

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Oikeustieteiden laitos

**RISKIENHALLINTA VALTIONHALLINNOSSA JA  
VALTIOKONTTORIN RISKIENHALLINTAMENETELMÄN  
KÄYTTÖÖNOTTO**

Vakuutustiede  
Pro gradu -tutkielma  
Lokakuu 2006  
Ohjaaja: Jaana Norio-Timonen

Juha Herrainsilta

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto:	Oikeustieteiden laitos; Vakuutustiede
Tekijä:	HERRAINSILTA, JUHA
Tutkielman nimi:	Riskienhallinta valtionhallinnossa ja Valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän käyttöönotto
Pro gradu -tutkielma:	89 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Lokakuu, 2006
Avainsanat:	Riskit, riskienhallinta, sisäinen valvonta, riskienhallintamenetelmä, valtionhallinto

---

Julkisen hallinnon organisaatioiden mukaan lukien valtionhallinnon virastot ja laitokset on nykyään yhä tärkeämpää sopeutua nopeasti ja tehokkaasti ympäristömuutoksiin. Tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset korostuvat. Tämän takia julkisen sektorin vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa onkin voimakkaasti lisääntynyt. Tämä tarkoittaa esimerkiksi erilaisten liikkeenjohdon johtamismallien soveltamista muun muassa budjetoinnissa, voimavarojen johtamisessa, tuloksellisuuden seurannassa ja asiakaslähtöisyydessä. Riskienhallinta-ajattelu tekee tuloaan myös julkiselle sektorille, jossa sitä on sovellettu varsin vaihtelevasti tai ei jopa ollenkaan.

Tämä tutkimus on tehty yhteistyössä Valtiokonttorin vakuutus-toimialan riskienhallinnan tukipalvelun kanssa. Tutkimuksessa selvitetään valtionhallinnon riskienhallinnan erityispiirteet ja Valtiokonttorin Kaiku-Luotain-riskienhallintamenetelmän käyttöönotossa huomioon otettavat asiat. Yleistä riskienhallinnan teoriaa voidaan soveltaa monin osin myös valtionhallinnon organisaatioihin. Riskienhallinnan erityispiirteet valtionhallinnossa ilmenevät esimerkiksi riskeihin suhtautumisessa ja niihin varautumisessa. Riskien näkeminen mahdollisuutena on valtion virastoissa ja laitoksissa todella suuri haaste.

Onnistuneen riskienhallinnan perusedellytys myös valtionhallinnon organisaatioissa on se, että organisaatiossa on yhteinen käsitys riskienhallinnan peruskäsitteistä, prosessista ja tavoitteista. Riskienhallintatyöhön tulee osallistua henkilöitä organisaation eri tasoilta, jotta yhteinen näkemys riskienhallinnasta löydetään. Vasta tämän jälkeen on mielekästä siirtyä käyttämään riskienhallintamenetelmää, jonka avulla päästään arvioimaan riskejä ja miettimään riskienhallintakeinoja. Kun tämä on tehty, päästään toteuttamaan riskienhallinnan toimenpiteitä ja riskienhallinta saa konkreettisen muotonsa. Tavoitteena on kokonaisvaltainen riskienhallinta, joka on jatkuvaa organisaation kaikki riskit huomioivaa toimintaa.

Kaiku-Luotain on tutkimuksen perusteella riskienhallintamenetelmä, joka ottaa huomioon valtionhallinnon organisaatioiden erityispiirteet. Tämä on tärkeää, koska riskit valtion virastoissa ja laitoksissa ovat usein organisaatiokohtaisia ja hyvin toisistaan poikkeavia. Menetelmän rakenne antaa virastoille ja laitoksille paljon vapauksia menetelmän soveltamiseen ja auttaa organisaatioita hahmottamaan riskikokonaisuutensa aikaisempaa järjestelmällisemmin. Kaiku-Luotaimen käytännönläheinen kysymysten asettelu mahdollistaa ja aktivoi parhaimmillaan koko viraston henkilöstön kaikki riskit huomioon ottavaan riskienhallintatyöhön. Haasteena on kehittää menetelmään riskimitareita, joiden avulla saataisiin selville riskien toteutumisen aiheuttamat kustannukset.

# SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 Tutkimuksen tausta</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimusongelmat ja rajaukset</b> .....	<b>8</b>
<b>1.3 Tutkimusmenetelmät</b> .....	<b>9</b>
<b>1.4 Tutkimuksen rakenne</b> .....	<b>11</b>
<b>1.5 Tutkimuksen viitekehys</b> .....	<b>12</b>
<b>1.6 Keskeiset käsitteet</b> .....	<b>13</b>
<b>2 RISKIENHALLINNAN TEORIA</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Riski</b> .....	<b>14</b>
2.1.1 Riskin määrittely .....	14
2.1.2 Riskin kokeminen.....	16
2.1.3 Riskien tyypittelyjä.....	20
<b>2.2 Riskienhallinta</b> .....	<b>22</b>
2.2.1 Riskienhallinnan määrittely ja tavoitteet .....	22
2.2.2 Riskienhallintaprosessi .....	24
2.2.2.1 Riskienhallintaprosessin osa-alueet.....	24
2.2.2.2 Riskianalyysi .....	25
2.2.2.3 Riskien hyväksyttävyyden arviointi .....	29
2.2.2.4 Jatkotoimenpiteet.....	31
<b>2.3 Kokonaisvaltainen riskienhallinta</b> .....	<b>34</b>
2.3.1 Kokonaisvaltainen riskienhallinta ajattelumallina .....	34
2.3.2 COSO ERM -viitekehys .....	36
<b>3 RISKIENHALLINTA VALTIONHALLINNOSSA</b> .....	<b>39</b>
<b>3.1 Riskienhallinnan tarve valtionhallinnossa</b> .....	<b>39</b>
3.1.1 Valtionhallinnon uudistumisen trendit .....	39
3.1.2 Tuloksellisuus valtionhallinnossa .....	40
3.1.3 Riskit, riskienhallintanäkemys ja riskienhallinnan erityispiirteet.....	42
<b>3.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta</b> .....	<b>46</b>
3.2.1 Sisäinen valvonta riskienhallinnan osana .....	46
3.2.2 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma.....	47
3.2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko .....	49
<b>3.3 Riskienhallinnan tilanne valtionhallinnossa</b> .....	<b>50</b>
3.3.1 Riskit ja riskienhallinnan toteutus.....	50
3.3.2 Riskienhallinnan haasteet .....	52

