

Sosiaalisten riskien hallinta – Seurausten minimoinnista kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen

Jarna Kulmala

Artikkelin tavoitteena on ensinnäkin luoda määritelmä ja teoreettinen viitekehys käsitteelle ”sosiaalisten riskien hallinta”. Toisekseen tavoitteena on asemoida sosiaalisten riskien hallinta osaksi sosiaalipolitiikkaan ja organisaatioiden riskienhallintaan liittyvää keskustelua. Sosiaalisten riskien hallintaa ei ole Suomessa aiemmin nostettu itsenäiseksi yläkäsitteeksi, mutta yhteiskunnalliset muutokset ovat tuoneet mukanaan uusia sosiaalisia riskejä, joiden hallinta edellyttää uudenlaista lähestymistapaa. Organisaatioiden riskienhallinnan kehitystyössä on käytetty jo pidemmän aikaa kansainvälisiä standardeja ja viitekehyksiä (esim. ISO 31000 -standardi ja COSO ERM), jollaisia ei juuri löydy sosiaalisten riskien hallinnan puolelta. Yksi harvoista kansainvälisistä käsitteellisistä sosiaaliturvan lähestymistavoista on Maailmanpankin yhteiskunnallisen riskienhallinnan viitekehys (Social Risk Management), jota hyödynnetään tässä artikkelissa sosiaalisten riskien hallinnan viitekehyksen pohjana.

Johdanto

Organisaatioiden riskienhallintaa on kehitetty vuosien saatossa pitkälti kansainvälisten standardien ja viitekehysten (esim. ISO 31000 -standardi ja COSO ERM¹) avulla. Sosiaalisten riskien hallintaa koskevassa kirjallisuudessa vastaaviin riskienhallinnan viitekehyksiin törmää huomattavasti harvemmin, vaikka kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tärkeys tunnustetaan nykyisin myös yhteiskunnallisten ja sosiaalisten ongelmien yhteydessä. Suomalaisit-

¹ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) tuotti julkaisun Enterprise Risk Management – Integrated framework, jonka tarkoituksena on auttaa organisaatioita arvioimaan ja tehostamaan sisäisiä valvontajärjestelmiään sekä kehittämään riskienhallintaprosessiaan aiempaa kokonaisvaltaisemmaksi. (COSO.)

tain sosiaalisten riskien hallinta on määritelty sosiaalipolitiikan tavoitteeksi ja ydintehtäväksi (ks. esim. Sipilä 2004, 304; Palola & Karjalainen 2011, 9), mutta käsitettä ei ole sen tarkemmin akateemisessa kirjallisuudessa analysoitu. Tämän artikkelin ensisijaisena tavoitteena onkin rakentaa määritelmä ja teoreettinen viitekehys sosiaalisten riskien hallinnan käsitteelle. Lisäksi artikkeleissa osoitetaan viitekehyksen tarpeellisuus ja asemoidaan sosiaalisten riskien hallinta osaksi sosiaalipolitiikkaan ja riskienhallintaan liittyvää keskustelua. Liiketoiminnallinen riskienhallinta-ajattelu ei ole välttämättä aiemmin istunut sosiaalipoliittiseen keskusteluun, mutta tässä artikkelissa osoitetaan, että riskienhallinta-ajattelussa on paikkansa myös ”sosiaalisen” alueella.

Sosiaalisten riskien hallinta mielletään yleensä kiinteäksi osaksi sosiaalipolitiikkaa, jolloin riskienhallintatematiikka jää taka-alalle. Termi sosiaalisten riskien hallinta määrittyy kuitenkin yhden politiikkalohkon sisältä tarkasteltuna suppeasti, keskittyen puhtaasti esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyviin kysymyksiin tai köyhien ja huono-osaisten aseman parantamiseen. Lisäksi sosiaalipoliittinen tarkastelukulma rajaa sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät julkisiin järjestelyihin, eikä markkinaehtoisia tai epävirallisia riskienhallintamenetelmiä oteta lainkaan huomioon. Kokonaisvaltainen sosiaalisten riskien hallinta edellyttää kuitenkin ymmärrystä eri tasoilla toteutettavista riskienhallintatoimenpiteistä. Käytännössä sosiaalisten riskien hallinta ulottuu niin talous-, koulutus- kuin työllisyyspolitiikankin alueille, ja nämä eri politiikkalohkot tulisi huomioida käsitteen määrittelyssä.

Perinteistä pohjoismaista hyvinvointivaltiota on kritisoitu sosiaalisten riskien hallintakeinojen niukkuudesta. Kritiikin mukaan sosiaalisten riskien hallinta on etenkin aiemmin nojautunut liian vahvasti passiivisiin vakuutusjärjestelmiin, jotka kompensoivat vahinkotapahtuman seurauksia, mutta muut riskienhallintakeinot, kuten riskien laajamittainen ennaltaehkäisy ovat jääneet taka-alalle. Parin viime vuosikymmenen aikana sosiaalipolitiikassa on kuitenkin tapahtunut selkeä paradigman muutos, joka on merkinnyt sosiaalipolitiikan painopisteen siirtoa sosiaalisten riskien seurausten lievittämisestä kohti niiden ennaltaehkäisyä. Perinteisestä sosiaalisen turvaverkon ajatuksesta on siirrytty kohti trampoliiniajattelua, jossa sosiaalipolitiikan tavoitteena on

pikemminkin mahdollistaa ja investoida kuin korjata sattuneiden vahinkojen seurauksia (ks. esim. Korhonen 2004; Hiilamo 2010; Sipilä 2011).

Tällainen uusi sosiaalisten investointien paradigma on osaltaan laajentanut ymmärrystä sosiaalisten riskien hallinnasta, mutta samalla se on syrjäyttänyt tulonsiirtojärjestelmiin liittyvää mielenkiintoa ja jopa kyseenalaistanut tulonsiirtojärjestelmien merkityksen sosiaalisten riskien hallintajärjestelmänä. Sosiaalivakuutus on kuitenkin edelleen merkittävä sosiaalipolitiikan keino, ja sekä tulonsiirtoja että palveluita tarvitaan kokonaisvaltaisen sosiaalisten riskien hallinnan toteuttamisessa (ks. esim. Kangas 2017), kuten myös tässä artikkelissa osoitetaan.

Vakuutusperiaatteen lisäksi taka-alalle sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja tutkimuksessa on jäänyt riskienhallintaretoriikka. Riskienhallinnan käsitettä käytetään kuitenkin kansainvälisesti yhä enemmän käsiteltäessä yhteiskunnallisia ja sosiaalisia ongelmia (ks. esim. McKinnon 2004). Aikaisempi sosiaalisten riskien hallintaan liittyvä kirjallisuus on kohdistettu etupäässä sosiaalipolitiikan lukijoille, eikä se näin ollen ole saavuttanut potentiaalisesti laajempaa joukkoa riskien ja riskienhallinnan tutkimuksen piirissä. Tämän artikkelin yksi tarkoitus onkin tasapainottaa tiedonkulkua tällä monitieteisellä tutkimuskentällä ja kannustaa laajempaan sekä kattavampaan keskusteluun, joka osallistaa myös sosiaalipolitiikan ulkopuolella olevat riskeihin ja riskienhallintaan erikoistuneet alat (ks. esim. Hood & Jones 1996, 2).

Tässä artikkelissa esiteltävän sosiaalisten riskien hallinnan viitekehyksen pohjana toimii Maailmanpankin vuonna 2000 kehittämä sosiaaliturvan käsitteellinen lähestymistapa, Yhteiskunnallinen riskien hallinta (Social Risk Management, SRM), jota ei ole aiemmin kattavasti käsitelty suomalaisessa akateemisessa kirjallisuudessa. Kyseessä on ensimmäinen yhteiskunnallisten riskien hallintaa käsitteellistävä kansainvälinen viitekehys, joka muistuttaa monilta osin organisaatioiden riskienhallinnassa käytettyjä mallinnuksia. Viitekehys nimittäin laajentaa perinteistä julkisista interventioista koostuvaa sosiaalipolitiikkaa liiketoiminnallisen riskienhallinnan suuntaan ja samalla se täydentää sosiaalipolitiikkaa proaktiivisilla riskienhallintakeinoilla. (Holzmann & Jørgensen 2001.)

Perimmäisenä tavoitteena SRM-kehikolla on ollut äärimmäisen köyhyyden vähentäminen paremman riskienhallinnan avulla etenkin kehitysmaissa. Viitekehystä on kuitenkin käytetty akateemisissa tutkimuksissa myös kehittyneiden hyvinvointivaltioiden kontekstissa (ks. esim. Asenova ym. 2013; Mihalcioiu 2014). Tässä artikkelissa kehikkoa muokataan puhtaasti sosiaalisia riskejä koskeväksi sekä paremmin kehittyneisiin maihin soveltuvaksi viitekehyykseksi.

Aluksi esitellään Maailmanpankin SRM-viitekehys ja sen eri osa-alueet, sen jälkeen määritellään sosiaalisten riskien hallinta -käsite ja viitekehys, seuraavaksi asemoidaan sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys suhteessa sosiaalipolitiikkaan ja organisaatioiden riskienhallintaan. Artikkelin lopuksi on yhteenveto ja johtopäätökset.

Maailmanpankin Social Risk Management -viitekehys

Vuonna 2000 Maailmanpankin vuosittaisessa julkaisussa 'The World Development Report' esiteltiin uudenlainen sosiaalisen suojelun viitekehys nimeltään Social Risk Management (SRM), joka laajentaa aiemmin lähinnä tulonsiirtoihin perustunutta näkemystä toimeentuloriskien hallinnasta. Viitekehys ei koske puhtaasti sosiaalisia riskejä, vaan sen kehittäjät Holzmann ja Jørgensen viittavat termillä 'social risk management' laajempaan kokonaisuuteen, eli yhteiskunnalliseen riskienhallintaan (esim. Hoogeveen ym. 2004, 7; Heltberg ym. 2008, 5). SRM-viitekehys sisältää kuitenkin myös sosiaaliset riskit ja toimii pohjana tässä artikkelissa määriteltävälle sosiaalisten riskien hallinnan käsitteelle. Tässä luvussa esitellään SRM-viitekehyyksen osa-alueet ja lopuksi pohditaan siihen liittyviä rajoituksia.

Riskien tunnistaminen ja arviointi

SRM-viitekehyyksessä huomioidaan riskienhallinnan prosessiluonne, ja sen mukainen riskienhallintaprosessi lähtee liikkeelle riskien ja niiden ominaisuuksien tunnistamisesta. Viitekehys kattaa perinteisten sosiaalisten riskien (sairaus, tapaturma, työkyvyttömyys, vanhuus, kuolema, työttömyys) lisäksi huomattavasti laajemman joukon yhteiskunnallisia riskejä. Yhteiskunnallisik-

si riskeiksi luetaan kaikki sellaiset riskit, jotka toteutuessaan johtavat tulojen tai hyvinvoinnin menetykseen. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset luonnonilmiöt, sodat ja terrorismi, talouskriisit sekä ydinvahingot.

Riskien tunnistamisen lisäksi on tärkeää määrittää myös erilaisten riskien ominaisuudet, jotka vaikuttavat optimaalisen riskienhallintakeinon valintaan. Yhteiskunnalliset riskit voidaan jaotella alkuperänsä mukaan luonnollisiin, terveyteen liittyviin, elinkaareen liittyviin, yhteiskunnallisiin, taloudellisiin, poliittisiin ja ympäristöön liittyviin riskeihin. Riskit voidaan jakaa myös epäsystemaattisiin (idiosyncratic) ja systemaattisiin (covariant) riskeihin. Epäsystemaattiset riskit kohdistuvat yksittäisiin toimijoihin, kuten kotitalouksiin ja saavat alkunsa esimerkiksi perheenjäsenen sairastumisesta. Systemaattiset riskit taas kohdistuvat samanaikaisesti useisiin toimijoihin ja saavat alkunsa esimerkiksi markkinaolosuhteista tai luonnonilmiöistä. Riskit voidaan jakaa ulottuvuutensa mukaan myös mikro-, meso- ja makrotason riskeihin. Epäsystemaattiset riskit ovat lähtökohtaisesti mikrotason riskejä ja systemaattiset riskit ovat makrotason riskejä. Riskit voivat olla toisistaan riippumattomia tai ne voivat korreloida joko keskenään, ajassa tai muiden riskien kanssa. Näitä riskien ulottuvuuksia ja lähteitä on esitetty taulukossa 1. (Holzmann & Jørgensen 2001, 539.)

miseksi ovat esimerkiksi perusterveydenhuollon ja elintarvikeavun toimittaminen. (Holzmann & Jørgensen 2001, 540.)

Toinen riskienhallintatavoite on minimoida menetyksen todennäköisyys tietyin kynnyksarvon alapuolella eli [*min Pr{ct ≤ cmin}*]: *probability*. Tavoitteena on siis välttää toimia, jotka johtavat ennalta määrätyn kynnyksarvon alapuolella olevaan odotettuun kulutustasoon. Jotta tavoitteeseen päästään, tarvitaan tietoa kynnykskulutuksesta sekä odotetuista tuloista vaihtoehtoisissa tilanteissa. Tavoite on erityisen tärkeä henkilöille, jotka elävät köyhyysrajan tuntumassa. Holzmannin ja Jørgensenin (2001, 540) mukaan sopivimmat riskienhallintamenetelmät tavoitteen saavuttamiseksi ovat erilaiset säästämis- ja lainainstrumentit, jotka mahdollistavat kulutuksen tasaamisen.

