OF RISK	Illustration /issues to consider
1. External (arising from the external environment, not wholly within the organisation's control, but where action can be taken to mitigate the risk) <i>[This analysis is based on the "PESTLE" model – see the Strategy Survival Guide at www.strategy.gov.uk]</i>	
1.1 Political	Change of government, cross cutting policy decisions (e.g. – the Euro); machinery of government changes
1.2 Economic	Ability to attract and retain staff in the labour market; exchange rates affect costs of international transactions; effect of global economy on UK economy
1.3 Socio cultural	Demographic change affects demand for services; stakeholder expectations change
1.4 Technological	Obsolescence of current systems; cost of procuring best technology available, opportunity arising from technological development
1.5 Legal/regulatory	EU requirements / laws which impose requirements (such as Health and Safety or employment legislation)
1.6 Environmental	Buildings need to comply with changing standards; disposal of rubbish and surplus equipment needs to comply with changing standards
2. Operational (relating to existing operations – both current delivery and building and maintaining capacity and capability)	
2.1 Delivery	
2.1.1 Service/product failure	Fail to deliver the service to the user within agreed / set terms
2.1.2 Project delivery	Fail to deliver on time / budget / specification
2.2 Capacity and capability	
2.2.1 Resources	Financial (insufficient funding, poor budget management, fraud) HR (staff capacity / skills / recruitment and retention) Information (adequacy for decision making; protection of privacy) Physical assets (loss / damage / theft)
2.2.2 Relationships	Delivery partners (threats to commitment to relationship / clarity of roles) Customers / Service users (satisfaction with delivery) Accountability (particularly to Parliament)
2.2.3 Operations	Overall capacity and capability to deliver
2.2.4 Reputation	Confidence and trust which stakeholders have in the organisation
2.3 Risk management performance and capability	
2.3.1 Governance	Regularity and propriety / compliance with relevant requirements / ethical considerations
2.3.2 Scanning	Failure to identify threats and opportunities
2.3.3 Resilience	Capacity of systems / accommodation / IT to withstand adverse impacts and crises (including war and terrorist attack). Disaster recovery / contingency planning
2.3.4 Security	Of physical assets and of information
3. Change (risks created by decisions to pursue new endeavours beyond current capability)	
3.1 PSA targets	New PSA targets challenge the organisation's capacity to deliver / ability to equip the organisation to deliver
3.2 Change programmes	Programmes for organisational or cultural change threaten current capacity to deliver as well as providing opportunity to enhance capacity
3.3 New projects	Making optimal investment decisions / prioritising between projects which are competing for resources
3.4 New policies	Policy decisions create expectations where the organisation has uncertainty about delivery

(Her Majesty's Treasury 2004, 17)

LIITE 2: Esimerkki riskimatriisista

Todennäköisyys	Seuraukset		
	Vähäiset	Haitalliset	Vakavat
Epätodennäköinen	1 Merkityksetön riski	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski
Mahdollinen	2 Vähäinen riski	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski
Todennäköinen	3 Kohtalainen riski	4 Merkittävä riski	5 Sietämätön riski

(www.ttk.fi 2013)

LIITE 3: Risk Management Assessment Framework vaihe vaiheelta

Riskienhallinnan analysointi aloitetaan luvussa 2.5 kuvatussa järjestyksessä:

- *Johtaminen*: Tukeeko ja edistääkö organisaation ylin johto ja hallinto riskienhallintaa?

Tähän kysymykseen vastaamiseen apua saadaan seuraavista alakysymyksistä:

1. Tekeekö johto päätöksiä koskien tärkeimpiä riskejä ja tarjoaako se riskienhallinnalle selkeän suunnan?
2. Asettaako johto selkeät normit yksiköiden riskinottohalukkuudelle?
3. Tuetaanko innovaatioita?
4. Onko vastuu riskienhallinnasta jaettu selkeästi?
5. Ajaako johto riskienhallintauudistusten käyttöönottoa?