<b>4 KAIKU-LUOTAIN-MENETELMÄN KÄYTTÖÖNOTTO.....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 Taustaa menetelmän kehittämiseksi .....</b>	<b>55</b>
<b>4.2 Menetelmän teoreettinen kuvaus.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3 Käyttönotossa huomioitavien asioiden tarkastelu.....</b>	<b>63</b>
4.3.1 Tutkimuksen toteutus ja kohdevirastot.....	63
4.3.2 Virastojen lähtökohdat riskienhallinnalle .....	65
4.3.2.1 Riski, riskienhallinta, riskienhallinnan prosessi ja riskienhallintamenetelmä .....	65
4.3.2.2 Motivaatio riskienhallintaan.....	70
4.3.2.3 Riskienhallinnan tavoitteet ja riskienhallinta osaksi arkipäivää.....	72
4.3.3 Menetelmästä saadut kokemukset.....	73
<b>5 TULOKSET .....</b>	<b>76</b>
<b>6 LOPUKSI.....</b>	<b>81</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>84</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>90</b>
<b>Liite 1: Teemahaastattelurunko .....</b>	<b>90</b>
<b>Liite 2: Kysely Kaiku-Luotain-menetelmästä.....</b>	<b>91</b>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Valtionhallinnossa ja laajemmin koko julkishallinnossa eletään voimakkaan muutoksen aikaa. Julkishallinnon ajattelu- ja toimintatapoihin ovat vaikuttaneet useat suuret toimintaympäristön muutokset viimeisimpien kahden vuosikymmenen aikana. Suurimmat muutokset ovat liittyneet voimakkaaseen kansainvälistymiseen ja Suomen kansainvälisen aseman muutokseen, selviytymiseen taloudellisesta lamasta sekä valtiontalouden sopeuttamiseen aikaisempaa tiukempiin ehtoihin. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet erityisesti julkishallinnon rakenteisiin ja johtamisjärjestelmiin. (www.vm.fi 2001, 13)

Toimintaympäristön muutos ja hallinnon uudet tehtävät korostavat sitä, että hyvin toimiva ja tehokas julkinen sektori on aikaisempaa tärkeämpi koko kansantaloudelle, yrityksille ja kansalaisille. Tietoyhteiskuntaan siirtyminen on johtanut julkishallinnossa uudenlaiseen johtamiskulttuuriin ja organisaatioihin. Teknologia on avannut lisää mahdollisuuksia verkostomaiseen työskentelyyn samanaikaisesti, kun se luo painetta kehittää julkisen sektorin rakenteita ja työnjakoa. Julkishallinnossa on runsaasti yksiköitä, joiden toiminnan luonne edellyttää toimintaperiaatteiden ja johtamiskäytäntöjen kehittämistä tietointensiivisten organisaatioiden näkökulmasta. Johtamishaasteita tällaisissa organisaatioissa ovat muun muassa oppimisen ja innovaatioiden puitteiden luominen, tiimityöskentely ja joustavien työtapojen sekä verkostojen hyödyntäminen. (www.vm.fi 2001, 13 - 14)

Toimintaympäristön muutos on koskettanut laajasti julkishallinnon tehtäviä, rakenteita, henkilöstöä, johtamista ja koko toimintakulttuuria. Taloudellisen toimintaympäristön muutos ja uudet ohjausmuodot vaikuttavat suoraan toimintayksiköiden johtamiseen. Merkittävimpiä uudistuksia ovat olleet esimerkiksi 1990-luvulla julkishallinnossa tehdyt tulosohjaus- ja budjettiudistukset. Kyse ei ole ollut ainoastaan talouden ja voimavarojen uudentyypisestä johtamisesta, vaan myös asiakaslähtöisen toimintakulttuurin omaksumisesta julkishallinnossa. (www.vm.fi 2001, 14 - 15)

Julkishallintoon kuuluvien valtionhallinnon organisaatioiden on nykyään yhä tärkeämpää sopeutua nopeasti ja tehokkaasti ympäristömuutoksiin. Organisaatioiden on myös hyväksyttävä uusia arvoja. Näitä ovat tehokkuus, tuloksellisuus, kyky sopeutua muutoksiin ja toiminnan korkea eettisyys. Vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa on voimakkaasti lisääntynyt. Tämä tarkoittaa erilaisten liik-

keenjohdon johtamismallien soveltamista muun muassa budjetoinnissa, voimavarojen johtamisessa, tuloksellisuuden seurannassa ja asiakaslähtöisyydessä. (www.vm.fi 2001, 14) Esimerkiksi riskienhallinta johtamis- ja ajattelumallina on kuulunut monen suuryrityksen arkeen jo pitkään, mutta valtionhallinnon organisaatioissa riskienhallintaa on sovellettu vaihtelevasti tai sitä ei ole sovellettu ollenkaan.

Julkisen toiminnan tuloksellisuutta voidaan katsoa vaadittavan yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen muodostamalta makrotasolta sekä yksittäisten virastojen ja laitosten sekä niiden toimintojen samoin kuin yksittäisten lain säännösten muodostamalta mikrotasolta. Tuloksellisuuden haasteeseen vastaaminen edellyttää valtionhallinnossa uuden riskiajattelun omaksumista, johon kuuluu olennaisesti myös riskinotto. Liiallinen varovaisuus voidaan nähdä yhä selvemmin riskinä. Tämä korostaa tarvetta pyrkiä hallitsemaan riskejä tietoisilla valinnoilla ja menettelyillä. (www.vm.fi 2004a, 3. kohta) Julkishallinnon toimintakulttuurin ja -tapojen muutoksella on selkeä vaikutus riskienhallinnan muotoutumiseen, kun on siirrytty tiukkaa normiohjausta ja riskien välttämistä sisältäneestä riskien minimoinnin periaatteesta kohti tehokkuusperiaatetta, jossa korostuvat tulosohjaus, riskinotto ja -hallinta sekä joustavuus (Tapper & Suoninen 2005, kalvo 12).