Kolmas riskienhallintatavoite kannustaa maksimoimaan odotettua tuottoa, tuoton vaihtelun huomioiden eli [*max V(μ, σ)*]: *standard deviation* (σ). Tavoitteena on siis maksimoida odotettu hyötyfunktio, jota rajoittaa päätöksentekoon liittyvien tuottojen vaihtelu. Tavoite on erityisen tärkeä korkean tulotason henkilöille, joilla tappioriski ei liity köyhyyteen tai puutteeseen. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää tietoa riskipreferensseistä, portfolion odotetusta tuotosta sekä omaisuuserien tuoton jakautumisesta. Sopivimmat riskienhallintamenetelmät tavoitteen saavuttamiseksi ovat salkun hajauttaminen sekä vakuuttaminen. (Holzmann & Jørgensen 2001, 540.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että SRM-kehikon määrittelemät riskienhallintatavoitteet on luotu erilaisia olosuhteita ajatellen. Holzmannin ja Jørgensenin (2001) esittämät riskienhallintamenetelmät korostavat valtion ja kansainvälisten organisaatioiden roolia kaikkein heikompiensaisten tapauksessa (esimerkiksi elintarvikeapu), mitä voidaan perustella sekä suojelua tarvitsevien taloudellisen ja inhimillisen pääoman puutteella, että markkinoiden kehittymättömyydellä. Köyhyysrajan tuntumassa elävien osalta korostetaan yksityisten markkinoiden roolia, sillä tällä tasolla olevat yhteiskunnat eivät välttämättä kykene tarjoamaan kattavaa riskienhallintaa esimerkiksi sosiaalivakuutuksen keinoin, mutta toisaalta yksityiset markkinat ovat yleensä kehittyneet niin, että tarjolla on suojaa erilaisia yhteiskunnallisia riskejä vastaan. Korkean tulotason maille sopivimmat riskienhallintakeinot sisältävät erilaisia markkinapohjaisia sekä julkisia toimia. SRM-viitekehys korostaa kuitenkin

markkinapohjaisia ratkaisuja, ja näkee valtion roolin lähinnä minimitoimeentulon turvaajana.

Riskienhallintastrategiat ja riskienhallintamenetelmät

SRM-viitekehys jakaa riskienhallinnan strategiat kolmeen kategoriaan; ennaltaehkäisyyn tähtäävät strategiat, seurausten lieventämiseen tähtäävät strategiat ja sopeutumiseen tähtäävät strategiat. Ennaltaehkäisystrategiat pyrkivät alentamaan yhteiskunnallisten riskien toteutumisen todennäköisyyttä. Toimeentuloriskien estämiseen tai niiden todennäköisyyden alentamiseen liittyviä riskienhallintamenetelmiä ovat muun muassa koulutus, ennaltaehkäisevät terveydenhoidon toimet (kuten rokotukset, tiedotuskampanjat, terveystarkastukset) ja viranomaisedellytykset (kuten rakennusvaatimukset maanjäristys-alueilla). (Holzmann & Jørgensen 2001, 541; Hoogeveen ym. 2004, 8.)

Seurausten lieventämiseen tähtäävät strategiat pyrkivät alentamaan sosiaalisten riskien vaikutuksia. Seurausten lieventäminen voi tapahtua esimerkiksi hajauttamalla portfoliota useisiin omaisuusluokkiin, joiden tuotot eivät merkittävästi korreloi keskenään. Hajauttaminen toimii parhaiten, kun sijoittamisessa huomioidaan niin fyysinen, taloudellinen, inhimillinen kuin sosiaalinenkin pääoma. Riskien seurauksia voidaan lieventää myös epävirallisten ja virallisten vakuutusjärjestelmien avulla sekä suojautumisella (hedging), jota käytetään laajalti etenkin finanssimarkkinoilla (esim. valuuttakurssisopimukset). Lisäksi esimerkiksi erilaiset perhejärjestelyt, kuten avioliitto, ja tietyt työsopimukset voidaan nähdä suojautumisena. (Holzmann & Jørgensen 2001, 541.)

Myös sopeutumisstrategioiden tarkoituksena on helpottaa sosiaalisten riskien vaikutuksia vahinkotapahtuman jälkeen. Ne ovat kuitenkin viimeisiä selviytymiskeinoja, joita ei ole tietoisesti valittu eikä välttämättä ennen riskin realisoitumista edes pohdittu. Tässä mielessä ne eroavat selvästi ennaltaehkäisy- ja lieventämisstrategioista, jotka suunnitellaan ja toimeenpannaan ennen sosiaalisten riskien realisoitumista. Pääasialliset sopeutumisen muodot ovat lainaaminen, muuttaminen, työvoiman tarjonnan lisääminen (mukaan lukien lapset), ruoan säännöstely sekä julkisiin ja yksityisiin avustuksiin turvautuminen. (Holzmann & Jørgensen 2001, 542.)

Riskienhallinnan toteuttamistasot

SRM-viitekehys jakaa riskienhallintamenetelmät niiden toteuttamistason mukaan kolmeen osaan: epäviralliset järjestelyt, markkinapohjaiset järjestelyt ja julkiset järjestelyt. Hoogeveenin ym. (2004, 7) mukaan ideaalimaailmassa, jossa on täydellinen informaatio ja täydellisesti toimivat markkinat, kaikki riskienhallintajärjestelyt voivat olla markkinapohjaisia. Epäsymmetrisen informaation sekä epätäydellisten markkinoiden vuoksi todellisuudessa kuitenkin tarvitaan kaikkia kolmea toteuttamistasoa.

Epävirallisilla järjestelyillä tarkoitetaan esimerkiksi avioliittoa, keskinäistä yhteistyötä ja avunantoa sekä investointeja reaaliomaisuuteen kuten karjaan, kiinteistöihin tai kultaan. Jos markkinainstituutiot ja julkiset hallintakeinot puuttuvat, kotitaloudet varautuvat yhteiskunnallisiin riskeihin henkilökohdaisiin järjestelyihin, mutta ne eivät yleensä riitä takamaan turvaa meso- tai makrotason riskeiltä. (Holzmann & Jørgensen 2001, 542). Epäviralliset järjestelyt korostuvatkin kehitysmaissa, joissa muita riskienhallintakeinoja ei välttämättä ole käytettävissä ja epävirallisten keinojen käyttö yleensä vähenee talouden kehittyessä.

Markkinapohjaisiin järjestelyihin kuuluvat esimerkiksi käteinen raha, pankkitalletukset, joukkovelkakirjalainat sekä yksityiset vakuutus sopimukset. Markkinapohjaisten järjestelyjen toimivuus edellyttää toimivia finanssimarkkinainstituutioita (keskuspankki, pankkijärjestelmä, arvopaperimarkkinat ja vakuutusyhtiöt). Lisäksi yksilöiltä vaaditaan jonkin verran taloudellista lukutaitoa, jotta näitä riskienhallintamenetelmiä osataan käyttää hyvinvointia lisäävällä tavalla. Markkinapohjaisiin järjestelyihin luetaan kuuluviksi myös mikrolainat ja mikrovakuutukset, jotka ovat potentiaalisia riskienhallintainstrumentteja etenkin kehittyvissä talouksissa. (Holzmann & Jørgensen 2001, 542; Hoogeveen ym. 2004, 9.)

Julkisiin järjestelyihin luetaan kuuluviksi paitsi valtion toimeenpanemat, myös julkiseen toimeksiantoon perustuvat järjestelyt. Esimerkkejä julkisista järjestelyistä ovat sosiaalivakuutus, tulonsiirrot ja subventiot. SRM-viitekehys korostaa julkisten järjestelyjen roolia lähinnä markkinahäiriöiden paikkaajana sekä viimesijaisen turvan varmistajana: ”kun epävirallisia tai markkinapohjaisia järjestelyitä ei ole, ne kaatuvat tai eivät toimi, valtio voi tarjota sosiaa-

livakuutusjärjestelmiä esimerkiksi työttömyyttä, vanhuutta, työtaturmia, työkyvyttömyyttä, leskeyttä tai sairautta vastaan”. (Holzmann & Jørgensen 2001, 542–543.)

Edellä mainitut julkiset järjestelyt ovat yleensä sidottuja viralliseen työsuhteeseen, minkä vuoksi etenkin kehitysmaissa osallistumisasteet jäävät mataliksi. Toisaalta julkisella vallalla on käytössään joukko muitakin keinoja hallita toimeentuloriskejä, kuten sosiaalihuolto (tarveharkintaiset rahalliset etuudet tai palvelut), peruselintarvikkeiden ja palveluiden jakaminen sekä julkiset työohjelmat (Holzmann & Jørgensen 2001, 542). Hoogeveen ym. (2004, 9) nostavat esille myös valtion kyvyn tarjota ennaltaehkäisevää suojaa riskejä vastaan, esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen ja infrastruktuurin kautta. Taulukossa 2 esitellään lukuisia yhteiskunnallisten riskien hallinnan menetelmiä (kuten finanssilukutaidon kehittäminen, avioliitto ja sosiaalivakuutukset) ja jaotellaan ne SRM-viitekehyksen strategioiden sekä toteutustason mukaisesti omiin luokkiinsa.

Taulukko 2. Yhteiskunnallisen riskien hallinnan strategiat ja toteuttamistasot, käytännön esimerkkejä (Holzmann & Jørgensen 2001, 544)

	Epäviraaliset	Markkinapohjaiset	Julkiset
Riskien ennaltaehkäisy	<ul style="list-style-type: none"> Sairauksia ennaltaehkäisevät toimet (esim. hygienia) Vähemmän riskialtis tuotanto Muuttoliike 	<ul style="list-style-type: none"> Finanssilukutaidon kehittäminen Työpaikkakoulutus 	<ul style="list-style-type: none"> Työnormit Lapsityövoiman vähentämistoimenpiteet Työmarkkinasopimukset <ul style="list-style-type: none"> Vammaispolitiikka Vakaa makrotalouspolitiikka Sairausten ehkäisy (esim. AIDS)
Seurausten lieventäminen			
Portfolion hajauttaminen	<ul style="list-style-type: none"> Useat työpaikat Investoinnit inhimilliseen, fyysiseen ja reaaliomaisuuteen Investoinnit sosiaaliseen pääomaan (rituaalit, vastavuoroiset lahjoitukset) 	<ul style="list-style-type: none"> Mikrorahoitus Investoinnit moninlaisiin sijoituskohteisiin 	<ul style="list-style-type: none"> Tulonsiirrot Omistus- ja tekijänoikeuksien suojeleminen
Vakuuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> Avoliitto/perhe Yhteisölliset järjestelyt Jaetut vuokrasopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> Annuiteetit vanhuuden varalle Työkyvyttömyys-, tapaturma- ja muut henkilövakuutukset Sato-, tulipalo- ja muut vahinkovakuutukset 	<ul style="list-style-type: none"> Sosiaalivakuutukset, esim. työttömyys, vanhuus, työkyvyttömyys, sairaus
Suojautuminen	<ul style="list-style-type: none"> Laajennettu perhe Työsopimukset 		
Sopeutuminen	<ul style="list-style-type: none"> Reaaliomaisuuden myynti Tuttavilta lainaaminen Yhteisön sisäinen hyväntekeväisyys Lasten lähettämien töihin 	<ul style="list-style-type: none"> Rahoitusomaisuuden myynti Pankkilaina 	<ul style="list-style-type: none"> Tulonsiirrot/sosiaalivakuutukset Sosiaalihuolto Julkiset työt

Riskienhallinnan toimijat ja heidän roolinsa

Yhteiskunnallisten riskien hallinnan kentällä toimivia tahoja on lukematon määrä. Holzmann ja Jørgensen (2001) mainitsevat muun muassa yksilöt, kotitaloudet, yhteisöt, kansalaisjärjestöt, markkinainstituutiot (kuten pankit ja vakuutusyhtiöt), valtiot ja kansainväliset instituutiot (kuten Kansainvälinen

valuuttarahasto, Maailmanpankki, Kansainvälinen työjärjestö ja YK). Yhteiskunnallista riskienhallintaa toteutetaan epäsymmetrisen informaation vallitessa. Koska yksilöt ja kotitaloudet omaavat lähtökohtaisesti kaiken yksityisen tiedon, merkittävä osa riskienhallinnasta voi tapahtua kotitalouden tasolla. Suuri osa riskeistä voidaan ottaa hallintaan lieventämisstrategioita kuten yksityisvakuuttamista tai varojen hajauttamista hyväksi käyttäen tai sopeutusstrategiaan kuuluvan lainaamisen kautta. Mitä enemmän markkinainstrumentteja on tarjolla, sitä enemmän yhteiskunnallisten riskien hallintaa voidaan toteuttaa tällä tasolla. (Hoogeveen 2000.) Vastaavasti sopivien markkinainstrumenttien puute johtaa tehottomampien ja osaltaan jopa haitallisten epävirallisten riskienhallintakeinojen käyttöön yksilötasolla (esimerkiksi lapsityövoima) (Holzmann & Jørgensen 2001, 543).

Myös yhteisöillä on halussaan suuri määrä yksityistä tietoa ja ne ovatkin kehittäneet monenlaisia epävirallisia riskien jakamisen mekanismeja etenkin kehitysmaissa, joissa markkinapohjaisista instituutioista on pulaa. Esimerkkejä yhteisöjen riskienhallintakeinoista ovat ”susu”-malli² Länsi-Afrikassa, yhteiset tukijärjestelmät juhlinnan ja rituaalien kautta Etelä-Aasiassa ja hautausyhteisöt Andien alueella. (Holzmann & Jørgensen 2001, 543.) Vaikka kyseiset mekanismit jakavat riskejä, niillä voi olla myös haitallisia vaikutuksia, kuten talouden kehityksen jarruttaminen sekä liiallisen riippuvuuden säilyttäminen (Platteau 1996).

Kansalaisjärjestöillä ei välttämättä ole yhtä paljoa yksityistä informaatiota kuin tiiviillä yhteisöllä, mutta ne pystyvät valvomaan yksilöiden käyttäytymistä paremmin kuin viralliset markkinainstituutiot. Tämä selittää järjestöjen tukemien säästämis- ja mikrolainajärjestelmien olemassaolon ja tärkeyden monissa kehitysmaissa. Markkinainstituutioiden, kuten pankkien ja vakuutusyhtiöiden on luotettava julkiseen informaatioon, jolloin moraalikadon ja haitallisen valikoitumisen ongelmat koskevat niitä selvemmin. Toisaalta, jos sääntely ja valvonta ovat kunnossa ja instituutiot toimivat läpinäkyvästi ja te-

² Epävirallista pankkitoimintaa, jossa kukin jäsen osallistuu rahan keräykseen ennalta päätetyllä summalla, joista kasaantunut potti annetaan yhdelle jäsenelle kerrallaan. Toiminta pyörii, kunnes kaikki jäsenet ovat saaneet vuoronsa.

hokkaasti, ne tuottavat kansallisella tasolla yksilöille monenlaisia käyttökelpoisia riskienhallintainstrumentteja. (Holzmann & Jørgensen 2001, 544.)