Tämän lisäksi näihin kaikkiin alakysymyksiin on olemassa vielä apukysymyksiä, joita tässä ei sen tarkemmin ole esitelty. Tämän kysymyspatteriston avulla pyritään määrittämään organisaation riskienhallinnan tila sekä arvioimaan sitä aiemmin esitetyn arviointiasteikon avulla. Johtamisen osalta organisaatio saavuttaa ensimmäisen tason arviointiasteikolla, jos ylin johto on tietoinen tarpeesta hallita epävarmuutta ja he ovat varanneet jo resursseja kehittääkseen tätä asiaa. Toiselle tasolle päästään, jos ylin johto edistää riskienhallintatyön toteutusta organisaatiossa ja kehittää sitä jatkuvasti. Organisaatio saavuttaa kolmannen tason, jos johto toimii esikuvana riskienhallinnan johdonmukaisessa soveltamisessa tunnollisesti läpi koko organisaation. Neljäs taso vaatii, että johto on aktiivinen jo juurrutetun riskienhallinnan ylläpidossa. Se asettaa normeja riskienhallinnalle, kehittää organisaation kokonaisvaltaista sitoutumista ja integraatiota riskienhallintaan, tukee ja kehittää innovointia sekä edistää mahdollisuuksiin tarttumista. Viidennen ja viimeisen tason saavuttaminen vaatii johdolta riskienhallinnan voimavarojen ylläpitoa ja kehittämistä. Sitoutumisen riskienhallintaan on oltava erinomaista ja johtajat toimivat itse siinä malliesimerkkeinä.

- Tuetaanko *henkilöstöä* ja onko sillä riittävät resurssit hoitaa riskejä hyvin?

Tähän pyritään vastaamaan seuraavien alakysymysten avulla:

1. Tukeeko ja tarjoaako organisaatiokulttuuri riittävät resurssit henkilöstön riskienhallintatyölle?
2. Tuetaanko vastuun allokointia organisaatiossa?
3. Tuetaanko henkilöstön riskienhallintatietoisuutta?
4. Onko organisaatiossa varauduttu riskienhallintaan niin, että henkilöstöltä löytyy riittävästi tietoa, kokemusta ja taitoa?

Organisaatio saavuttaa ensimmäisen tason arviointiasteikolla, mikäli avainhenkilöillä on ymmärrys riskienhallinnan tarpeellisuudesta ja he ymmärtävät riskin käsitteen sekä periaatteen. Toisen tason voi saavuttaa, mikäli sopivaa ohjeistusta riskienhallinnasta on saatavilla ja koulutusohjelma on käyttöön otettu riskienhallintavoimavarojen kehittämistä varten. Kolmas taso vaatii, että organisaation henkilöstön ydinryhmällä on tarpeelliset taidot ja tarvittavat tiedot hallita riskejä tehokkaasti. Neljännellä tasolla henkilöstöä rohkaistaan ja tuetaan ottamaan hyvin hallittuja riskejä. Useimmilla työntekijöillä henkilöstöstä on riittävät taidot ja tiedot tehokkaan riskienhallinnan toteuttamiseen. Jatkuvat koulutukset takaavat, että henkilöstö voi kehittää riskienhallintataitojaan sekä pystyy korjaamaan puutteitaan. Viimeisen tason voi saavuttaa, jos organisaatio antaa mahdollisuuden koko henkilöstölle olla vastuussa riskienhallinnasta ja pitää sitä olennaisena osana eri yksiköiden liiketoimintaa. Heiltä löytyy jo näyttöä hyvin hallittujen riskien ottamisesta ja innovatiivisuudesta riskienhallinnassa.

- Onko olemassa selkeä riskienhallintastrategia ja –käytäntö?

Kysymyksen tukena alakysymykset:

1. Onko olemassa riskienhallintastrategia:

- joka on johdon, hallituksen, sisäisen tarkastuksen ja mahdollisen riskienhallintakomitean kannattama?
- josta selviää organisaation riskinottohalukkuus?
- josta selviää riskienhallinnan vastuut ja suunnitelma tilanteita varten, joissa virhe riskienhallinnassa johtaa riskin realisoitumiseen?
- josta selviää riskien huomioiminen suunnittelun, toiminnan ja yksilökohtaisten tavoitteiden eri tasoilla?
- joka huomioi riskin sekä mahdollisuutena että uhkana?
- joka mahdollistaa tarvittaessa riskien uudelleenarvioinnin?

- joka mahdollistaa riskienhallinnassa käytettävän terminologian ymmärtämisen?
- joka määrittää rakenteet seurantaan ja uudelleenarviointiin?
- joka määrittää, miten riskejä arvioidaan?
- josta selviää, miten riskiprofiileja ja riskien arvioinnin toteutusta säännöllisesti arvioidaan?

2. Onko olemassa riskienhallintakäytäntö:

- joka on dokumentoitu, johdon kannattama, koko henkilökunnan saatavilla ja säännöllisen arvioinnin kohteena?
- jonka suunnittelussa on otettu huomioon organisaation sisäisiä mielipiteitä?
- joka on integroitu osaksi liiketoimintayksiköiden toimintoja?
- joka kannustaa innovointiin?
- joka kannustaa hyvin hoidettujen riskien ottamiseen?
- joka viestii henkilöstölle selkeästi riskin käsitteen ja miten sitä tulee hallita?
- joka määrittää käytännön, miten tasapainotellaan riskiportfolion ja riskinottohalukkuuden välillä ja joka huomioi niin mahdollisuudet kuin uhatkin?