Tämä tutkimus on tehty yhteistyössä Valtiokonttorin riskienhallinnan tukipalvelun kanssa. Valtiokonttori on laatujohdettu palveluvirasto, joka toimii valtiovarainministeriön ohjauksessa kolmella toimialalla, jotka ovat hallinnon ohjaus, rahoitus ja vakuutus. Hallinnon ohjaus palvelee valtiokonsernia talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijana tuottamalla keskitetysti konsernitasoista tietoa, ohjaamalla hallinnon tietotuotantoa sekä menetelmien ja ostopalveluiden käyttöä. Rahoitus puolestaan vastaa velanhoidosta ja kassahallinnasta sekä hallinnoi pääosaa valtion varoista myönnettyistä lainoista ja korkotuista sekä osaa valtiantakauksia. Rahoitus hoitaa myös valtion testamentti- ja perintöasioita sekä maksuvapautuksia. Vakuutus on valtion vakuutuslaitos, jonka tarkoitus on edistää riskienhallintaa koko valtion hallinnossa ja hoitaa valtion virastojen ja laitosten lakisääteiset työeläke-, tapaturma-, kuntoutus- ja vahinkovakuutukset sekä säädetyt korvauspalvelut sotaveteraaneille ja muille edunsaajille. (www.valtiokonttori.fi 2006a)

Valtiokonttorin vakuutustoimialaan kuuluu olennaisena osana Kaiku-työnantajapalvelut, jonka ydintehtävänä on tukea valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten kehittämistä toimiviksi ja hyvinvoiviksi. Sen tavoitteena on vakiinnuttaa työhyvinvoinnin näkökulma osaksi johtamista ja työpaikkojen arkea. Kaiku-työnantajapalvelut tarjoavat monipuolisia palveluita valtion virastoille ja laitoksille esimerkiksi ammatillisessa kuntoutuksessa, työhyvinvoinnin koulutuksessa ja konsul-

toinnissa, riskienhallinnan suunnittelussa ja toteutuksessa sekä vakuutus-, vahingonkorvaus- ja työeläkeasioissa. Kaiku-työnantajapalvelujen alaisuuteen on lisäksi koottu laaja työhyvinvointiin erikoistunut palveluntuottajaverkosto, joita hyödyntämällä virastojen on mahdollista kehittää työhyvinvoinnin johtamista työpaikoilla. (www.valtiokonttori.fi 2006b)

Valtiokonttorin riskienhallinnan tukipalvelu kuuluu Valtiokonttorin Kaiku-työnantajapalveluihin. Riskienhallinnan tukipalvelun tehtävänä on auttaa valtion työpaikkoja riskienhallintatyössä. Tähän kuuluu riskienhallinnan hyödyistä kertominen sekä käytännön riskienhallintatoimien suunnittelu ja toteutus yhteistyössä asiakkaan kanssa. (Molarius, Kotikunnas, Lanne, Murtonen & Nissilä 2005, 3) Asiakkaina ovat käytännössä siis valtion virastot tai laitokset. Valtion virastojen ja laitosten on mahdollista saada Valtiokonttorilta käyttöönsä erilaisia riskienhallinnan apuvälineitä. Uusin tällainen väline on kokonaisvaltainen riskienhallintamenetelmä Kaiku-Luotain. (www.valtiokonttori.fi 2006c)

Perinteisesti Valtiokonttori on auttanut valtion virastoja ja laitoksia henkilöriskien torjunnassa (Kuisma 2005a, 15). Takkisen (2006) mukaan riskienhallinta on valtionhallinnossa mielletty käytännössä vain työturvallisuuteen liittyväksi toiminnaksi. Viime vuosien aikana riskienhallintakulttuuria on kuitenkin alettu laajentamaan kokonaisvaltaiseen toiminnan, henkilöstön ja omaisuuden turvaamiseen. Ennaltaehkäisevän riskienhallintatyön tavoitteena on järjestelmällisen riskienhallintatyön ymmärtäminen tuottavuuden kehittämässä. Valtiokonttorin tulossopimuksessa on esitetty tavoite, jonka mukaan vuonna 2009 kaikissa valtion virastoissa on oltava riskienhallinnan kehittämisohjelma. Valtiokonttori tekee riskienhallintatyötä tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön alaisuuteen kuuluvan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan kanssa. (Suoninen 2006b, kalvo 2)

Uusia riskienhallinnan alueita valtionhallinnossa ovat vahinko-, keskeytys- ja vastuu-, ja sopimusriskit (Kuisma 2005a, 15). Viime vuosien suuret katastrofit ovat vauhdittaneet kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ja turvallisuusjohtamisen kehittämistä, sillä myös valtionhallinnon organisaatioiden tulee olla varautuneita katastrofeihin. Voidaankin ajatella, että riskejä ennakoiva virasto tai laitos kehittää valmiuttaan toipua katastrofin seurauksista mahdollisimman hyvin sekä omalta että sidosryhmiensä kannalta. (Kuisma 2005b, 16)

## 1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimusongelmat ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata riskienhallintaa ja valtionhallinnon erityispiirteitä siinä ja tarkastella Valtiokonttorin Kaiku-Luotain-riskienhallintamenetelmän käyttöönotossa huomioon otettavia seikkoja. Tutkimusongelmat ovat:

1 Millainen on riskienhallinnan prosessi ja mitkä ovat valtionhallinnon riskienhallinnan erityispiirteet siinä?

2 Mitä seikkoja valtion virastojen ja laitosten sekä Valtiokonttorin tulee ottaa huomioon Kaiku-Luotain-menetelmän käyttöönotossa?

Ensimmäistä tutkimusongelmaa lähestytään kuvaamalla yleisesti riskejä ja riskienhallinnan teoriaa. Riskienhallinnan prosessin erityispiirteet valtionhallinnossa saadaan selville taustoittamalla valtionhallinnon muutostrendejä ja peilaamalla valtionhallinnon riskejä ja riskienhallintanäkemyksiä yleiseen riskienhallinnan teoriaan.

Toiseen tutkimusongelmaan saadaan vastaus tutkimuksen empirian kautta. Valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän käyttöönotossa ja soveltamisessa huomioitavat seikat selvitetään haastattelujen ja kyselyn avulla. Tavoitteena on selvittää asenteiden, näkemysten ja kokemusten perusteella kahden kohdeviraston valmiuksia riskienhallintaan ja kartoittaa Kaiku-Luotain-menetelmästä saadut ensimmäiset käyttökokemukset.