Julkinen valta on tärkeässä roolissa yhteiskunnallisten riskien hallinnassa. Ensinnäkin riskien ennaltaehkäisyyn tähtäävien toimintaohjelmien toimeenpano on yleensä valtion vastuulla. Toiseksi valtion tehtävänä on huolehtia suotuisasta oikeudellisesta ympäristöstä sekä markkinainstituutioiden sääntelystä ja valvonnasta ja näin ollen mahdollistaa markkinapohjaisten instituutioiden luominen ja kehittyminen. Kolmanneksi julkisen vallan pitäisi tarjota riskienhallintainstrumentteja tilanteissa, joissa markkinat eivät toimi (esimerkiksi työttömyysvakuutus) tai yksilöt ovat liian lyhytnäköisiä (esimerkiksi eläkevakuutus). Neljänneksi valtion tulisi varmistaa viimesijaiset turvaverkot esimerkiksi katastrofiriskeistä selviytymiseen ja viidenneksi toteuttaa tulojen uudelleenjakoa, mikäli se nähdään tarpeelliseksi yhteisen hyvinvoinnin kannalta. (Holzmann & Jørgensen 2001, 545.)

Kansainväliset instituutiot kuten Kansainvälinen valuuttarahasto (International Money Fund, IMF), Maailmanpankki, Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization, ILO) ja YK:n organisaatiot, kahdenväliset avunantajat sekä maailmanyhteisö ovat keskisiä toimijoita yhteiskunnallisten riskien hallinnan kentällä, joskin niiden roolit ovat joskus ristiriitaisia esimerkiksi erilaisten agendojen vuoksi (ks. tarkemmin esim. Deacon ym. 1997). Mainitut tahot osallistuvat yhteiskunnallisista riskeistä selviytymiseen (avustukset erilaisten katastrofiriskien uhreille), riskien ennaltaehkäisyyn (kansainvälinen ympäristö- ja työläinsäädäntö) sekä riskien lieventämiseen (finanssimarkkinoiden toiminnan parantaminen). (Holzmann & Jørgensen 2001, 545.)

SRM-viitekehysten rajoituksia

Kuten edellä on esitetty, SRM-viitekehys kokoaa yhteen yhteiskunnallisen riskien hallinnan tavoitteet, prosessin, riskienhallinnan menetelmät, riskienhallinnan toteutustasot sekä toimijat. Se rikkoo politiikkalohkojen rajat, tunnistaa valtion lisäksi myös muut riskienhallinnan toteutustasot ja korostaa riskienhallintamenetelmien monimuotoisuutta. Monista saavutuksistaan huolimatta viitekehys sisältää myös puutteita. Ensinnäkin SRM-viitekehys si-

sältää muutamia tunnistettavia vaiheita riskienhallintaprosessista, mutta prosessin kuvaus jää puutteelliseksi. Viitekehys keskittyy lähinnä tavoitteenaseteluun, riskien tunnistamiseen ja arviointiin sekä riskienhallintamenetelmän valintaan. Näin ollen organisaatioiden riskienhallintaprosessille ominaiset vaiheet kuten toimintaympäristön määrittäminen, riskienhallinnan seuranta sekä viestintä puuttuvat SRM-viitekehystä. Tehokas pitkän tähtäimen riskienhallinta vaatii tunnistettujen riskien seurantaa ja säännöllistä uudelleenarviointia, jotta voidaan varmistaa valittujen riskienhallintamenetelmien tarkoituksenmukaisuus. Kyseessä on siis pitkäaikainen prosessi, mitä korostetaan selvästi yritysten riskienhallintakirjallisuudessa. Seurantaa ja arviointia ei kuitenkaan käsitellä SRM-kirjallisuudessa, mikä on nähty lähestymistavan selvänä heikkoutena (esim. McKinnon 2004).

Lisäksi SRM-viitekehys voidaan nähdä ainakin osin sopimattomaksi kehittyneiden hyvinvointivaltioiden oloihin. SRM-viitekehys on lähtökohtaisesti kehitetty kroonisesti köyhiä ihmisiä sekä yhteiskuntia ajatellen, mikä näkyy ainakin riskienhallintamenetelmissä, valtion roolin rajoittamisessa sekä kansainvälisten instituutioiden toimijaroolin esille nostamisessa. SRM-viitekehyksessä esimerkkeinä käytetyt sosiaalisten riskien hallintamenetelmät eivät sovellu parhaalla mahdollisella tavalla kehittyneiden valtioiden viitekehukseen. Etenkin epäviralliset sekä julkiset järjestelyt eroavat osittain Suomessa käytössä olevista sosiaalisten riskien hallinnan keinoista (esimerkiksi lapsityövoiman käyttö sekä sairauksien kuten AIDS:in ennaltaehkäisy kansainvälisillä tiedostuskampanjoilla).

SRM-viitekehysten julkilausuttuna tarkoituksena on täydentää olemassa olevia sosiaalisen suojelun järjestelmiä, mutta käytännössä se kuitenkin rajoittaa valtion roolia siitä, mihin länsimaissa on totuttu. Viitekehys uudelleenasemoi julkisen vallan markkinoiden epäonnistumisen paikkaajaksi ja viimesijaisten turvaverkkojen rakentajaksi. Tällaisen asemoinnin taustalla vaikuttaa Maailmanpankin yleisesti harjoittama uusliberaaliin agendaan perustuva politiikka (ks. esim. Cammack 2002; Harvey 2005; Yilmaz-Sener 2010; Amo-Agyemang 2017). Maailmanpankin entisen pääekonomistin, Joseph Stiglitzin (2002) mukaan Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki muuttuivat 1980-luvulla vapaan markkinafundamentalismien toteut-

tajiksi. Tuolloin kehitysmailta alettiin edellyttää esimerkiksi sosiaalimenojen karsimista, joustavampia työmarkkinasäädöksiä sekä yksityistämistoimia niille myönnettyjen lainojen ehtona. (Harvey 2005.) Maaailmanpankkiin liitetty uusliberaali ideologia näkyi osin myös SRM-viitekehityksessä.

On ymmärrettävää, että yhteiskunnallisten riskien hallintaa ei kehitysmaissa voida rakentaa puhtaasti julkisen mekanismin varaan, mutta julkisen vallan roolin minimoiminen voidaan silti kyseenalaistaa. Koko kansalle tarkoitetun julkisen sosiaaliturvan (esimerkiksi sosiaalivakuutuksen) rajoittaminen saattaa johtaa siihen, että yhä useampi yksilö tulee riippuvaiseksi valtion viimesijaisista turvaverkoista. Koska viimesijaisen turvan taso on usein hyvin alhainen, saatetaan sitä täydentää haitallisilla epävirallisilla ja jopa laittomilla keinoilla. Kuten McKinnonkin (2004) toteaa, tehokkaan sosiaalisten riskien hallinnan tulisi vähentää tällaisten selviytymiskeinojen tarvetta, ei suinkaan lisätä sitä. Valtion roolin liiallinen rajoittaminen johtaa ei-toivottuun lopputulokseen ja on itse asiassa vastakkainen myös uusliberaalille ajattelulle, jossa yksilöiden riippuvuutta valtiosta pyritään vähentämään. Seuraavassa luvussa esiteltävä sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys huomioi osaltaan edellä esitetyt SRM-kehikoon liittyvät rajoitukset ja muokkaa siitä kehittyneille maille soveltuvamman kehikon.

Sosiaalisten riskien hallinta -viitekehys

Tässä luvussa määritellään sosiaalisten riskien hallinnan käsite ja esitellään sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys. Käsitteen määrittelyn pohjana käytetään edellisessä luvussa esiteltyä yhteiskunnalliseen riskienhallintaan keskittyvää SRM-viitekehystä sekä länsimaista käsitystä sosiaaliturvasta sosiaalisten riskien hallintajärjestelmänä. Luvun aluksi esitellään sosiaalisten riskien hallinta -käsitteen käyttöä aiemmassa suomalaisessa sekä kansainvälisessä akateemisessa kirjallisuudessa, minkä pohjalta luodaan määritelmä ja viitekehys sosiaalisten riskien hallinnalle.

Lähtökohtia käsitteen määrittelyyn

Sosiaalisilla riskeillä tarkoitetaan taloudellista toimeentuloa uhkaavia yksilöön tai kotitalouteen kohdistuvia riskejä. Vakiintuneen luokittelun mukaan

perinteisiä sosiaalisia riskejä ovat sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys, vanhuus ja perhehuoltajan kuolema. Nykyisin sosiaalisiin riskeihin luetaan kuuluviksi myös niin sanotut uudet sosiaaliset riskit kuten työn ja perhe-elämän yhdistäminen, syrjäytyminen ja yksinhuoltajuus (ks. esim. Taylor-Gooby 2004). Sosiaalisten riskien hallinta -käsitteellä viitataan suomalaisessa kirjallisuudessa yleensä edellä mainittujen riskien hallintaan. Sosiaalisten riskien hallinta on määritelty sosiaalipolitiikan yhdeksi tehtäväksi ja sanayhdistelmä esiintyykin usein sosiaalipolitiikan määritelmässä (ks. esim. Hiilamo & Saari 2010, 3; Palola & Karjalainen 2011, 9).

Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmällä tarkoitetaan suppeassa merkityksessä toimeentuloturvan osa-alueita (sosiaalivakuutus, sosiaaliavustus ja sosiaalihuolto) ja laajemmassa merkityksessä mukaan otetaan myös sosiaali- ja terveystalvet (ks. esim. Hiilamo & Saari 2010, 14). Sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä sisältää tämän näkemyksen mukaisesti siis sosiaaliturvan osa-alueet, jolloin sosiaalisten riskien hallinta luetaan kuuluvaksi sosiaalipolitiikan alaisuuteen. Käytännössä sosiaalisia riskejä hallitaan kuitenkin huomattavasti laajemmalla poliittisella rintamalla (ks. esim. Draxler 2006, 18; Hoogeveen ym. 2004, 7). Sosiaalisten riskien hallintaa ei pitäisikään rajoittaa ainoastaan sosiaalipolitiikkaan vaan laajemmin yhteiskuntapolitiikkaan kuuluvaksi alueeksi, joka huomioi myös talous-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan.

Aiemmin sosiaaliturvaan nojautuva määritelmä sosiaalisten riskien hallinnasta korosti tulonsiirtoihin perustuvia sosiaalivakuutusjärjestelmiä ja jätti taka-alalle muut riskienhallinnan menetelmät kuten sosiaalisten riskien systemaattisen ennaltaehkäisyn. Sosiaalisten riskien hallinta miellettiin lähinnä reaktiiviseksi ja passiiviseksi turvaverkoksi, joka on sokea mahdollisuuksille. Hiilamon ja Saaren (2010, 26) mukaan sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien tavoitteena on aiemmin ollut vastata riskien aiheuttamiin hyvinvointivajeisiin palauttamalla ”normaali” (aikaisempi) tai ainakin lähentyä sitä.

Sosiaalipolitiikan painopiste on kuitenkin siirtynyt viimeisten vuosikymmenten aikana sosiaalivakuutusjärjestelmiin keskittyvästä näkökulmasta kohti sosiaalipalveluja painottavaa suuntausta. Nykyisin sosiaalipolitiikassa korostetaan sosiaalisia investointeja, jotka sekä ennaltaehkäisevät riskien toteutumista, että luovat mahdollisuuksia. Näin ollen voidaan ajatella, että

käsitys sosiaalisten riskien hallinnasta on myös muuttunut. Painopiste on kuitenkin siirtynyt niin vahvasti ennaltaehkäiseviin sosiaalipalveluihin, että tulonsiirtojen rooli akateemisessa tutkimuksessa ja keskustelussa jää helposti jo liiankin kapeaksi. Kokonaisvaltainen sosiaalisten riskien hallinta edellyttää sekä palveluita että tulonsiirtoja, mikä tulisi huomioida laajemmin myös käsitteenmäärittelyssä.

Sosiaalisten riskien hallinnan käsite yhdistetään suomalaisessa akateemisessa kirjallisuudessa vahvasti julkiseen valtaan (ks. esim. Hiilamo & Saari 2010). Vaikka julkisella vallalla on merkittävä rooli sosiaalisten riskien hallitsijana, tulisi käsitteen määrittelyssä huomioida myös epäviralliset sekä markkinapohjaiset järjestelyt. Yksilöt ja kotitaloudet pystyvät hallitsemaan sosiaalisia riskejä myös omilla toimillaan sekä hankkimalla turvaa yksityisiltä markkinoilta, jolloin julkisen vallan luomiin riskienhallintajärjestelmiin rajautuva keskustelu ei muodosta kattavaa kokonaiskuvaa sosiaalisten riskien hallinnasta.

Sosiaaliturvaan nojautuva ymmärrys sosiaalisten riskien hallinnasta ei riittävästi huomioi riskien hallintakeinojen ja riskienhallintaan osallistuvien toimijoiden monimuotoisuutta ja suurin osa edellä mainituista rajoituksista liittyy sosiaalisten riskien hallinnan asemaan sosiaalipolitiikan eräänlaisena alakäsitteenä. Sosiaalisten riskien hallintaa ei ole Suomessa aiemmin nostettu itsenäiseksi yläkäsitteeksi, joka ulottuu useiden eri poliittikalohkojen alueelle, sisältää sekä perinteiset että uudet sosiaaliset riskit, preventiiviset sekä reaktiiviset riskienhallinnan menetelmät sekä yhteiskuntaelämän kaikki sektorit (julkinen, yksityinen, kolmas ja neljäs sektori). Tällaista lähestymistapaa tarvitaan, jotta ilmiöstä voidaan muodostaa kokonaiskuva, jonka avulla ymmärrys sosiaalisten riskien hallinnasta lisääntyy.