Ensimmäisen tason arviointiasteikolla organisaatio saavuttaa, mikäli tarve riskienhallintastrategialle ja –käytännölle on tunnistettu ja hyväksytty. Toinen taso vaatii, että organisaatio on laatinut riskienhallintastrategian ja –käytännön sekä on viestittänyt asiasta muulle organisaatiolle ja aloittanut sen toteutuksen. Kolmas taso saavutetaan, kun riskienhallintastrategia ja –käytäntö on saatu levitettyä organisaatiossa tehokkaasti ja saatu myös toteutettua prosessien avulla. Neljännellä tasolla tehokas riskienhallintastrategia ja –käytäntö ovat olennainen osa yksiköiden prosesseja ja käytäntöjä. Viidennellä tasolla riskienhallintastrategia ja –käytäntö edesauttavat riskienhallintaa sekä niitä uudelleenarvioidaan ja kehitetään jatkuvasti. Organisaatio on saavuttanut esimerkkiaseman.

- Onko *yhteistyökumppaneiden* kanssa toteutettu tehokkaita riskienhallintajärjestelyitä?

Tähän on tarkoitus vastata alakysymyksillä:

1. Onko olemassa riittäviä järjestelyitä, jotta riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta olisi mahdollista yhteistyökumppanien kanssa?
2. Onko olemassa toiminnan seuranta ja uudelleenarviointia?

3. Pystytäänkö epävarmuuteen riittävästi varautumaan ja pystytäänkö sitä seuraamaan?
4. Pystytäänkö riskien siirtämisen vaikutuksia tunnistamaan ja niihin tarttumaan tarvittaessa?

Jotta organisaatio saavuttaisi ensimmäisen tason, tulee sen avainhenkilöillä olla tietoisuus mahdollisista riskin osa-alueista, joita esiintyy yhteiskumppanuussuhteissa sekä halu näiden kumppanuussuhteiden riskienhallintaan liittyvien asioiden yhdessä sopimiseen. Toisen tason saavuttamiseksi vaaditaan, että organisaatio on kehittänyt suunnitelman riskienhallinnan toteuttamisesta yhteistyökumppanien kanssa ja on aloittanut sen käyttöönoton. Kolmannella tasolla riskienhallintaa toteutetaan yhteistyökumppaneiden kanssa johdonmukaisesti kaikkialla organisaatiossa sen tärkeimmillä osa-alueilla. Neljännen tason organisaatio saavuttaa, kun sillä on hyvä riskienhallintajärjestelmä ja se valitsee sopivimmat kumppaninsa täysin tietoisena niiden riskeistä, riskienhallintavoimavaroista ja yhteensopivuudesta. Viidennellä tasolla yritys on saanut aikaan erinomaiset järjestelyt riskien tunnistamisessa ja hallinnassa kaikkien kumppaneidensa kanssa. Toimintaa seurataan ja kehitetään jatkuvasti. Organisaatio on saavuttanut esimerkinomaisen aseman.

- Sisältyykö tehokas riskienhallinta organisaation *prosesseihin*?

Alakysymyksiä:

1. Onko riskienhallinta täysin juurrutettu osaksi organisaation toimintaprosesseja?
2. Tukevatko prosessit innovointia ja mahdollisuuksien tunnistamista sekä niihin tarttumista?
3. Osoittavatko riskienhallintajärjestelyt toiminnan olevan tehokasta ja suosivatko ne hyviä toimintatapoja?
4. Turvaavatko prosessit riittävän kestävyden?
5. Ovatko riskienhallinnan taustat kunnossa?
6. Onko riskien tunnistaminen ja arviointi asianmukaista?
7. Löytyykö arviointiin omat kriteerinsä?
8. Onko kehitetty riskien kontrollointikeinoja?
9. Onko tehty järjestelyjä riittävän kommunikoinnin saavuttamiseksi?
10. Onko olemassa uudelleenarviointi- ja varmuusmekanismeja?

Jotta saavutettaisiin ensimmäinen taso, tulee organisaatiolla olla muutamia yksittäisiä riskienhallintaprosesseja. Toisella tasolla yritys on kehittänyt eteenpäin riskienhallintaprosessejaan.