Tutkimus käsittelee riskejä ja riskienhallintaa ainoastaan valtionhallinnon organisaatioiden näkökulmasta, koska Valtiokonttori tarjoaa palveluita vain valtionhallinnon organisaatioille. Siten muissa julkishallinnon organisaatioissa kuten kaupungeissa ja kunnissa toteutettava riskienhallinta on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Valtionhallinnon riskienhallinnan merkitystä käsitellään tässä tutkimuksessa lähinnä valtionhallinnon yksiköiden näkökulmasta, joten riskienhallintatyön merkitystä yhteiskunnan kannalta ei tarkastella. Riskien taloudellista merkitystä ei myöskään arvioida tämän tutkimuksen puitteissa.

Haastatteluihin ja kyselyyn osallistui kohdevirastoista yhteensä 14 henkilöä. Nämä edustivat tasaisesti sekä virastojen johtoa että työntekijöitä. Haastattelujen tarkoituksena oli selvittää viraston valmiuksia ja asenteita riskienhallintaan. Kyselyn avulla kerättiin ensimmäiset suuntaa antavat ko-



kemukset ja mielipiteet Kaiku-Luotain-menetelmästä ja sen avulla saaduista tuloksista virastoissa. Kysely tehtiin toiseen virastoon noin kaksi kuukautta menetelmän käyttöönoton jälkeen.

Tutkimuksen kohdevirastot ja haastateltavat esitetään tässä tutkimuksessa anonymisti. Tämä on perusteltua, koska riskienhallintaan liittyy usein arkaluontoisia tietoja, joiden pääsy sellaisenaan julkisuuteen saattaa kohtuuttomasti vaikeuttaa yksittäisen työntekijän työskentelyä organisaatiossa tai vaikuttaa kielteisesti organisaation imagoon.

### **1.3 Tutkimusmenetelmät**

Tutkimuskirjallisuudessa tutkimusotteella tarkoitetaan metodologisia perusratkaisuja, jotka liittyvät tieteenfilosofisiin lähtökohtiin ja tutkimuksessa käytettäviin metodeihin. Tutkimusotteet voidaan jakaa viiteen typologiaan: käsiteanalyttiseen, päätöksentekometodologiseen, nomoteettiseen, toiminta-analyttiseen ja konstruktiiiviseen tutkimusotteeseen. (Kasanen, Lukka & Siitonen 1991, 313 - 317) Tässä tutkimuksessa on piirteitä sekä käsiteanalyttisestä, toiminta-analyttisestä että konstruktiiivisestä tutkimusotteesta. Riskienhallinnan tutkiminen valtionhallinnon näkökulmasta on ollut melko vähäistä. Perinteinen riskienhallinnan käsitteistö ja ulottuvuudet saavat osittain uutta merkitystä, kun tutkitaan asiaa valtionhallinnon näkökulmasta. Tältä osin kyse on käsiteanalyttisestä tutkimuksesta. Riskienhallinnan kokonaisuus hahmotetaan usein hyvin eri tavoin, jolloin on tärkeää ymmärtää, mitä se merkitsee yksittäisille organisaatioille. Tällöin on yleensä välttämätöntä mennä tapaamaan ihmisiä heidän työpaikalleen ja havainnoida, miten riskienhallinta otetaan arkipäivän työrutiineissa huomioon. Näin tässä tutkimuksessa on piirteitä myös toiminta-analyttisestä tutkimusotteesta. Riskienhallintamenetelmän käyttöönotossa ovat organisaatiossa piilevät asenteet ja näkemykset avainasemassa. Ne vaikuttavat siihen, miten menetelmän käyttöönotto onnistuu. Lisäksi myös käyttöönoton laajuus ja käyttöönottopa vaikuttavat onnistumiseen. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tuottaa Valtiokonttorille tietoa siitä, miten Kaiku-Luotain-menetelmä toimii käytännössä. Kyse on menetelmän testauksesta, mikä on ominaista konstruktiiiviselle tutkimusotteelle.

Erilaiset tutkimustyytit on perinteisesti jaettu kolmeen ryhmään: kvalitatiiviseen tutkimukseen, kvantitatiiviseen tutkimukseen sekä tapaustutkimukseen (Hirsjärvi, Hurme & Sajavaara 2004, 180). Tämä tutkimus edustaa tutkimustyyteistä tapaustutkimusta. Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että yksittäisestä tapauksesta (tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia) tuotetaan yksityiskohtaista tietoa. Aineistonkeruussa käytetään useita menetelmiä, ja tyyppillisesti

tavoitellaan nimenomaan ilmiöiden kuvailemista, mutta koska tapaustutkimuksessa käytetään erilaisia tiedonkeruun ja -analyysin tapoja, ei sitä voida pitää pelkästään aineistonkeruun tekniikkana. Tapaustutkimusta ei kuitenkaan voida määritellä yksiselitteisesti, sillä sitä voi tehdä hyvin monella tavalla ja siten tapaustutkimus on käsitteenä monisyinen. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159) Syrjälän ja Nummisen (1988, 75) mielestä tapaustutkimuksessa on tärkeämpää tapauksen kokonaisvaltainen ymmärtäminen kuin yleistäminen.

Tutkimuksen empiirisen osan kokoamisessa on käytetty sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista tutkimusmetodia. Empiria rakentuu siten teemahaastattelusta ja avoimesta kyselystä. Teemahaastattelut tehtiin kahteen virastoon, avoin kysely tehtiin vain toiseen näistä. Teemahaastattelut toteutettiin parihaastatteluna. Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 48) mukaan teemahaastattelussa kaikkein olennaisinta on se, että yksityiskohtaisten kysymysten sijasta haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa. Tämä vapauttaa pääosin haastattelun tutkijan näkökulmasta ja tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Teemahaastattelu ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. Teemahaastattelujen runko on esitetty liitteessä 1. Hirsjärvi ym. (2004, 190) näkevät avoimen kyselyn etuna sen, että se antaa vastaajille mahdollisuuden sanoa, mitä heillä on todella mielessään. Avointa kyselyä on kritisoitu sen tuottamasta kirjavasta sisällöstä ja kyseenalaisesta luotettavuudesta. Tämän tutkimuksen osalta kysely tehtiin sähköpostitse toiseen tutkimuksen kohdevirastoon osittain samalle melko pienelle joukolle ihmisiä, jotka osallistuivat myös tutkimuksen haastatteluosuuteen. Tarkoituksena oli näin helpottaa kyselystä tehtävien tulkintojen tekemistä ja parantaa vastausaktiivisuutta. Avoimen kyselyn kysymykset on esitetty liitteessä 2.