Sosiaalisten riskien hallinta -käsite

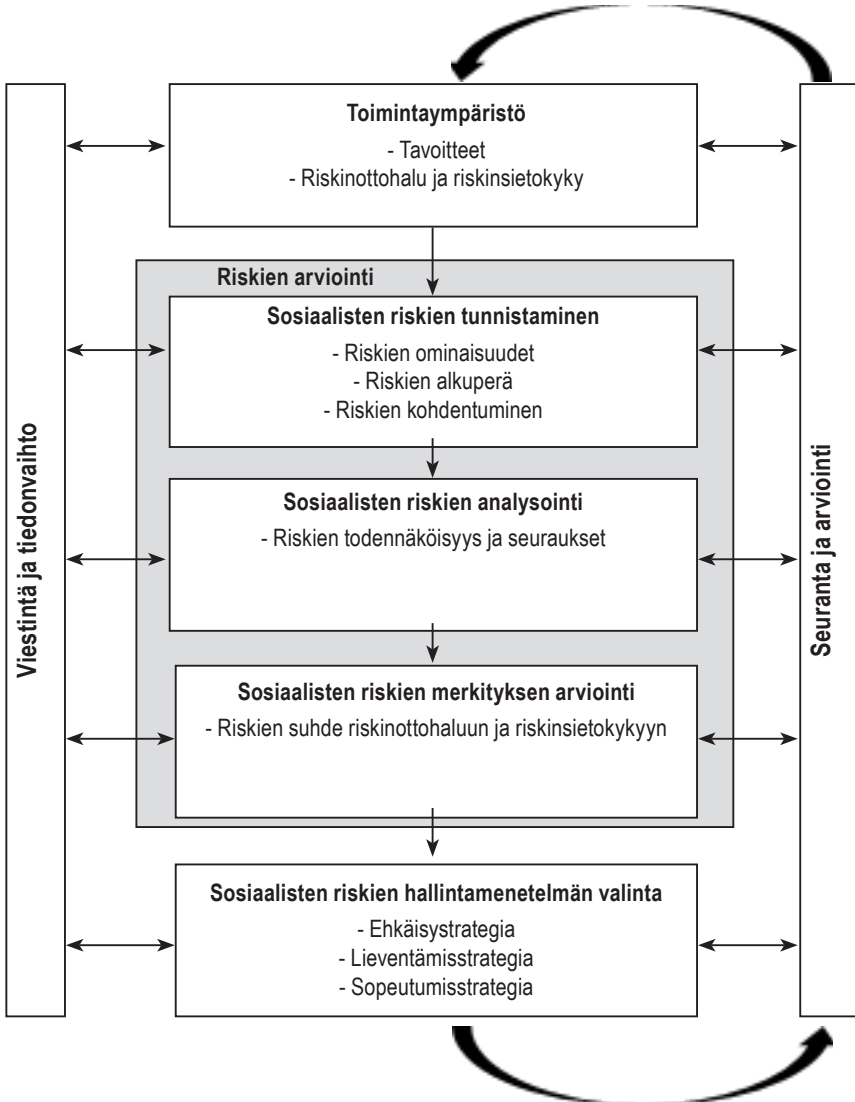
Pohjautuen kaikkeen edellä esitettyyn, esitetään seuraavassa uudenlainen määritelmä käsitteelle ”sosiaalisten riskien hallinta”. Sosiaalisten riskien hallinnalla tarkoitetaan julkisia ja yksityisiä toimenpiteitä, joiden avulla yksilöt, kotitaloudet, yhteisöt ja yhteiskunnat voivat hallita taloudelliseen toimeentuloon liittyviä sosiaalisia riskejä. Sosiaalisten riskien hallinta voidaan nähdä

prosessina, johon kuuluu eri vaiheita toimintaympäristön kartoittamisesta riskienhallinnan arviointiin. Tätä prosessia toteutetaan niin yksilön-, yhteisön- kuin yhteiskunnankin tasolla, ja eri toimijat suhteuttavat riskienhallinnan omiin tavoitteisiinsa sekä riskienottohaluunsa sekä -sietokykyynsä. Sosiaalisten riskien hallinta kattaa sekä perinteiset että uudet sosiaaliset riskit, joiden alkulähteet ovat pääasiallisesti terveyteen, elinkaareen sekä perhe- ja työelämään liittyviä.

Sosiaalisia riskejä hallitaan niin epävirallisoin, markkinapohjaisiin kuin julkisinkin järjestelyin. Sosiaalisten riskien hallinta on sosiaalipolitiikan rajat ylittävä kokonaisuus, joka huomioi sekä proaktiiviset että reaktiiviset riskienhallintamenetelmät. Sosiaalisten riskien hallinta sisältää palvelut ja tulonsiirrot, jotka ensinnäkin suojaavat riskien toteutumisen negatiivisilta vaikutuksilta kuten työttömyydeltä ja sairastumisilta ja toisekseen mahdollistavat riskien ottamiseen kuten kouluttautumisen, työpaikan vaihtamisen ja perheen perustamisen. Näin ollen sosiaalisten riskien hallinta muodostaa sekä turvaverkon että ponnahduslaidan, joka mahdollistaa paremmat olosuhteet tulevaisuudessa. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään tarkemmin sosiaalisten riskien hallintaprosessia, riskienhallintamenetelmiä sekä riskienhallinnan toteuttamistasoja.

Sosiaalisten riskien hallintaprosessi

Kuviossa 1 näkyy hiukan muokattu ISO 31000 -standardin mukainen riskienhallintaprosessi, joka on alun perin järjestelmällinen lähestymistapa organisaatioiden riskienhallintaan. Vastaavaa prosessiajattelua hyödynnetään osittain myös SRM-viitekehyksessä, mutta prosessia ei siellä painoteta. Tämän artikkelin määritelmän mukaan sosiaalisten riskien hallinta ymmärretään kuitenkin selkeästi jatkuvana ja kehittyvänä prosessina. Sosiaalisten riskien hallintaa toteutetaan yksilön-, yhteisön- kuin koko yhteiskunnan kontekstista lähtien. Riskienhallintatyössä tulisi lähteä liikkeelle toimintaympäristön määrittelystä, jossa huomioidaan vallitsevat sosiaaliset, poliittiset, taloudelliset ja lainsäädännölliset seikat. Lisäksi on tärkeää selvittää, millaista vahinkotaajuutta ja minkä suuruisia riskejä siedetään (riskinsietokyky) ja toisaalta millaisia riskejä ollaan valmiita ottamaan tavoitteiden saavuttamiseksi (riskinottoha-



Kuvio 1. Sosiaalisten riskien hallintaprosessi ISO 31000 -standardia mukailten (ISO 31000, 2009)

lu). Näiden taustatekijöiden kartoittamisen pohjalta voidaan asettaa tavoitteet sosiaalisten riskien hallinnalle.

Toimintaympäristö ja sen ulottuvuudet eroavat toisistaan riippuen siitä, toteutetaanko sosiaalisten riskien hallintaa mikro- vai makrotasolla. Yksilöiden välillä on suuria eroja riskinottohalussa sekä riskinsietokyvyssä, minkä lisäksi erot näkyvät myös siirryttäessä yksilön tasolta yhteisön ja koko yhteiskunnan tasolle. Sosiaalisten riskien hallinnan tavoitteita voivat yhteiskunnan tasolla olla esimerkiksi absoluuttisen köyhyyden minimointi, kohtuullisen elintason takaaminen kaikille kansalaisille tai saavutetun kulutustason kohtuullinen ylläpitäminen sosiaalisten riskien toteuduttua. Esimerkiksi Suomessa sosiaalisten riskien hallinnalla pyritään kaikkiin edellä mainittuihin tavoitteisiin toisistaan eroavin riskienhallintamenetelmin.

Toimintaympäristön ja tavoitteiden määrittelyn jälkeen riskienhallintaprosessi jatkuu riskien arvioinnilla. ISO 31000 -standardin mukainen riskien arviointi koostuu kolmesta eri osa-alueesta, jotka ovat riskien tunnistaminen, riskien analysointi ja riskien merkityksen arviointi. Riskien tunnistamisen vaihe on näistä merkittävin, sillä tunnistamattomiin riskeihin ei voida varautua etukäteen. (ISO 31000.) Perinteisten sosiaalisten riskien lisäksi viime vuosikymmenten aikana on tunnistettu joukko uusia sosiaalisia riskejä ja jälkiteollisen yhteiskunnan jatkuva kehitys muokkaa sosiaalisten riskien kenttää jatkossakin. Sosiaalisten riskien alkulähteitä ovat terveys (sairastuminen, työkyvyttömyys), elämänkaari (vanhuus, kuolema), perhe-elämä (yksinhuoltajuus) sekä työelämä (työttömyys, työtapaturmat, työn ja perhe-elämän yhdistäminen). Riskien ominaisuuksien ja alkulähteiden lisäksi on tärkeää analysoida riskien kohdentumista, eli muodostaa käsitys riskialttiiden yksilöiden tai yhteisöjen ominaisuuksista.

Sosiaalisten riskien tunnistamisen jälkeen arvioidaan riskien todennäköisyys ja vakavuus. Riskin todennäköisyys on kääntäen verrannollinen riskin vakavuuteen, eli vakavuusasteen kasvaessa riskin todennäköisyys laskee. Sosiaalisen riskin suuruutta (todennäköisyys x vakavuus) määriteltäessä tulee painottaa riskin vakavuutta, jolloin päähuomio kiinnittyy merkittävimpiin uhkiin. Kun merkittävimmät uhat ovat hallinnassa, voidaan sosiaalisten riskien hallintaa kehittää alentamalla pienempien vahinkojen todennäköisyyttä.

Tämän jälkeen suhteutetaan sosiaaliset riskit riskinottohaluun sekä riskinsietokykyyn, jotta pystytään erottamaan hallintamenetelmiä vaativat riskit merkityksettömistä riskeistä. (ISO 31000.)

Riskien arviointivaiheen jälkeen aloitetaan varsinaiset riskienhallintatoimenpiteet, eli valitaan riskienhallintastrategiat sekä riskienhallinnan menetelmät. Tästä kerrotaan lisää seuraavassa alaluvussa. Viimeinen vaihe riskienhallintaprosessissa on koko prosessin seuranta ja katselmointi, joka varmistaa käytäntöjen toimeenpanon sekä valittujen riskienhallintamenetelmien soveltuvuuden. Lisäksi jatkuva seuranta huomioi toimintaympäristön ja sosiaalisten riskien muutokset sekä mahdollistaa oikea-aikaisen reagoinnin näihin muutoksiin.

Sosiaalisten riskien hallintastrategiat, -menetelmät ja toteuttamistasot

Sosiaalisten riskien hallinnan menetelmiksi mielletään yleisesti julkiset sosiaalivakuutusjärjestelmät, mutta sosiaalisia riskejä voidaan hallita myös monilla muilla keinoilla. Taulukossa 3 on jaoteltu sosiaalisten riskien hallintakeinoja SRM-viitekehyksen mukaisesti riskienhallintastrategian sekä toteuttamistason suhteen. Taulukon riskienhallintakeinot soveltuvat SRM-viitekehyksen esittelemiä riskienhallintakeinoja paremmin myös kehittyneisiin hyvinvointivaltioihin, ja julkiset riskienhallintamenetelmät keskittyvät ennen kaikkea Suomen kansalliseen riskienhallintaan. Sosiaalisten riskien hallintastrategiat ovat ennaltaehkäisy, lieventäminen ja sopeutuminen ja riskienhallinnan toteuttamistasot ovat epävirallinen, markkinapohjainen ja julkinen. Julkiset riskienhallintamenetelmät sisältävät niin sosiaali-, talous-, koulutus- kuin työelityspoliittisiakin keinoja.

Riskien ennaltaehkäisystrategian tavoitteena on välttää sosiaalisen riskin toteutuminen kokonaan tai pienentää toteutumisen todennäköisyyttä. Epävirallisia ennaltaehkäisymenetelmiä ovat muun muassa hygienia ja terveelliset elämäntavat, joiden avulla voidaan vähentää sairastumisen todennäköisyyttä sekä inhimillisen ja sosiaalisen pääoman hankkiminen, joiden avulla voidaan vähentää esimerkiksi syrjäytymisriskiä. Markkinapohjaisia keinoja sosiaalisten riskien toteutumistodennäköisyyden pienentämiseksi ovat muun muassa erilaiset vakuutus- ja konsulttiyritysten tarjoamat työhyvinvointi- ja työkyky-

Taulukko 3. Sosiaalisten riskien hallinnan strategiat ja toteuttamistasot, käytännön esimerkkejä

	Epäviralliset	Markkinapohjaiset	Julkiset <i>sosiaali-, työllisyys-, talous- ja koulutuspoliittiset keinot</i>
Riskien ennaltaehkäisy	<ul style="list-style-type: none"> • Hygienia • Terveelliset elämäntavat • Investoinnit inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan (esim. kouluttautuminen, työkokemuksen ja sosiaalisten verkostojen hankkiminen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Työpaikka- ja täydennyskoulutus • Työhyvinvointi- ja työkyky-palvelut • Muut henkistä ja fyysistä hyvinvointia edistävät kaupalliset palvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Työlainsäädäntö • Työmarkkinasopimukset <ul style="list-style-type: none"> • Peruskoulu • Vakaa talouspolitiikka • Sote-palveluita (esim. neuvolajärjestelmä, julkinen terveydenhuolto, päivähoito)
Seurausten lieventäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Investoinnit inhimilliseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen pääomaan (esim. osaamisen laajentaminen, vastavuoroiset sosiaaliset suhteet, reaaliomaisuus) • Yhteisölliset järjestelyt (esim. vertaisvakuuttaminen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Investoinnit finanssipäähän (esim. osakkeet, sijoitusrahastot) • Vapaaehtoiset henkilövaikutukset (esim. työkyvyttömyys-, tapaturma- ja henkivakuutukset) 	<ul style="list-style-type: none"> • Työttömien aktivointi • Tukityöllistäminen • Nuorisotakuu • Sosiaalivastukset (esim. opintotuki, asumistuki) • Sosiaalivakuutukset (esim. työttömyys, vanhuus, työkyvyttömyys, sairaus, perhehuoltajankuolema) <ul style="list-style-type: none"> • Sote-palveluita (esim. päihdehuolto, kotihoito- ja palvelut, vammaispalvelut)
Sopeutuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Reaaliomaisuuden myynti • Yhteisöllinen hyväntekeväisyys ja lainaaminen <ul style="list-style-type: none"> • Useat työpaikat 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoitusomaisuuden myynti • Lainaaminen rahoituslaitoksilta 	<ul style="list-style-type: none"> • Sote-palveluita (esim. sosiaalipäivystys, toimeentulotuki)

palvelut, joiden avulla voidaan alentaa työkyvyttömyyden todennäköisyyttä. Julkisiin ennaltaehkäisykeinoihin kuuluu muun muassa sote-palveluita, kuten lasten päivähoito, joka helpottaa työn ja perhe-elämän yhdistämistä. Lisäksi julkistyölainsäädäntö, jonka avulla pystytään vähentämään esimerkiksi tapaturmien sattumistodennäköisyyttä.