Kolmas taso vaatii, että organisaatio on ottanut käyttöön riskienhallintaprosesseja tärkeimmillä osa-alueilla ja että itsearviointityökaluja käytetään jo joillain osa-alueilla. Neljännellä tasolla riskienhallinta on olennainen osa organisaation ydinprosesseja ja tietoa kerätään jatkuvasti prosessin seurantaan ja kehitystä varten. Viidennellä tasolla riskien ja epävarmuuden hallinta on olennainen ja sisäänrakennettu osa kaikkia liiketoimintaprosesseja. Parhaita käytäntöjä käytetään ja kehitetään. Muut organisaatiot käyttävät kyseistä organisaatiota esimerkkinä.

- *Hoidetaanko riskitapahtumat hyvin?*

Toteutuksen taso pyritään selvittämään alakysymyksillä:

1. Ovatko riskienhallintatoimenpiteet edistäneet strategisten riskien tehokasta ennakointia ja hallintaa?
2. Entä ovatko ne edistäneet tehokasta päätöksentekoa ja käytäntöjen muodostumista?
3. Onko päällekkäisten toimintojen karsiminen hoidettu johdonmukaisesti?
4. Ovatko toimenpiteet edistäneet tehokasta uudelleenarviointia ja varmuutta?
5. Ovatko ne edistäneet tehokasta suunnittelua ja tavoitteiden asettamista?
6. Ovatko toimenpiteet edistäneet tehokkaasti riskienhallinnan toteutuksen avoimuutta?
7. Onko riskien allokointi tehokasta?
8. Jaetaanko organisaation sisällä tehokkaita riskienhallintakäytäntöjä?
9. Kannustetaanko organisaatiossa parempaan tehokkuuteen?

Riskitapahtumien hoitamista ja saavutettuja tuloksia arvioidaan hieman erilaisella viisiportaisella arviointiasteikolla kuin edellisiä organisaation voimavaroihin kuuluvia kokonaisuuksia. (ks. 4.3.1) Organisaation ollessa ensimmäisellä tasolla ei riskienhallinnan tehokkuudesta ole selkeitä havaintoja. Toisen tason saavuttaakseen organisaatiolla tulee olla näyttöä, että riskienhallinta on rajoitetussa määrin tehokasta useimmilla tärkeimmistä osa-alueista. Kolmannella tasolla organisaatiolla on selkeää näyttöä, että riskienhallinta on tehokasta kaikilla tärkeillä osa-alueilla. Neljännen tason saavuttaminen vaatii selkeää näyttöä, että riskejä hallitaan erittäin tehokkaasti kaikilla osa-alueilla. Viidennellä tasolla riskienhallinta on erinomaista kaikilla osa-alueilla ja sen kehittämistä on jo tapahtunut.

- Edistääkö riskienhallinta *tulosten* saavuttamista?

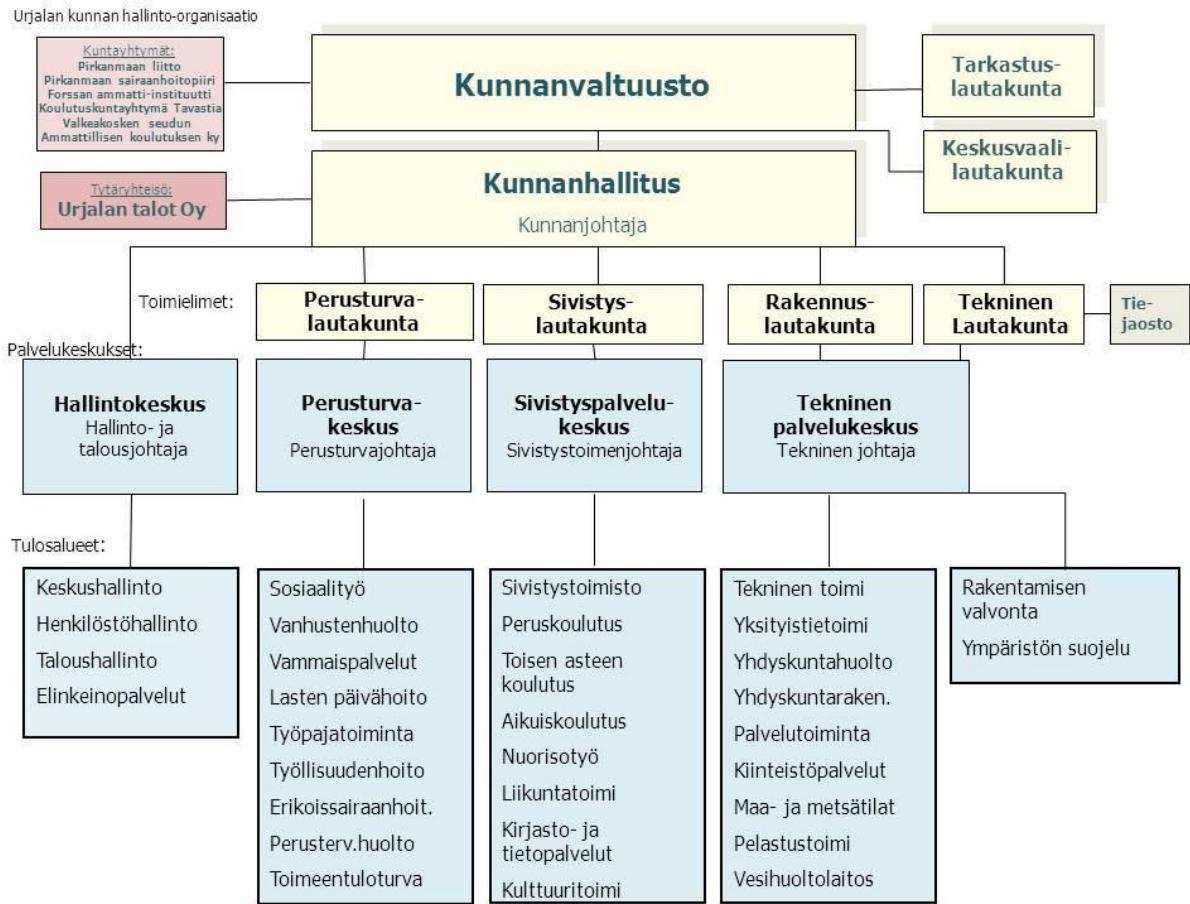
Avustavina kysymyksinä:

1. Ovatko riskienhallintatoimenpiteet edistäneet onnistuneiden tulosten saavuttamista?
2. Onko niiden avulla saavutettu suunnitellut taloudelliset tulokset?
3. Onko avoimuus riskienhallinnassa lisääntynyt?
4. Pystytäänkö niiden avulla ylläpitämään organisaation hyvä maine?

Ensimmäisellä tasolla ei ole selkeää näyttöä, että riskienhallinta olisi parantanut tuloksia. Toisella tasolla organisaatiolla on rajoitettua näyttöä parantuneesta tuloksesta, joka on seurausta riskienhallinnan kehittämisestä. Kolmannen tason saavuttaminen vaatii, että organisaatiolla on selkeää näyttöä merkittävästi kehittyneestä tuloksesta, joka on osoitettavissa mittauksilla, jotka huomioivat muun muassa sidosryhmien tärkeän näkökulman. Neljännellä tasolla organisaatiolla on selkeää näyttöä erittäin merkittävästi parantuneesta tuloksesta sekä positiivisesta ja kestävästä kehityksestä. Viimeisen tason saavuttaakseen organisaatiolla tulee olla erittäin selkeää näyttöä tuntuvasti parantuneesta tuloksesta, joka on hyvin vertailukelpoinen parhaita riskienhallintakäytäntöjä soveltaviin muihin organisaatioihin.

(Her Majesty's Treasury 2009, 9–32)

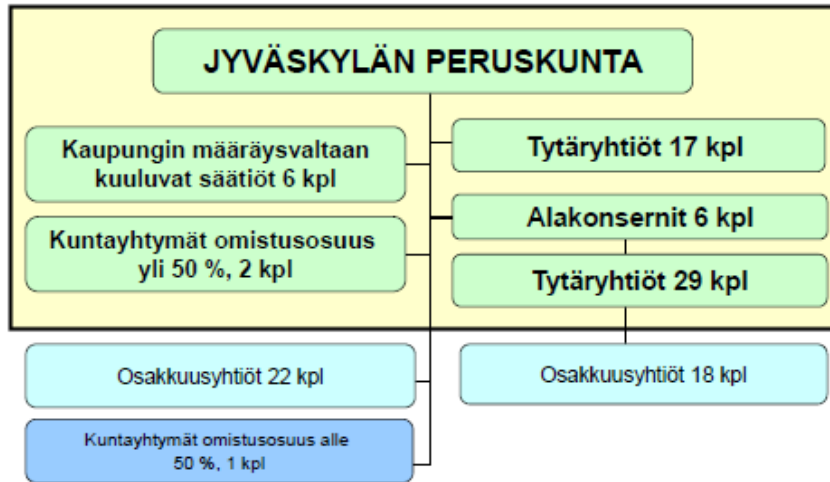
LIITE 4: Esimerkki kunnan organisaatiokaaviosta



(www.urjala.fi 2013)

LIITE 5: Jyväskylän konsernirakenne

JYVÄSKYLÄN KAUPUNKIKONSERNI TA 2013



(Jyväskylän kaupunki 2012, 198)