## 1.4 Tutkimuksen rakenne

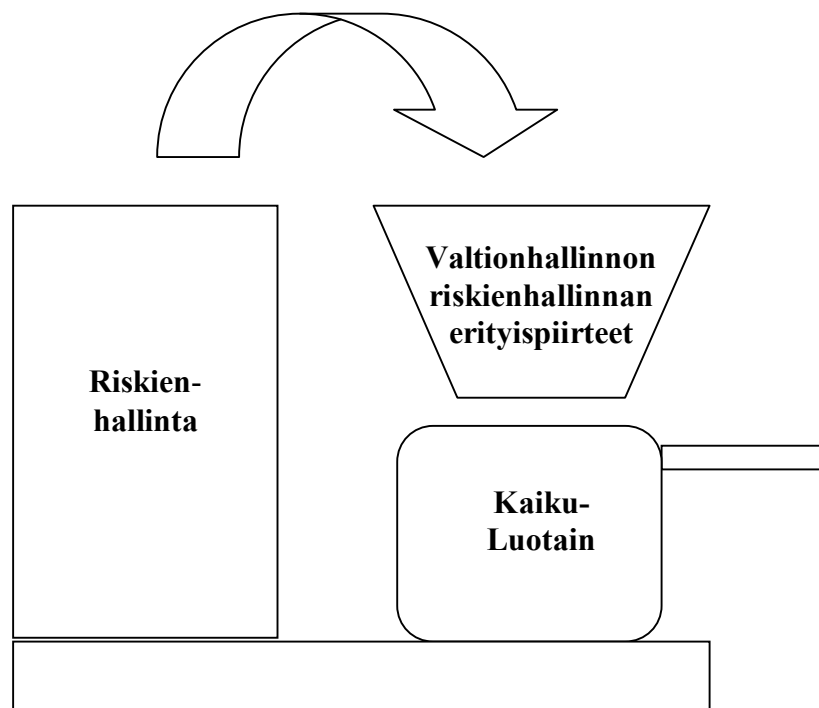
Kappaleessa kaksi käsitellään yleistä riskienhallinnan teoriaa. Tarkoituksena on avata monimuotoista riskin käsitettä ja riskin kokemiseen liittyviä ulottuvuuksia. Riskien tyypittelyllä jäsennetään riskikenttää. Riskienhallinnan avulla voidaan hallita erilaisia riskejä. Olennaista on, että riskienhallinta on jatkuvaa toimintaa, jota voidaan kuvata prosessina. Riskienhallinnan yleisen teorian käsittely päätetään kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kuvaamiseen ja kansainvälisen COSO ERM -viitekehyksen esittelyyn.

Kolmannessa kappaleessa keskitytään valtionhallinnossa toteutettavan riskienhallinnan kuvaamiseen ja eroihin verrattuna yksityisten yritysten riskienhallintaan. Aihetta lähestytään riskienhallinnan tarpeen näkökulmasta kuvaamalla valtionhallinnon muutostrendejä ja esittämällä tuloksellisuuden vaatimukset valtionhallinnossa. Tämän jälkeen käsitellään riskejä ja riskienhallintanäkemyksiä valtionhallinnossa ja esitetään valtionhallinnon riskienhallinnan erityispiirteitä. Seuraavaksi käsitellään sisäisen valvonta riskienhallinnan osana. Merkittävänä osana siihen kuuluu, että valtionhallinnon organisaatioiden toimintakertomuksen tulee sisältää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Valtiovarainministeriö on ohjeistanut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikon avulla, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta pitäisi järjestää valtion virastoissa, laitoksissa ja rahastoissa. Kolmannen kappaleen lopuksi kuvataan ajankohtaisten tutkimustulosten perusteella riskienhallinnan nykytilaa ja haasteita valtionhallinnossa.

Kappaleessa neljä kerrotaan aluksi taustaa Valtiokonttorin kokonaisvaltaisen riskienhallintamenetelmän, Kaiku-Luotaimen, kehittämiseksi. Tämän jälkeen esitetään teoreettisesti Kaiku-Luotaimen menetelmä ja sen vaiheet. Seuraavaksi käsitellään haastatteluaineiston avulla, millaiset lähtökohdat tutkimuksen kohteeksi valituilla virastoilla on riskienhallintaan. Kyselyn perusteella esitetään menetelmästä saadut kokemukset. Viidennessä kappaleessa kootaan yhteen haastattelujen ja kyselyn tulokset. Kuudennessa kappaleessa esitetään koko tutkimuksen johtopäätökset.

## 1.5 Tutkimuksen viitekehys

Kuviossa 1 on esitetty tutkimuksen viitekehys. Tutkimuksen teoria rakentuu yleisestä riskienhallinnan teoriasta, joka on usein kirjoitettu yritysten näkökulmasta. Sitä voidaan soveltaa kuitenkin monilta osin myös valtionhallinnon organisaatioihin. Yrityksissä käytössä olevat riskienhallintamenetelmät eivät välttämättä kuitenkaan sovi suoraan sovellettaviksi valtionhallinnon organisaatioihin. Siksi on tärkeää tunnistaa valtionhallinnon riskienhallinnan erityispiirteet ja organisaatioiden tarpeet, jotta riskienhallintaa pystytään onnistuneesti toteuttamaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Kaiku-Luotain on valtion virastoille ja laitoksille suunniteltu riskienhallintamenetelmä, jonka tarkoitus on helpottaa erityisesti operatiivisten riskien hallintaa.



KUVIO 1 Tutkimuksen viitekehys

## 1.6 Keskeiset käsitteet

*Riskillä* tarkoitetaan vaaraa, yllättävää tapahtumaa, joka kielteisellä tavalla estää realisoituessaan kokonaan tai väliaikaisesti jonkun tavoitteen toteutumisen. Riskin matemaattinen suuruus perustuu riskin todennäköisyyteen ja laajuuteen, joiden yhteisvaikutus ratkaisee käytettävissä olevat hallintakeinot. (Santanen, Laitinen & Kekäle 2002, 41) Riskin käsitteen monimuotoisuudesta johtuen siihen palataan vielä kappaleessa 2.1.1

*Riskienhallinta* voidaan määritellä seuraavasti: ”Riskienhallinta on kokonaisnäkemys olemassa olevista vaaroista ja järjestelmällinen tutkimus siitä, miten niistä aiheutuvat menetykset voidaan minimoida, sekä tähän tutkimukseen perustuva edullisimpien hallintakeinojen valitseminen ja toteuttaminen.” (Berg 1994, 43) Riskienhallinnan käsitettä ja tavoitetta käsitellään laajemmin kappaleessa 2.2.1