Sosiaalisten riskien seurauksia lieventäviä epävirallisia keinoja ovat investoinnit inhimilliseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen pääomaan. Monipuolinen osaaminen ja kokemus lyhentävät työttömyysaikoja, läheiset ja vastavuoroiset sosiaaliset suhteet auttavat lieventämään sosiaalisten riskien realisoitumisen aiheuttamaa henkistä ja taloudellista painetta, ja reaaliomaisuudesta saatavia

tuottoja voidaan hyödyntää toimeentulovajeen paikkaamisessa. Lisäksi erilaiset yhteisölliset järjestelyt ovat lisääntyneet viime vuosien aikana myös kehittyneissä yhteiskunnissa jakamistalouden myötä. Yksi esimerkki tällaisista järjestelyistä on vertaisvakuuttaminen, jossa vakuuttaminen tapahtuu pienen joukon kesken ilman vakuutusyhtiötä välikädessä. Korvausratkaisut tehdään myös saman joukon kesken. Nykyaikainen vertaisvakuuttaminen tapahtuu tosin pääsääntöisesti verkossa, toisilleen entuudestaan tuntemattomien ihmisten kesken palveluntarjoajan avulla, jolloin kyse alkaa olla enemmänkin markkinapohjaisesta kuin epävirallisesta järjestelystä.

Muita markkinapohjaisia keinoja seurausten lieventämiseen ovat esimerkiksi vapaaehtoiset henkilövakuutukset, kuten tapaturma-, työkyvyttömyys- ja henkivakuutus, jotka kaikki kompensoivat sosiaalisen riskin realisoitumisen seurauksia taloudellisesti. Samoin toimivat julkisiin järjestelyihin kuuluvat sosiaalivakuutukset sekä sosiaaliavustukset. Lieventämisstrategiaan kuuluvia julkisia järjestelyitä ovat sosiaalivakuutuksen ja -avustuksen lisäksi esimerkiksi työllisyyspoliittiset riskienhallintamenetelmät, kuten työttömien aktivointitoimenpiteet sekä tukityöllistäminen. Niiden avulla voidaan lyhentää työttömyysaikoja ja toisaalta ehkäistä myös sosiaalista syrjäytymistä. Osa sote-palveluista voidaan myös nähdä seurausten lieventämisen strategiaan kuuluvina riskienhallintamenetelminä. Esimerkiksi päihdehuolto pyrkii ehkäisemään ja vähentämään päihteiden ongelmakäytöstä aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja (STM 2006, 22), eli osaltaan lieventämään sosiaalisen riskin realisoitumisen vaikutuksia.

Kolmas riskienhallintastrategia, sopeutuminen, sisältää pääasiassa viimesijaisia keinoja, joiden avulla sosiaalisen riskin realisoitua pyritään selviytymään, ja joita ei välttämättä ole etukäteen suunniteltu. Epävirallisen tason selviytymiskeinoja ovat esimerkiksi reaaliomaisuuden kuten asunnon myynti, perheeltä tai yhteisöltä lainaaminen ja hyväntekeväisyys sekä useamman työn tekeminen. Markkinapohjaisiin ratkaisuihin lukeutuvat erilaiset lainat esimerkiksi pankeilta ja muilta finanssiyhtiöiltä sekä erilaisten pankkitalletusten sekä rahasto- ja osakesijoitusten myynti. Julkisia viimesijaisia riskienhallintamenetelmiä ovat esimerkiksi sosiaalipäivystys, joka varmistaa kiireelliset sosiaalipalvelut esimerkiksi päihteisiin tai lasten turvallisuuteen liittyvissä akuu-

teissa tilanteissa sekä toimeentulotuki, joka on viimesijainen taloudellinen tuki niissä tilanteissa, joissa henkilön tai kotitalouden tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin (STM 2006, 10).

Kuten taulukon menetelmät osoittavat, sosiaalisten riskien hallinta sisältää niin preventiivisen kuin reaktiivisenkin puolen. Riskien ennaltaehkäisystrategiaan kuuluvat menetelmät ovat jo lähtökohtaisesti luonteeltaan preventiivisiä, mutta reaktiivisiksi keinoiksi mielletyt seurausten lieventämiseen sekä sopeutumiseen tähtäävät riskienhallintamenetelmät voidaan nähdä myös mahdollistavina, eli osaltaan ennaltaehkäisevinä toimenpiteinä. Työllisyyspolitiikan tavoitteena on työpaikkojen ja työllisyyden lisääminen sekä työttömyyden vähentäminen. Tällöin sen piiriin kuuluvat riskienhallintakeinot kuten tukityöllistäminen sekä nuorisotakuu tulevat yleensä käyttöön, kun sosiaalinen riski (työttömyys) on jo realisoitunut. Näin ollen työllisyyspolitiikan keinoin pyritään lieventämään sosiaalisen riskin seurauksia.

Toisaalta palkkatuki, starttiraha sekä työttömien aktivointi voidaan nähdä pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä ehkäisevinä toimina, jolloin kyseessä on sekundaaripreventio. Sosiaalivakuutukset on perinteisesti nähty passiivisina ja reaktiivisina riskienhallinnan menetelminä, mutta myös niihin liittyy olennaisesti ennaltaehkäisy- ja investointiajattelua. Ensinnäkin niiden olemassaolo mahdollistaa riskinoton yhteiskunnassa (esimerkiksi työpaikan vaihdokset, kouluttautuminen sekä yrittäjyys). Toisekseen vakuutukset voivat alentaa sosiaalisten riskien toteutumistodennäköisyyttä. Esimerkiksi TyEL-kuntoutuksen avulla voidaan ennaltaehkäistä pysyvää työkyvyttömyyttä ja vanhempainvakuutukset ehkäisevät uusiin sosiaalisiin riskeihin luettavaa työn ja perhe-elämän yhdistämisen ongelmaa.

Sosiaalisten riskien hallintaa toteutetaan eri tasoilla, ja yksilön, yhteisöjen ja yhteiskunnan onkin huomioitava riskienhallintaa koskevissa ratkaisuisaans myös muilla tasoilla tapahtuva toiminta. Yksilön ja kotitalouksien tulee toimintaympäristöä kartoittaessaan ja riskienhallintamenetelmiä valitessaan huomioida julkisen riskienhallinnan kattavuus ja taso. Lisäksi tarvitaan tietoa tarjolla olevista markkinapohjaisista riskienhallintamenetelmistä. Tämän jälkeen mikrotason toimijoiden on mahdollista valita omaa riskinottohalua ja riskinsietokykyä vastaavat epäviralliset sekä markkinapohjaiset riskienhallin-

tamenetelmät täydentämään julkisia riskienhallinnan keinoja. Yhteiskunnan näkökulmasta taas on tärkeä tiedostaa epävirallisten ja markkinapohjaisten riskienhallintamenetelmien olemassaolo ja suhteuttaa julkiset toimenpiteet asetettuihin tavoitteisiin. Yhteiskunta voi omilla toimillaan myös ohjata yksilöiden ja yhteisöjen riskienhallintakäyttäytymistä kannustamalla toivottuihin epävirallisiin ja markkinapohjaisiin menetelmiin esimerkiksi taloudellisin kannustein (esimerkiksi vapaaehtoisten vakuutusten verotusedut) tai pakottein (esimerkiksi julkisten etuuksien tason tai kattavuuden alentaminen).

Sosiaalisten riskien hallinta -viitekehysten aseointi

Tässä luvussa asemoidaan artikkelissa kehitelty sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys osaksi yhteiskuntapolitiikkaa ja riskienhallintaa koskevaa keskustelua. Luvun alkupuolella esitellään sosiaalisten riskienhallinnan eroja ja yhtäläisyyksiä sosiaalipolitiikkaan ja organisaatioiden riskienhallintaan nähden. Tämän jälkeen kootaan havainnot yhteen ja havainnollistetaan sosiaalisten riskien hallinnan asemaa näiden kahden välimaastossa. Luvun loppuun esitellään sosiaalisten riskien hallinnan suhdetta viimeaikaiseen yhteiskuntapolitiittisen kehitykseen.

Sosiaalisten riskien hallintaa vai sosiaalipolitiikkaa?

Sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan suppeimmillaan rahallista toimeentuloturvaa, joka sisältää sosiaalivakuutus- (esim. eläkkeet, sairaus-, työttömyys- ja tapaturmapäivärahat), sosiaaliavustus- (esim. opintotuki ja lapsilisät) ja sosiaalihuoltoetuudet (esim. toimeentulotuki). Useimmiten sosiaalipolitiikkaan sisällytetään myös julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut (esim. päivähoito, lastensuojelu ja vammaispalvelut).³ (Kajanoja 2016, 5.) Tällainen käsitteenmäärittely pohjautuu eurooppalaiseen käytäntöön ja vastaa suurin piirtein Ran-

³ Edellä mainittujen lisäksi sosiaalipolitiikkaan saatetaan sisällyttää esimerkiksi terveyspolitiikka, aktiivinen työllistämispolitiikka sekä asuntopolitiikka, jolloin taas lähesytään englannin kielen käsitettä social policy. Käsite 'social policy' tosin ymmärretään usein vielä laajempaan sosiaali-, koulutus- ja talouspolitiikan yhdistelmänä, jota taas Suomessa ennemminkin kuvattaisiin yhteiskuntapolitiikkana, joka taas voi meillä sisältää vielä muitakin politiikkalohkoja. (Kajanoja 2016, 5.)

talán ja Kivisaaren (2014, 87) määritelmää sosiaaliturvasta (englanniksi social security).

Sosiaalisten riskien hallinta on aiemmin mielletty sosiaalipolitiikan alaan kuuluvaksi kokonaisuudeksi. Tämän artikkelin määritelmän mukaisesti sosiaalisten riskien hallinta ei kuitenkaan ole ainoastaan sosiaalipolitiikan tehtävä, vaan oma kokonaisuutensa, jota voidaan toteuttaa niin epävirallisin, markkinapohjaisin kuin julkisinkin järjestelyin. Lisäksi julkiset järjestelyt kattavat niin sosiaali-, talous-, koulutus- kuin työllisyyspoliittisiakin keinoja. Tästä huolimatta sosiaalisten riskien hallinnalla ja sosiaalipolitiikalla on monia yhtymäkohtia.

Sekä sosiaalisten riskien hallinta, että sosiaalipolitiikka käsittelevät pääosin samoja sosiaalisia riskejä, kuten vanhuutta, sairastumista, työkyvyttömyyttä ja syrjäytymistä. Sosiaalipolitiikkaa on kuitenkin kritisoitu työmarkkinariskien hallinnan painottamisesta, kun taas sosiaalisten riskien hallinta painottaa laajasti myös työmarkkinoiden ulkopuolisia riskejä. Lisäksi sosiaalipolitiikka on saanut kritiikkiä reaktiivisiin riskienhallintamenetelmiin (kuten sosiaalivaikutukseen) keskittymisestä, kun taas sosiaalisten riskien hallinta täydentää kokonaiskuvaa huomioimalla laajasti myös proaktiiviset menetelmät. Tosin sosiaalisiin investointeihin liittyvä viimeaikainen keskustelu on nostanut työmarkkinoiden ennaltaehkäisevät toimenpiteet myös sosiaalipolitiikan ytimeen, joten nykyisin erot hallittavissa riskeissä sekä riskienhallintamenetelmissä ovat pieniä.

Sekä sosiaalipolitiikka että sosiaalisten riskien hallinta pyrkivät osaltaan ennaltaehkäisemään sosiaalisten riskien toteutumista sekä helpottamaan vahinkotapahtumista selviytymistä. Sosiaalisten riskien hallinta on kuitenkin keskittynyt puhtaasti tähän tavoitteeseen, kun taas sosiaalipolitiikan tavoitteet ovat huomattavasti laaja-alaisempia sisältäen hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen, vähempiosaisten suhteellisen aseman parantamisen sekä yhteiskuntapoliittisten uudistusten toteuttamisen (Raunio 1989, 42–47). Vielä laajemman määritelmän mukaan sosiaalipolitiikan tavoitteena voidaan nähdä yleinen hyvinvointi (Allardt 2000).

Sosiaalipolitiikka keskittyy julkiseen valtaan, sen väliintuloon ja keinoihin puuttua hyvinvointivajeisiin, kun taas sosiaalisten riskien hallinta huomioi

julkisen sektorin toimenpiteiden lisäksi epäviralliset ja markkinapohjaiset järjestelyt. Lisäksi sosiaalisten riskien hallinta hyödyntää erilaista retoriikkaa kuin sosiaalipolitiikka. Sosiaalisten riskien hallinta on prosessi, joka sisältää erilaisia vaiheita toimintaympäristön määrittämisestä riskien tunnistamiseen, arviointiin ja riskienhallintamenetelmän valintaan. Vastaavia riskienhallinnan käsitteitä tai prosessiajattelua ei yleensä sosiaalipolitiikan puolella käytetä.

Sosiaalipolitiikan, sosiaaliturvan tai sosiaalisen suojelun käsitteiden osittainen korvaaminen riskienhallinta-termillä saattaa vaikuttaa hyvinvointipolitiikan empaattisen puolen poistamiselta. Sosiaalinen vastuu, solidaarisuus ja huoli yhteisöstä siivutetaan ja kylmä ”hallinta” ottaa vallan, jolloin jäljelle jää talouskasvuun tähtäävä suuntaus. Tässä artikkelissa käsitettä ei kuitenkaan nähdä tällä tavalla, vaan sosiaalisten riskien hallinnan käsite pikemminkin laajentaa ymmärrystä riskien ennaltaehkäisyn ja sosiaalisten mahdollisuuksien suuntaan samalla säilyttäen myös perinteisten riskienhallintakeinojen merkityksen.

Sosiaalisten riskien hallintaa vai organisaation riskien hallintaa?

Artikkelissa hahmoteltu sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys muistuttaa pitkälti organisaatioiden riskienhallinnan viitekehyksiä kuten COSO ERM (COSO 2004). Organisaatioiden riskienhallintaa muistuttavia piirteitä löytyy etenkin terminologiasta; puhutaan riskien hallinnan tavoitteista, riskien tunnistamisesta ja arvioinnista sekä erilaisista riskienhallintamenetelmistä. Sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys sisältää selkeän riskienhallintaprosessin sekä riskienhallintastrategiat erilaisine menetelmineen. Vaikka käytetty terminologia ja tietyt osa-alueet muistuttavat huomattavasti toisiaan, sosiaalisten riskien hallinta eroaa kuitenkin monilta osin organisaatioiden riskienhallinnasta.

Ensinnäkin organisaatioiden riskienhallinnan taustalla on tavoite tuottaa mahdollisimman paljon arvoa sidosryhmille. Riskienhallinnan avulla voidaan tehokkaasti hallita epävarmuutta ja siihen liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia, jolloin myös arvoa voidaan kasvattaa tehokkaammin (COSO 2004, 4). Sosiaalisten riskien hallinnan taustalla taas vaikuttaa vahvasti tuen ja avun tarjoaminen; yksilöitä halutaan auttaa varautumaan sosiaalisiin riskeihin, mikä toki

samalla hyödyttää myös yhteiskuntaa. Perimmäisenä tavoitteena on kuitenkin taloudellisen toimeentulon varmistaminen, joka saavutetaan kokonaisvaltaisella sosiaalisten riskien hallinnalla.

Toisekseen liiketoiminnassa riskit on aina nähty sekä uhkana että mahdollisuutena, sillä liiketoiminnan aloittaminen edellyttää aina tietynlaista riskinottoa. Sosiaalisia riskejä ei varsinaisesti voi nähdä mahdollisuutena samalla tavalla kuin liiketoiminnallisia riskejä, mutta sosiaalisten riskien hallintamenetelmät kuten sosiaalivakuutus voidaan nähdä riskinoton ja hyvinvoinnin mahdollistavina tekijöinä. Lähtökohtaisesti sosiaaliset riskit ovat kuitenkin uhkia.

Sosiaalisten riskien hallinta keskittyy sananmukaisesti sosiaalisiin riskeihin, kun taas organisaation riskilajien kirjo on monimuotoisempi. Organisaation riskilajien yläluokkia ovat muun muassa liiketoimintariskit, henkilöstöriskit, omaisuusriskit, keskeytysriskit, vastuuriskit, ympäristöriskit, kuljetusriskit ja tietoriskit (Juvonen ym. 2014). Sekä sosiaalisten riskien hallinta, että organisaatioiden riskien hallinta sisältävät proaktiivisia ja reaktiivisia riskienhallinnan menetelmiä ja riskejä hallitaan sekä epävirallisin, markkinapohjaisin että julkisin keinoin. Organisaatioiden riskienhallinnan viitekehyksissä ei tosin tuoda esille eri toteuttamistahoja samalla tavalla kuin sosiaalisten riskien hallinnassa, mutta eri toteutustasot havaitaan riskienhallintamenetelmiä vertailemalla. Organisaatioiden epävirallisia ja proaktiivisia riskienhallintakeinoja ovat esimerkiksi henkilöstön koulutus, työsuojelutoimenpiteet, rakenteellinen suojaus sekä automatisointi. Markkinapohjaisia reaktiivisia riskienhallintakeinoja ovat esimerkiksi vahinkovakuutukset sekä korvausrahastot. Julkisiin riskienhallintakeinoihin kuuluvat esimerkiksi työ-lainsäädäntö sekä pakolliset vakuutukset.

Vastuu sosiaalisten riskien hallinnasta jakautuu niin yksilöille, yhteisöille kuin yhteiskunnille. Kaikki edellä mainitut toteuttavat sosiaalisten riskien hallintaa omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan käsin, eikä käytettyjen menetelmien tarkoituksenmukaisuutta ja prosessin onnistuneisuutta pystytty arvioimaan yhtä tarkasti kuin organisaatioissa. Tehtävät ja vastuut jakautuvat sosiaalisten riskien hallinnan osalta lukemattomille eri toimijoille, eikä mitään näistä yksittäisistä toimijoista voida asettaa päävastuuseen kokonaisu-

desta. Organisaatioiden riskienhallinnan vastuut ja tehtävät taas ovat yleensä tarkasti määriteltyjä, minkä lisäksi riskienhallintaa toteutetaan huomattavasti suljetummassa kontekstissa, jolloin prosessin määrätietoinen edistäminen ja arviointi on helpompaa.

Sosiaalisten riskien hallinnan ja organisaatioiden riskien hallinnan yhtäläisyydet ulottuvat myös riskien ominaisuuksien tarkasteluun ja luokitteluun, riskien arviointiin ja tapaan kuvata näitä riskienhallintaprosessin osia. Tässä artikkelissa kuvattu sosiaalisten riskien hallintaprosessi pohjautuu ISO 31000-standardiin, joka on alun perin organisaatioiden riskienhallinnan järjestelmällinen lähestymistapa, eli prosessit ovat hyvin samankaltaisia. Riskienhallintastrategiat ja riskienhallinnan menetelmät jaotellaan kuitenkin sosiaalisten riskien hallinnassa sekä organisaatioiden riskien hallinnassa hiukan eri tavoin. Sosiaalisten riskien hallinta käsittää kolme riskienhallintastrategiaa, ennaltaehkäisystrategian, seurausten lieventämisstrategian ja sopeutumisstrategian, joita on tarkemmin kuvattu edellisessä luvussa. Heilmannin (Juvonen 2014, 23; Suominen 1994) mukaan yritysten riskien hallinnassa riskien käsittelyn pääkategoriat ovat riskien kontrollointi ja riskien rahoittaminen. Riskien kontrollointikeinot voidaan jakaa edelleen riskien välttämiseen, jakamiseen ja pienentämiseen. Riskien rahoituskeinot taas jakautuvat siirtämiseen ja omalla vastuulla pitämiseen.

Sosiaalisten riskien ja organisaatioiden riskien riskienhallintastrategioiden suhdetta sekä riskienhallintamenetelmiä on kuvattu tarkemmin taulukossa 4. Sosiaalisten riskien hallinnan ennaltaehkäisystrategia sisältää riskien välttämiseen sekä todennäköisyyden pienentämiseen tähtäävät riskienhallintamenetelmät. Organisaatioiden riskienhallinnassa riskien välttämällä tarkoitetaan pidättäytymistä toimista, jotka kohdistuvat riskialttiiseen toimintaan, henkilöön tai omaisuuteen (Juvonen ym. 2014, 24). Samoilla keinoilla voidaan välttää myös sosiaalisia riskejä. Myös riskien todennäköisyyttä voidaan pienentää osittain samanlaisilla toimenpiteillä sekä sosiaalisten riskien hallinnassa, että organisaatioiden riskienhallinnassa (esim. koulutus ja työsuojelutoimenpiteet).

Taulukko 4. Hallintastrategiat ja riskienhallinnan menetelmät vertailussa

Riskienhallintastrategiat		Riskienhallinnan menetelmät
Sosiaalisten riskien hallinta	Organisaatioiden riskien hallinta	
<ul style="list-style-type: none"> • Riskien ennaltaehkäisy 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskien välttäminen • Riskien pienentäminen (todennäköisyys) • Riskien pienentäminen (seuraukset) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pidättyminen riskialttiista toiminnasta <ul style="list-style-type: none"> • Koulutus • Työsuojelu • Yksityis- ja sosiaalivakuutukset <ul style="list-style-type: none"> • Itsevakuuttaminen • Sosiaalihuolto <ul style="list-style-type: none"> • Lainat
<ul style="list-style-type: none"> • Seurausten lieventäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskien siirtäminen • Riskien omalla vastuulla pitäminen (varautuminen etukäteen) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Sopeutuminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskien omalla vastuulla pitäminen (ei etukäteisvarautumista) 	

Sosiaalisten riskien hallintaan liittyvä seurausten lieventämisstrategia sisältää vahinkotapahtuman seurausten pienentämisen, riskien siirtämisen sekä tietoisien riskien omalla vastuulla pitämisen, jolloin riskin toteutumiseen kuitenkin varaudutaan etukäteen. Organisaatioiden riskienhallinnassa riskien pienentämisellä tarkoitetaan yleensä joko vahinkotapahtuman todennäköisyyden tai seurausten pienentämistä, mutta sosiaalisten riskien hallinta jakaa nämä pienentämisen osa-alueet eri strategioihin. Käytännössä lieventämisstrategiaan kuuluvia riskienhallintamenetelmiä ovat esimerkiksi yksityis- ja sosiaalivakuutukset, investoinnit eri pääomalajeihin, varojen kerääminen ennalta korvausrahaan ja itsevakuuttaminen.

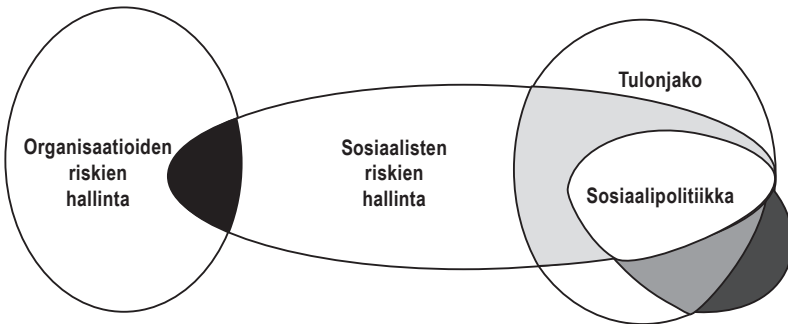
Kolmas sosiaalisten riskien hallintastrategia, sopeutuminen, voidaan rinnastaa organisaatioiden riskienhallinnan omalla vastuulla pitämiseen, johon ei liity minkäänlaista etukäteisvarautumista. Sopeutumisstrategiaa kuvaa myös luottamus, usko tai toivo yhteiskunnan viimesijaisiin turvaverkkoihin, ja sopeutumiskeinoiksi lasketaan esimerkiksi sosiaalihuolto ja lainat. Vaikka riskien omalla vastuulla pitäminen luetaan myös organisaatioiden riskienhallinnassa yleensä riskienhallintakeinoksi, se voi olla myös tiedostamatonta, jolloin ei voida puhua harkitusta riskin käsittelystä. Muun muassa Ellis (1998, 13) on kritisoinut Maailmanpankkia sopeutumisstrategia-käsitteen käytöstä. Termi on hänen mielestään virheellinen, sillä se sekoittaa vapaaehtoiset ja vas-

tentahtoiset toiminnot; suunnitellut reaktiot potentiaalisia uhkia vastaan ja suunnittelemattomat reaktiot odottamattomiin toimeentulohäiriöihin.

Sosiaalisten riskien hallinta – sekä sosiaalipolitiikkaa että organisaation riskien hallintaa

Kuviossa 2 on havainnollistettuna sosiaalisten riskien hallinnan rooli sosiaalipolitiikan ja organisaatioiden riskienhallinnan välillä. Sosiaalisten riskien hallinta on osittain limittäistä niin sosiaalipolitiikan ja tulojen uudelleenjaon kuin organisaatioiden riskienhallinnan kanssa. Kuvion kaikkein tummin alue esittää organisaatioiden riskien hallinnan ja sosiaalisten riskien hallinnan yhteisiä osa-alueita. Näitä ovat esimerkiksi riskienhallinnan toimintatavat kuten riskianalyysi ja riskienhallintastrategian valinta sekä osittain yhteiset riskit kuten henkilöstöön kohdistuvat perinteiset sosiaaliset riskit. Organisaatioiden riskienhallinnasta merkittävä osa ei kuitenkaan liity sosiaalisten riskien hallintaan, kuten perimmäiset tavoitteet ja liiketoimintaan liittyvä riskinotto mahdollisuutena.

Sosiaalipolitiikkaan kuuluva tummin alue kuvaa sosiaalipolitiikkaan kuuluvia alueita, jotka jäävät sosiaalisten riskien hallinnan ja uudelleenjaon ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi köyhyyden vähentämistoimenpiteet, jotka eivät suoraan liity tulonjakoon. Hiukan vaaleampi harmaan alue yhdistää sosiaalipolitiikkaa ja tulonjakoa, mutta se ei kuulu sosiaalisten riskien hallintaan. Tästä esimerkkinä on kriittisesti köyhien tukeminen. Sosiaalipo-



Kuvio 2. Organisaatioiden riskien hallinnan, sosiaalisten riskien hallinnan, tulonjaon ja sosiaalipolitiikan päällekkäisyydet ja rajat (mukaillen Holzmann & Jørgensen 2001, 546)

litiikkaa ja sosiaalisten riskien hallintaa yhdistävä valkoinen alue kattaa esimerkiksi osin yhteisiä tavoitteita sekä hallittavia sosiaalisia riskejä. Vaaleimman sävyinen harmaa alue edustaa uudelleenjakoa osana sosiaalisten riskien hallintaa, esimerkiksi infrastruktuuri-investointeja tietyillä alueilla riskien ehkäisemiseksi ja riskien seurausten lieventämiseksi. Tulojen uudelleenjakoa tapahtuu myös sosiaalisten riskien hallinnan ja sosiaalipolitiikan ulkopuolella, mistä esimerkkinä voidaan mainita progressiivinen tuloverotus. (Holzmann & Jørgensen 2001, 546.)

Sosiaalisten riskien hallinnalla on myös oma sisältönsä, joka ei ole osa sosiaalipolitiikkaa, tulojen uudelleenjakoa tai organisaatioiden riskienhallintaa. Esimerkiksi vakaa talouspolitiikka, hyvä hallintotapa ja peruskoulutus tukevat sosiaalipolitiikan tavoitteita ja auttavat yksilöitä hallitsemaan sosiaalisia riskejä, mutta eivät ole osa perinteistä sosiaalipolitiikkaa, eivätkä toisaalta myöskään osa organisaatioiden riskien hallintaa, mutta ne kuuluvat kuitenkin selkeästi sosiaalisten riskien hallintaan. (Holzmann & Jørgensen 2001, 546.)