*Sisäisellä valvonnalla* tarkoitetaan prosessia, jota organisaation johtoelin, toimiva johto ja muu henkilöstö toteuttaa saadakseen kohtuullisen varmuuden seuraavien tavoitteiden saavuttamisesta: toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, taloudellisten tietojen raportointi ja organisaatiota koskevien lakien ja määräysten noudattaminen. (www.coso.org 2006)

*Valtion virastot ja laitokset* ovat valtion keskushallintoon kuuluvia organisaatioita, joita toimii jokaisen ministeriön toimialalla. Ministeriöitäkin voidaan pitää virastoina, mutta tässä tutkimuksessa käytetään ensin mainittua näkökulmaa. Valtion virastoja ja laitoksia on yhteensä noin sata ja niiden tehtävät ja koko vaihtelevat. Yhteensä ne työllistävät yli 20 000 työntekijää. Monet virastot ja laitokset hoitavat hallintotehtäviä. Niiden toiminta voi liittyä myös tietohallinto- ja rekisteritehtäviin. Useiden virastojen ja laitosten tehtävänä on tietyn toimialan kehittäminen ja alan tuottaman tiedon välittäminen koko yhteiskunnan käyttöön. (www.suomi.fi 2006a)

*Valtion liikelaitoksilla* tarkoitetaan puolestaan valtion omistamia laitoksia, jotka yritysten tapaan toimivat markkinoilla ja vastaavat omasta taloudestaan. Niiden talous on irrotettu valtion tulo- ja menoarviosta. Eduskunta ja hallitus ohjaavat niitä tulos- ja palvelutavoitteilla. Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002) säätelee tarkemmin niiden toimintaa. (www.suomi.fi 2006b)

## 2 RISKIENHALLINNAN TEORIA

### 2.1 Riski

#### 2.1.1 Riskin määrittely

Sanan ”riski” uskotaan yleisesti olevan peräisin Italian sanasta ”risicare”, joka tarkoittaa suomen kielellä uskaltaa (Kuusela & Ollikainen 2005, 16). Riskin perinteisiä synonyymeja suomen kielessä ovat muun muassa vahingonvaara, vahingonuhka ja tappionvaara. Niiden tarkoituksena on ilmaista mahdollisuutta vahingolliseen, haitalliseen, epäedulliseen tai vaaralliseen tapahtumaan. (Juvonen, Korhonen, Ojala, Salonen & Vuori 2005, 7)

Sanalle riski on muodostunut monia arkisia ja tieteellisiä merkityksiä. Yleiskielessä riskillä kuvataan vaarallisia tilanteita, joilla on erilaisia kielteisiä seurauksia. (Kamppinen & Raivola 1991a, 7) Juvosen ym. (2005, 7) mukaan riskissä on käytännössä kyse siitä, että jotain epäedullista voi tapahtua henkilölle itselleen, toiselle henkilölle tai ihmisjoukolle tai näiden omistamalle omaisuudelle. Riskien määrä ja sisältö muuttuu koko ajan, joten riskille on kehittynyt useita erilaisia tieteellisiä määritelmiä (Kuusela & Ollikainen 1998, 16). Tieteellisille määritelmille on ominaista arkikielen näkökulma vahingolliseen, haitalliseen, epämiellyttävään tai vaaralliseen tapahtumaan. (Kamppinen & Raivola 1991a, 7).

Riskienhallintaan liittyvässä kirjallisuudessa tieteellisenä peruslähtökohtana riskille pidetään usein Koganin ja Wallachin vuonna 1964 esittämää määritelmää: ”Riski on kaksitahoinen, toisaalta se sisältää mahdollisuuden ja toisaalta vaaran aspektin”. Juvosen ym. (2005, 8) mielestä arkikielen ja tieteen määritelmä riskistä eroaa nimenomaan siinä, että tieteessä riskin käsitteeseen nähdään sisältyvän myös mahdollisuus jostain paremmasta. Voidaan olettaa, että arkikielessä kyseinen näkökulma tulee esille varsin harvoin.

Riskistä on olemassa useita tieteellisiä määritelmiä, joille kaikille on olemassa omat perustelunsa, koska riski on monitahoinen asia. Esimerkiksi Vaughan (1997, 8) määrittelee riskin olosuhteeksi, jossa tapahtuman lopputulos poikkeaa odotetusta lopputuloksesta. Suomisen (1996, 65) mukaan puolestaan riskin luonteeseen kuuluu yllätyksellisyys. Myöhemmin Suominen (2003, 9) on korostanut, että riskiin kuuluu olennaisena osana myös se, että erilaisten tapahtumien todennäköisyyksiä

arvioidaan poikkeuksetta. On lisäksi esitetty, että riskin olemukseen liittyy aina myös se, että tapahtumien hajonta vaihtelee ja riskien toteutuminen on yksilöstä riippuvaa (Kuusela & Ollikainen 2005, 28 - 29). Mattila (2006) puolestaan näkee riskitapahtumina myös tekemättä jättämisen silloin, kun se on harkittua ja sen, että jotakin jää tekemättä, vaikka se oli tarkoitus tehdä. Suomisen (2003, 9) mielestä täysin turvallinen ja riskitön toiminta on erittäin harvinaista.

Riskin käsitettä voidaan ajatella myös vakuuttamisen näkökulmasta. Kuusela & Ollikainen (2005, 16 - 17) ovat esittäneet, että riskeissä on kysymys tapahtumista, jotka voivat kohdata ihmisiä tai yrityksiä ja niitä pääomia, joita ihmiset tai yritykset omistavat. Riskin toteutuessa voivat tulla kyseeseen erilaiset arvonmenetykset. Näitä voivat olla rahallisen arvon, ympäristöarvon, terveydellisen arvon tai yhteiskunnallisen arvon menetys.