Taulukossa 5 on koottuna yhteen sosiaalipolitiikkaan, sosiaalisten riskien hallintaan ja organisaatioiden riskien hallintaan liittyviä ominaispiirteitä, joita tässä luvussa on käsitelty. Taulukko tiivistää näiden lähestymistapojen erot sekä yhtäläisyydet ja asemoi sosiaalisten riskienhallinnan omaksi kokonaisuudekseen, sosiaalipolitiikan ja organisaatioiden riskien hallinnan välimaastoon.

Taulukko 5. Perinteinen sosiaalipolitiikka, sosiaalisten riskien hallinta ja organisaatioiden riskien hallinta vertailussa

	Sosiaalipolitiikka (Perinteinen)	Sosiaalisten riskien hallinta	Organisaatioiden riskien hallinta
Tavoite	Hyvinvointi	Toimeentulon varmistaminen	Arvon maksimointi
Riskit	Perinteiset sosiaaliset riskit	Perinteiset ja uudet sosiaaliset riskit	Esim. Liiketoimintariskit, henkilöstöriskit, omaisuusriskit, keskeytys- ja vastuuriskit, kuljetusriskit, tietoriskit
Suhtautuminen riskeihin	Riski on uhka	Riski on uhka	Riski on sekä uhka että mahdollisuus
Hallinnan luonne	Reaktiivinen	Proaktiivinen ja reaktiivinen	Proaktiivinen ja reaktiivinen
Toteuttamistasot	Julkinen	Epävirallinen Markkinapohjainen Julkinen	Epävirallinen Markkinapohjainen Julkinen
Toimeenpano	Yhteiskunta	Yksilö Yhteisö Yhteiskunta	Organisaatio
Riskienhallinta-strategiat	Sosiaalivakuutus, sosiaaliavustus, sosiaalihuolto, sote-palvelut	Ennaltaehkäisy, seurausten lieventäminen, sopeutuminen	Välttäminen, pienentäminen, jakaminen, siirtäminen, omalla vastuulla pitäminen

Sosiaalisten riskien hallinta osana sosiaalipoliittista paradigman muutosta

Akateemikot tuntuvat olevan yhtä mieltä siitä, että 1990-luvulla alkoi selkeä sosiaalipoliittinen suunnanmuutos, jolle on etsitty selityksiä muun muassa globalisaatiosta, uusliberalismista, jälkiteollisesta rakennemuutoksesta ja kansalaisten odotusten muutoksista (Bonoli ym. 2000). Tämä suunnanmuutos sisältää useita osittain limittäisiä ajatussuuntia ja on lisäksi saanut monimuotoisia vivahteita eri puolilla länsimaita. Akateemisessa kirjallisuudessa puhutaan siirtymisestä vastikkeelliseen, aktivoivaan, ehkäisevään, mahdollistavaan ja sosiaalisen investoinnin paradigmaan, jotka kaikki sisältävät yhteneviä mutta myös toisistaan eroavia piirteitä. Vaikka Suomessa sosiaaliturvan perusteita ei suunnanmuutoksen yhteydessä radikaalisti muutettu, eikä tuottajavastuuta siirretty yksityiselle sektorille, voidaan yhteiskunnallisen keskustelun todeta

siirtyneen passiivisesta etuja jakavasta politiikasta kohti ehkäisevää ja aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa. Riskienhallinnan näkökulmasta katsottuna suunnanmuutos korostaa siirtymää passiivisesta kompensoinnista kohti aktivoivia etuus- ja palvelujärjestelmiä ja näin ollen laajentaa osaltaan käsitystä sosiaalisten riskien hallinnasta.

Paradigman muutoksen taustalta voidaan löytää kytkentä uusliberalismiin; ideologiaan ja teoriaan, joka on saavuttanut kansainvälisesti paljon suosiota viimeisten vuosikymmenten aikana. Uusliberalismin teoriaa ovat luoneet muun muassa tunnetut yhteiskuntafilosofit Milton Friedman, Friedrich Hayek ja Robert Nozick. Uusliberalismi nojaa vapaisiin markkinoihin, laajaan yksilönvapauteen ja julkisen vallan minimaaliseen rooliin. Maksimaalinen yhteiskunnallinen hyöty ja hyvinvointi saavutetaan uusliberalistisen teorian mukaan vapaasti toimivilla markkinoilla, joiden kautta järjestetään myös sosiaaliturva ja muut palvelut. Valtion rooliksi jää institutionaalisten reunaehto- jen luominen ja valvominen. Teorian mukaan jatkuva talouskasvu takaa hyvinvoinnin lisääntymisen, sillä rikkaiden rikastuminen kasvattaa myös alempien tuloluokkien varallisuutta ns. valumaefektin vuoksi.

Merkillä pantavaa on, että Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, erilaisia ennaltaehkäiseviä sosiaalipolitiikan keinoja on käytetty jo vuosikymmenten ajan. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan valtakunnallisen toimenpideohjelman (STM 1995, 70) mukaan ”ehkäisevällä sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan niitä yhteiskuntapolitiikan alueella tehtäviä päätöksiä ja toimenpiteitä, joilla on kansalaisten omaehtoista toimintaa tukeva ja sosiaalisia riskejä ja ongelmia estävä, vähentävä tai pienentävä vaikutus”. Ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa on Suomessa harjoitettu jo 1800-luvulta lähtien, ja termiä on käytetty lukuisissa asiakirjoissa viimeisen vuosisadan aikana. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tarpeellisuutta on perusteltu eri aikoina niin kustannussäästöillä, palveluiden integraatiolla, yksilöiden elämänhallinnan ja omatoimisuuden lisäämisellä kuin palkkatyön edellytysten parantamisella. (Rauhala 1998, 135.)

Jonkin verran ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta eroava suuntaus on aktiivisempaa politiikka, jonka juuret ovat amerikkalaisessa etuusriippuvuuskeskustelussa (workfare-diskurssi). Euroopassa aktivointitoimenpiteitä on kuitenkin perusteltu enemmänkin syrjäytymisen ehkäisyllä kuin etuusriippuvuuksien

poistamisella (Jauhiainen 2005, 14–15). Aktivoivia toimenpiteitä on otettu käyttöön länsimaissa 1990-luvun alusta lähtien ja niitä on kohdistettu etenkin työttömiin. Parhaimmillaan aktivointi voi parantaa työllistymisvalmiuksia ja ehkäistä työttömyyden negatiivisia seurauksia. Aktiivisen sosiaalipolitiikan ohella saatetaan puhua myös vastikkeellisesta sosiaalipolitiikasta, jolloin toimeentuloturvan ehtona on osallistuminen aktivoiviin tai työllistäviin toimenpiteisiin. Tällöin sosiaaliturvasta tulee siis osittain vastikkeellista. (Ala-Kahuoma 2005, 43–44.)

Hiukan uudempiin suuntauksiin kuuluva sosiaalinen investointi -paradigma on lujittanut asemaansa viimeisen vuosikymmenen ajan etenkin länsimaaisessa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa ja akateemisessa keskustelussa. Vandenbroucke ym. (2011, 5) tiivistävät sosiaalisen investoinnin näkökulman kahteen tavoitteeseen. Ensinnäkin hyvinvointivaltio tulee uudistaa niin, että se painottaa paremmin myös uusia sosiaalisia riskejä ja nykyajan yhteiskunnan tarpeita. Toisekseen uudistuksen tulee varmistaa hyvinvointivaltion taloudellinen ja poliittinen kestävyys uudenlaisessa tietoon perustuvassa taloudessa. Yksilöitä, perheitä ja yhteiskuntaa tulisi ennemmin valmentaa sopeutumaan erilaisiin muutoksiin kuin keskittyä vahinkojen korjaamiseen. Sosiaalisista investoinneista ovat kirjoittaneet laajasti esimerkiksi Gosta Esping-Andersen (esim. 1996; 2002) sekä Anthony Giddens (esim. 1994; 1998).

Sosiaalisen investoinnin paradigma erottautuu uusliberalismista valtion roolin korostamisella. Sosiaalisen investoinnin puolestapuhujat eivät usko, että markkinat kykenisivät hallitsemaan uusia sosiaalisia riskejä ilman valtiota. Sosiaalinen investointi tarjoaakin länsimaille keinon ylläpitää kilpailukykyä turvautumatta uusliberaalien keinoihin, joita kansa on pitänyt liian radikaaleina. (Sipilä 2011, 361.) Myös sosiaalisen investoinnin -paradigman taustalta löydetään kuitenkin kytkentä sosiaalimenojen pienentämiseen. Teorian mukaan investoinnit ihmisten toimintakykyyn ja vastuullisuuteen johtavat reaalisoituvien sosiaalisten riskien vähenemiseen ja näin ollen julkisia interventioita tarvitaan tulevaisuudessa vähemmän (Giddens 1994, 152–157).

Sosiaalista investointiajattelua kritisoitu talouden ylikorostamisesta, sosiaalipoliittisen intressin kaventumisesta ja liiasta vastuullistamisesta. Sosiaalinen investointiajattelu on saanut kuitenkin hyvin erityyppisiä piirteitä

eri ympäristöissä. Isossa-Britanniassa New Labour tarttui Giddensin ajatukseen sosiaalisesta investoinnista ja lähti toteuttamaan politiikkaa mantralla ”ei oikeuksia ilman velvollisuuksia”. Tällöin sosiaalinen investointiajattelu läheni huomattavasti workfare-diskurssia. Tanskalainen Esping-Andersen taas korostaa sosiaalisen investoinnin yhteydessä ongelmien ehkäisyä ja mahdollisuuksien lisäämistä, ei niinkään vastuullistamista. Pohjoismainen sosiaalinen investointipolitiikka eroaakin selvästi brittiläisestä ja pohjoismainen malli on nostettu myös sosiaalisen investoinnin osalta kansainväliseksi esimerkiksi muille. Pohjoismaille ominainen työvoiman aktivoiminen, työntöön kannattavuus, lapsikeskeinen politiikka, ilmainen koulutus ja palveluiden alueellinen tavoitettavuus istuvat erinomaisesti sosiaalisen investoinnin ideaan. (Antikainen 2006.)

Edellä kuvatun kehityksen myötä myös sana mahdollisuus on noussut sosiaalipolitiikkaa koskevaan keskusteluun. Esimerkiksi Heikki Hiilamo (2010, 14) puhuu sosiaalisten mahdollisuuksien politiikasta ja täsmentää, että ”sosiaalisilla mahdollisuuksilla tarkoitetaan ihmisten toimintakykyä parantavia tai sitä ylläpitäviä sekä sosiaalista osallisuutta edistäviä myönteisiä siirtymiä”. Hiilamon ja Saaren (2010, 30) mukaan perinteiset riskienhallintajärjestelmät on luotu vastaamaan toteutuneiden riskien aiheuttamiin hyvinvointivajeisiin, eikä sosiaalisia mahdollisuuksia ole huomioitu riittävästi. Esimerkiksi päivähoitoa tulisi tarkastella mahdollisuuksien näkökulmasta, jolloin sen voi huomata edistävän naisten työuraa sekä antavan lapsille eväitä menestyä myöhemmin työelämässä.

Sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys sisältää samansuuntaista ideologiaa kuin edellä kuvatut sosiaalipolitiikan suuntaukset ja sen taustalla vaikuttavat pitkälti samat kehityskulut. Kaikkia edellä mainittuja sosiaalipolitiikan kehityssuuntia sekä sosiaalisten riskien hallintaa yhdistää jollain tapaa ennaltaehkäisevien sosiaalisten riskien hallintakeinojen hyödyntäminen. Lisäksi tavoitteena on valmentaa kansalaisista omaehtoisempia ja kyvykkäämpiä sopeutumaan erilaisiin muutoksiin. Viitekehys korostaa sosiaalisten riskien välttämiseen ja todennäköisyyksien pienentämiseen liittyviä toimenpiteitä ja sen tavoitteena on avustaa yksilöitä, yhteisöjä ja yhteiskuntia hallitsemaan riskejä paremmin. Sosiaalisten riskienhallinnan viitekehysten taustalta voidaan

löyttää myös huoli perinteisten sosiaaliturvajärjestelmien toimimattomuudesta uusien riskien osalta.

Sosiaalisten riskien hallinnan viitekehyksessä voidaan nähdä viitteitä uusliberalistisesta ajattelutavasta, sillä se vastuuttaa yksilöitä ja yhteisöjä osallistumaan sosiaalisten riskien hallintaan ja pakottaa huomioimaan myös epäviralliset sekä markkinaehtoiset riskienhallintajärjestelyt. Vastuuttaminen tai yksityistäminen eivät kuitenkaan ole viitekehyksen tavoitteita, vaan valtiolla on selkeä ja tärkeä rooli sosiaalisten riskien hallinnan toimeenpanijana ja julkiset riskienhallintakeinot ulotetaan eri poliittikalohkojen alueille. Näin ollen viitekehys on itse asiassa lähellä Pohjoismaista sosiaalista investointiajattelua.

Paradigman muutoksen jälkeen sosiaalipolitiikka korostaa ennaltaehkäiseviä toimia ja sosiaalisia investointeja, mikä on siirtänyt tutkimuksen ja keskustelun painopisteen palvelujärjestelmään vakuutusten sijasta. Sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys korjaa osaltaan tätä painopisteen liiallista kääntymistä huomioimalla tasa-arvoisesti sekä riskien ennalta ehkäisyyn, että niiden seurausten lievittämisen. Optimaalinen riskienhallintastrategia sisältää nimittäin useita riskienhallintakeinoja (sekä tulonsiirtoja että palveluita) ja kokonaisuus tulisi valita yksilön, yhteisön tai yhteiskunnan toimintaympäristön ja tavoitteiden mukaisesti. Kuten Vandenbroucke (2002) toteaa ”On epärealistista ajatella, että sosiaalinen investointivaltio voisi poistaa suuren osan perinteisestä hyvinvointivaltiosta”. Lisäksi esimerkiksi Kangas (2017) korostaa, että sekä tulonsiirroilla että palveluilla on oma roolinsa kyvykkyyksien rakentamisessa ja tulonsiirrot voidaan itse asiassa nähdä myös sosiaalisena investointina.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän artikkelin ensisijaisena tavoitteena oli rakentaa määritelmä ja teoreettinen viitekehys sosiaalisten riskien hallinnan käsitteelle. Artikkelissa esitetyn määritelmän mukaan sosiaalisten riskien hallinnalla tarkoitetaan julkisia ja yksityisiä toimenpiteitä, joiden avulla yksilöt, kotitaloudet, yhteisöt ja yhteiskunnat voivat hallita taloudelliseen toimeentuloon liittyviä sosiaalisia riskejä. Sosiaaliset riskit kattavat terveyteen, elinkaareen sekä työ- ja perhe-elämään liittyviä toimeentuloriskejä, jotka voidaan jaotella perinteisiin sosiaalisiin ris-

keihin (kuten työkyvyttömyys, vanhuus, kuolema) ja uusiin sosiaalisiin riskeihin (kuten syrjäytyminen, yksinhuoltajuus, pitkäaikaistyöttömyys).

Sosiaalisten riskien hallinnan määritelmä korostaa riskienhallintakeinojen sekä riskienhallintaan osallistuvien toimijoiden monimuotoisuutta. Sosiaalisia riskejä voidaan hallita niin epävirallisoin, markkinapohjaisiin kuin julkisiin järjestelyihin. Riskienhallintamenetelmiin kuuluvat niin proaktiiviset kuin reaktiivisetkin toimenpiteet, sekä palvelut että tulonsiirrot, joiden avulla pystytään sekä ennaltaehkäisemään sosiaalisia riskejä, että lieventämään niiden seurauksia. Julkiset riskienhallintamenetelmät eivät myöskään rajoitu sosiaalipolitiikan keinoihin, vaan mukana on myös talous-, koulutus-, ja työllisyyspoliittisia keinoja. Viitekehys osoittaa myös, että sosiaalisten riskien hallinta ei ole ainoastaan julkisen vallan tehtävä, vaan markkinat, perheet ja yksilöt ovat myös tärkeitä toimijoita prosessissa.

Artikkelissa luotu sosiaalisten riskien hallinnan viitekehys pohjautuu Maailmanpankin vuonna 2000 julkaisemalle SRM-viitekehykselle, joka esiteltiin tarkemmin artikkelin alussa. SRM-viitekehys on sosiaalisten riskien hallintaa laajempi kokonaisuus ja sisältää kaikki yhteiskunnalliset riskit, kuten luonnonilmiöt, sodat ja talouskriisit. SRM-viitekehys on luotu etenkin kaikkein köyhimpiä yhteiskuntia ja yksilöitä ajatellen, eikä se sellaisenaan täysin sovellu kehittyneiden maiden viitekehukseksi. Lisäksi se sisältää esimerkiksi riskienhallintaprosessiin liittyviä rajoituksia, jotka on huomioitu tässä artikkelissa esitettävän viitekehysten rakentamisessa.

Artikkelin toisena tavoitteena oli osoittaa tarve sosiaalisten riskien hallinnan viitekehykselle. Yhteiskunnan muutokset kuten globalisaatio, väestön ikääntyminen, työ- ja perhe-elämän muutokset sekä teknologian kehitys ovat tuoneet mukanaan uudenlaisia sosiaalisia riskejä, joihin perinteiset sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät on nähty riittämättöminä vastaamaan. Kriittikki on kohdistunut lähinnä reaktiivisiin vakuutusperusteisiin järjestelmiin, joiden on nähty vastaavan lähinnä työmarkkinariskeihin ja passivoittavan kansalaisia. Kriittikki ei kuitenkaan osu esimerkiksi Suomeen, jossa ennaltaehkäisevää sosiaalipolitiikkaa on harjoitettu jo pidemmän aikaa esimerkiksi kattavien sosiaalipalvelujen ja peruskoulutuksen avulla. Ongelmana on kuitenkin ollut kokonaiskuvan puuttuminen.

Kun akateeminen mielenkiinto kohdistuu yksittäiseen sosiaalipolitiikan osa-alueeseen, kuten aiemmin tulonsiirtojärjestelmiin ja viime vuosina sosiaalisiksi investoinniksi luettaviin sosiaalipalveluihin, tuntuu välillä metsä unohtuvan puilta. Lisäksi puhtaasti sosiaaliturvaan sidoksissa oleva ymmärrys sosiaalisten riskien hallinnasta saattaa rajata muut poliittikalohkot, markkinaehtoiset ja epäviralliset riskienhallintamenetelmät sekä julkisen vallan ulkopuoliset toimijat (kuten yksilöt, yhteisöt ja yksityiset organisaatiot) ulos riskienhallinnan viitekehyksestä. Näin ollen sosiaalisten riskien hallinta tulee nostaa sosiaalipolitiikan yhdestä tehtävästä omaksi yläkäsitteekseen, joka tarkastelee sosiaalisia riskejä nimenomaan riskienhallinnan, ei minkään politiikan tai julkisen vallan, näkökulmasta.

Artikkelin kolmantena tavoitteena oli asemoida riskien hallinta osaksi sosiaalipolitiikkaan ja riskienhallintaan liittyvää keskustelua. Sosiaalisten riskien hallinta on osittain limittäistä niin sosiaalipolitiikan kuin organisaatioiden riskienhallinnankin kanssa. Sosiaalisten riskien hallinta kattaa osin samoja riskejä sekä sosiaalipolitiikan että organisaatioiden riskien hallinnan kanssa, mutta esimerkiksi sen tavoite, toimeenpano ja riskienhallintastrategiat eroavat sekä sosiaalipolitiikasta että organisaatioiden riskienhallinnasta. Sosiaalisten riskien hallinta voidaan asemoida myös osaksi viimeaikaista sosiaali- ja yhteiskuntapoliittista keskustelua. Artikkelissa esitelty viitekehyks voidaan sijoittaa lähelle sosiaalisen investoinnin paradigmaa, jossa näkyy niin ennaltaehkäisy kuin vastuullistamisen ideologiaa, mutta joka kuitenkin korostaa valtion roolia verrattuna uusliberalistiseen ajattelutapaan. Sosiaalisen investoinnin paradigma painottaa kuitenkin selvästi sosiaalipalveluita, kun sosiaalisten riskien hallinta taas huomioi tasa-arvoisesti sekä tulonsiirrot että palvelut.

Artikkelissa esitellyn uuden käsitteellisen viitekehyksen arvo syntyy sosiaalisten riskienhallinnan laaja-alaisesta kartoittamisesta, joka auttaa ymmärtämään ilmiötä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmasta. Viitekehyks osoittaa sosiaalisten riskien hallinnan monimuotoisuuden ja kiinnittää huomion epävirallisiin ja markkinapohjaisiin riskienhallintamenetelmiin julkisten ohessa. Lisäksi se korostaa sekä riskien ennaltaehkäisyyn, että seurausten lieventämiseen tähtäävien riskienhallintastrategioiden tarpeellisuutta. Näin ollen se mahdollistaa riskienhallintaprosessin ja -menetelmien kokonaisvaltai-

sen uudelleenarvioinnin ja kehittämisen. Kyseessä on ensimmäinen puhtaasti sosiaalisten riskien hallintaan keskittyvä käsitteellinen mallinnus, joka vaatii tulevaisuudessa jatkokehittelyä sekä -tutkimusta useisiin osa-alueisiin liittyen; miten epävirallisia, markkinapohjaisia ja julkisia järjestelyitä sekä eri riskienhallintastrategioita tulisi painottaa suhteessa toisiinsa, ja millaiset riskienhallintamenetelmät soveltuvat parhaiten kuhunkin sosiaaliseen riskiin.

Lähteet

- Ala-Kauhaluoma, M. 2005. Keppiä ja porkkanaa: voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? *Yhteiskuntapolitiikka* 70(1), 42–53.
- Antikainen, A. 2006. In search of the Nordic model in education. *Scandinavian Journal of Educational Research* 50(3), 229–243
- Allardt, E. 2000. Hyvinvointitutkimus ja elämänpolitiikka. Teoksessa E. Nurminen (toim.) *Sosiaalipolitiikan uudet avaukset*. Helsinki: Palmenia-kustannus, 16–29.
- Amo-Agyemang, C. 2017. Understanding neoliberalism as governmentality: a case study of the IMF and World Bank structural adjustment regime in Ghana. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Asenova, D., Bailey, S.J. & McCann, C. 2013. Managing the social risks of public spending cuts in Scotland. JRF (Joseph Rowntree Foundation) report.
- Bonoli, G., Geogre, V. & Taylor-Gooby, P. 2000. *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Cammack, P. 2002. Neoliberalism, the World Bank, and the New Politics of Development. Teoksessa U. Kothari & M. Minogue (toim.) *Development theory and practice: Critical perspectives*. Palgrave Macmillan, 157–78.
- COSO (The committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). 2004. *Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary Framework*.
- Deacon, B., Hulse, M. & Stubbs, P. 1997. *Global Social Policy – International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage Publications.
- Draxler, J. 2006. Globalisation and Social Risk Management in Europe – a Literature Review. *ENEPRI Research Report* 23.
- Ellis, F. 1998. Household Strategies and Rural Livelihood Diversification. *The Journal of Development Studies* 35(1), 1–38.
- Esping-Andersen, G. 1996. After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. Teoksessa G. Esping-Andersen (toim.) *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*. Lontoo: UNRISD.
- Esping-Andersen, G. 2002. A child-centred social investment strategy. Teoksessa G. Esping-Andersen (toim.) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

- Giddens, A. 1994. *Beyond left and right: the future of radical politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1998. *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Heltberg, R., Jørgensen, S. & Siegel, P.B. 2008. *Climate Change, Human Vulnerability, and Social Risk Management*. Washington DC: The World Bank.
- Hiilamo, H. & Saari, J. 2010. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Teoksessa H. Hiilamo & J. Saari (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia 27, 13–35.
- Hiilamo, H. 2010. Pitkäaikaistyöttömän sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa H. Hiilamo & J. Saari (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia 27, 265–285.
- Holzmann, R. & Jørgensen, S. 2001. Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance* 8(4), 529–556.
- Hood, C. & Jones, D.K.C. 1996. *Accident and Design*. London: UCL Press.
- Hoogeveen, J. 2000. Risk and Insurance by the Poor in Developing Nations. Teoksessa A. Kreimer & M. Arnold (toim.) *Managing Disaster in Emerging Economies*. Washington DC: The World Bank, 103–128.
- Hoogeveen, J., Tesliuc, E., Vakis, R. & Dercon, S. 2004. *A guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable groups*. Washington DC: The World Bank.
- ISO 31000:2009. *Risk management – principles and guidelines*. International Organization for Standardization, Geneva, Switzerland.
- Jauhiainen, T. 2005. Kuntouttava työtoiminta poliittisessä argumentaatiossa. Retoriikan näkökulma kuntouttavan työtoiminnan lakiesityksen käsittelyyn vuonna 2000. *Sosiaalityön julkaisusarja 3*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Juvonen, M., Koskensyrjä, M., Kuhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala, T. 2014. *Yrityksen riskienhallinta*. Helsinki: Finanssi- ja vakuutus kustannus Oy.
- Kajanoja, J. 2016. *Sosiaalipolitiikka – Historia, nykytila ja tulevaisuus*. Kansan Sivistystyön Liitto, KSL.
- Kangas, O. 2017. Tulonsiirrot sosiaalisena investointina. Esitys Vakuutustieteen juhlaseminaarissa 30.3.2017.
- Korhonen, J. 2004. Näkökulmia ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan. Lähtökohtiin, linjauksiin, toteutukseen ja haasteisiin. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopisto: sosiaalipolitiikan ja sosiaalitalouden laitos.
- McKinnon, R. 2004. Social Risk Management and the World Bank: Resetting the 'Standards' for Social Security? *Journal of Risk Research* 7(3), 297–314.
- Mihalcioiu, R. 2014. Social Risk Management on German Labour Market. *EIRP Proceedings*, 187–192.

- Palola, E. & Karjalainen, V. 2011. Sosiaalipolitiikka-hukassa vai uuden jäljillä? Teema 12. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Platteau, J.-P. 1996. Traditional Sharing Norms as an Obstacle to Economic Growth in Tribal Societies. Working paper. Universitaires Note-Dame de la Paix. Cahiers de la Faculte des Sciences Economiques et Sociales, 173.
- Rantala, J. & Kivisaari, E. 2014. Vakuutusoppi. Helsinki: Finanssi- ja vakuutus kustannus Oy.
- Rauhala, P.-L. 1998. Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka, 63(2), 121–139.
- Raunio, K. 1989. Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä. 3, uudistettu painos. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Sipilä, J. 2004. Tasavero sosiaalipolitiikan välineenä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 100(3), 304–315.
- Sipilä, J. 2011. Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 76(4), 359–372.
- Stiglitz, J. E. 2002. Globalization and its Discontents. New York: Norton.
- STM, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 1995. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan valtakunnallinen toimenpideohjelma. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 1995:12.
- STM, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 2006. Sosiaalihuolto Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esitteitä 2006:11. Helsinki: Yliopistopaino.
- Suominen, A. 1994. Yrityksen riskienhallintakäyttäytyminen ja vakuutuspolitiikka liikkeenjohdon toiminnan osana. Akateeminen väitöskirja. Turun kauppakorkeakoulu.
- Taylor-Gooby, P. 2004. New Social Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics? Teoksessa P. Taylor-Gooby (toim.) New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State. Oxford University Press, 209–238.
- Vandenbroucke, F. 2002. Foreword. Teoksessa G. Esping-Andersen (toim.) Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. & Palier, B. 2011. The EU Needs a Social Investment Pact. OSE Paper Series. Opinion paper 5/2011.
- Yilmaz-Sener, M. 2010. The World Bank's Risk Management Approach to Poverty as a Form of Neoliberal Governmentality? The Case of the "Social Risk Mitigation Project" in Turkey. Doctoral dissertation. University of Illinois at Urbana-Champaign.