Riskiin liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien arviointia voidaan tehdä esimerkiksi kokemusperäisesti, tapaustutkimusten avulla tai laskennallisesti. Laskennallisessa arvioinnissa jätetään useimmiten mittaamatta tapahtuman liittyvät odotukset. Riski määritellään yleensä todennäköisyyden (tapahtumiin liittyvä epävarmuus) ja merkittävyyden (tapahtumien laajuus ja vakavuus) perusteella. (Juvonen 2002, 15; Juvonen ym. 2005, 8)

Riski = Todennäköisyys x riskin merkittävyys

Juvonen ym. (2005, 9) kritisoivat perinteistä riskin määritelmää. Ongelmana määritelmässä on se, että määritelmän avulla ei pystytä selkeästi asettamaan riskejä tärkeysjärjestykseen sen mukaan, missä järjestyksessä niihin tulisi varautua. Riskin todennäköisyys ja riskin merkittävyys ovat perinteisessä riskin määritelmässä keskenään samanarvoisia, vaikka todellisuudessa todennäköisyyden ja merkittävyyden asteet vaihtelevat. Jos riskin todennäköisyys on pieni ja samanaikaisesti riskin merkittävyys on suuri, riski uhkaa väistämättä yrityksen olemassaoloa, jos siihen ei ole varauduttu. Päinvastaisessa tilanteessa, riskin todennäköisyyden ollessa hyvin suuri ja riskin merkittävyyden pieni, riskin toteutuminen aiheuttaa vain pienen taloudellisen menetyksen. Perinteinen riskin määritelmä antaa saman lopputuloksen, joka ei riipu riskin todennäköisyyden ja merkittävyyden asteesta. Juvosen ym. (2005, 9) määritelmässä lopputulos saattaa vaihdella.

Tätä taustaa vasten kaikki matemaattiset riskin määritelmät voidaan ymmärtää vain osatottuuksina. Riskejä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että pienten yksittäisten varsin merkityksettömiltä tuntuvien riskien kokonaisvaikutus voi muodostua suureksi. Riskien arvioinnin tulisi tämän takia perustua kokonaisvaltaiseen analyysiin. (Juvonen 2002, 15; Juvonen ym. 2005, 11)

Kamppisen ja Raivolan (1991a, 8) näkemyksen mukaan riskin määritelmän eri puolet korostuvat asiayhteydestä riippuen. Todennäköisyys korostuu riskitapahtumissa, jotka tunnetaan hyvin ja joiden vaikutus arvioidaan pieneksi. Arkipäiväisissä riskeissä puolestaan hyödyt korostuvat niin, että haitat jäävät helposti liian vähälle huomiolle. Katastrofaalisten riskien arvioinnissa todennäköisyyden merkitys vähenee, koska suuri haitta on sietämätön pienelläkin todennäköisyydellä. Waringin ja Glendonin (1998, 172 - 183) mielestä riskiä on vaikea määritellä yksiselitteisesti, koska se muuttuu käsitteenä jatkuvasti yksilöllisten ja yhteiskunnallisten arvojen pohjalta. Luonteeltaan riskit ovat yksilön tajuntaan liittyviä ilmiöitä, minkä vuoksi ne usein ovat subjektiivisia. Ihmisten havaintoihin uhista, vaaroista ja riskeistä vaikuttavat sosiaaliset, kulttuuriset ja ammatilliset ennakkoluulot.

Edellä kuvattu osoittaa, että riskiä on käsitteenä mahdotonta kuvata yksiselitteisesti. Tieteessä ja arkikielessä esitetyille näkemyksille on kuitenkin yhteistä se, että riski määritellään pääasiassa kielteiseksi asiaksi. Se, miten riski on mitattavissa, riippuu puolestaan paljolti riskin olemuksesta.

### **2.1.2 Riskin kokeminen**

Juvosen ym. (2005, 7 - 8) mukaan riskiin liittyy kolme tekijää, jotka vaikuttavat siihen, millaisena se koetaan. Näitä ovat tapahtumaan liittyvä epävarmuus, tapahtumaan liittyvät odotukset ja tapahtuman laajuus ja vakavuus.

Kun tapahtumaan liittyy epävarmuutta, voidaan ymmärtää, että siihen liittyy myös jonkinlaista riskiä. Mikäli tapahtuman tai toimenpiteen seuraus tai tulos on täydellisesti ennalta tiedossa, kyseessä ei ole riski. Kielteistä lopputulostakaan ei voida pitää riskinä, jos lopputulos on etukäteen tiedossa. Käytännössä epävarmuuden aste eli vahingon sattumisen todennäköisyys voi vaihdella eri tapahtumien kesken erittäin paljon. Toinen riskin tekijä on tapahtumaan liittyvät odotukset. Odotukset määrittävät pitkälti sen, millaisena riski ja sen mahdollinen toteutuminen koetaan. Tapahtumaan liittyvien odotusten lisäksi tapahtuman laajuus ja merkityksellisyys sekä itselle että muille vaikuttavat ris-



kin koettuun vakavuuteen. (Juvonen ym. 2005, 7 - 8) Jos esimerkiksi taloudelliset panokset ovat suuret, riskiin suhtaudutaan vakavammin.

Kamppisen & Raivolan (1995, 25) mukaan riski ja epävarmuus liittyvät kiinteästi toisiinsa. Molemmat kuuluvat yksilön luontaiseen päätöksentekoon. Yksilöllä on päätöksenteossa useita mahdollisuuksia, joiden toteutumiseen hänen toimintansa voi johtaa eri todennäköisyyksillä. Mahdollisuudet voivat olla hänen tai muiden henkilöiden näkökulmasta toivottuja tai ei-toivottuja. Päätöksenteosta, johon liittyy riskiä on kyse silloin, kun seurauksia päätöksenteosta ei tunneta varmuudella, mutta eri seurausten todennäköisyydet tunnetaan. Riskin sijasta on kyse epävarmuudesta, kun on tiedossa vaihtoehtoiset tavat toimia ja tiedetään näiden seuraukset, mutta seurausten todennäköisyyttä ei pystytä arvioimaan. Epävarmuuden jälkeen tulee tietämättömyys. Tietämättömyys voidaan nähdä epävarmuutta syvempänä, sillä siinä ei tunneta kaikkia vaihtoehtoja eikä niiden mahdollisia seurauksia.

Riskiarviot vaihtelevat henkilöiden välillä huomattavasti. Esimerkiksi varovaista, riskit tarkasti harkitsevaa ihmistä, voidaan kutsua riskin karttajaksi. Hän pelkää helposti epäonnistuvansa, eikä uskalla ottaa riskejä. Riskin ottaja puolestaan etsii tietoisesti uusia haasteita ja on valmis vastaamaan haasteisiin. Tällainen ihminen näkee riskit mahdollisuuksina. Sellaista ihmistä, joka ei pyri karttamaan riskiä, mutta ei toisaalta sellaista etsi, voidaan pitää riskineutraalina. (Suominen 1994, 27) Käytännössä yksilöitä on vaikeaa listata Suomisen esittämän jaon perusteella, koska yksilön suhtautuminen riskeihin riippuu monesta tekijästä.

Riskikokemukseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi riskin hallittavuus ja rajoitettavuus sekä henkilön arviointikyky, henkilökohtaiset ominaisuudet ja vapaaehtoisuus (Kuusela & Ollikainen 2005, 17 ja 29). Yksilöiden ja ryhmien välillä on eroja siinä, miten he ymmärtävät riskien jakautuneen. Erot perustuvat kokemuksiin, elinolosuhteisiin ja yksilön käytettävissä oleviin resursseihin. (Raivola & Kamppinen 1991b, 22 - 23)

Asiantuntijat näkevät riskin usein todennäköisyyksinä ja riskien hahmotteluna. Tämän takia monet riskinäkemykset ovat rationaalisia, teknologisia ja määrällisiä. Asiantuntijoiden riskiarviot perustuvat esimerkiksi kuolleisuustilastoihin. Maallikko joutuu tekemään havainnot riskeistä aistein ja usein hatarilla tiedoilla. (Kuusela & Ollikainen, 2005, 29) Maallikoiden ja asiantuntijoiden keskeinen ero riskin hahmottamisessa on se, että he ottavat eri asioita huomioon. Asiantuntijat arvioivat riskiä aina ottaen huomioon sekä riskin todennäköisyyden että suuruuden. Maallikoiden suhteen kyseeseen

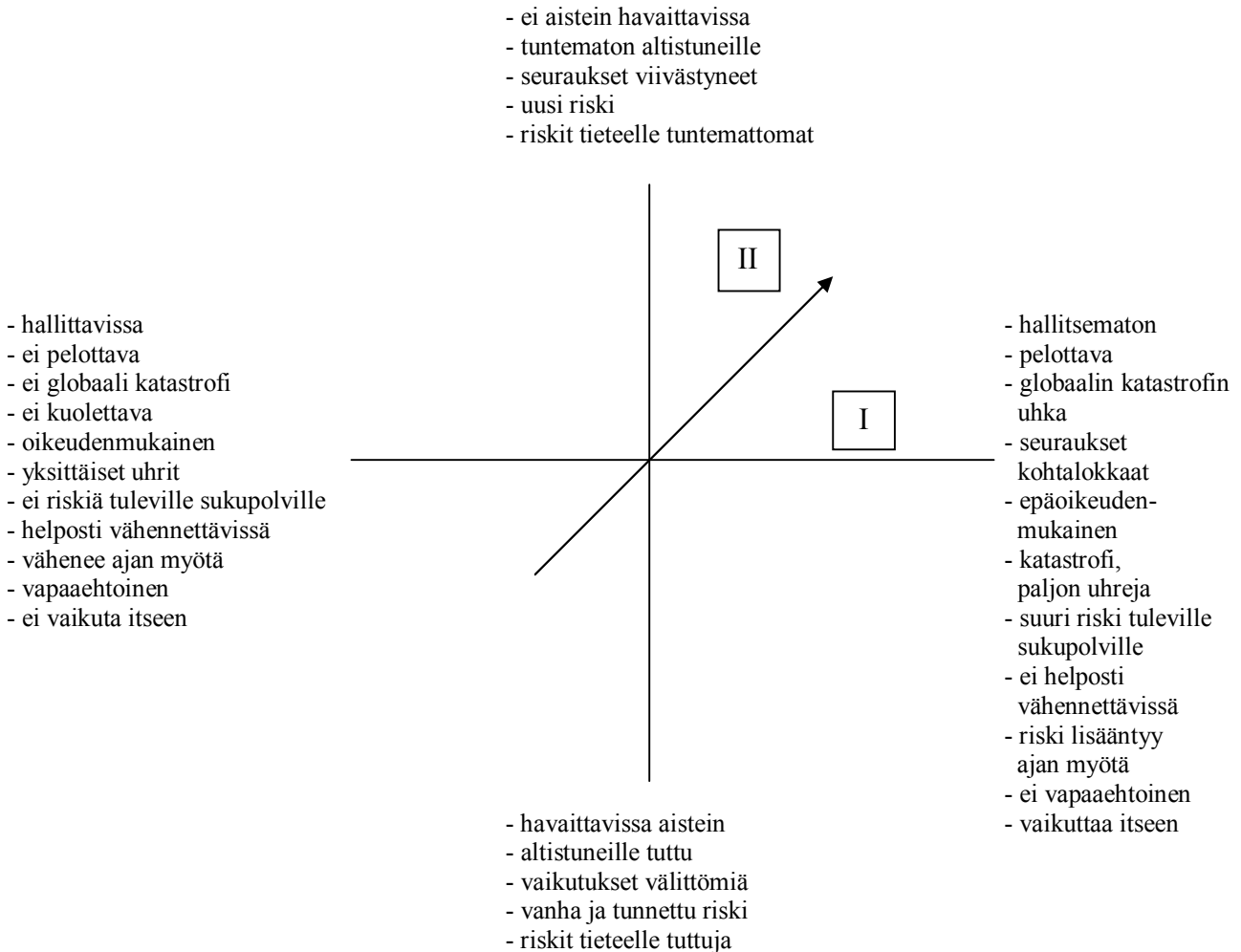
tulevat todennäköisyyttä korostava arvio, todennäköisyyden ja vakavuuden huomioon ottava arvio sekä vain vakavuuteen huomiota kiinnittävä arvio. (Juvonen ym. 2005, 13)

Ne henkilöt, jotka korostavat riskien vakavuutta, kokevat riskit myös usein muita henkilöitä merkittävimiksi. Tällaiset henkilöt eivät useinkaan näe kovin paljon uhkia lähiympäristössään, mutta ne riskit, jotka he huomaavat, he myös haluavat välttää, vaikka riskin toteutumisen todennäköisyys olisi erittäin epätodennäköinen. Riskin todennäköisyyttä korostavat henkilöt näkevät ympärillään useimmiten ainoastaan pelkoa herättäviä uhkia, koska he eivät osaa arvioida uhkien suuruutta. Tämän takia pienetkin riskit saattavat tuntua heidän mielestään pelottavilta. Tällaisia henkilöitä voidaan pitää riskin karttajina. (Juvonen ym. 2005, 13)

Yritystoimintaa uhkaaviin riskeihin ottavat yleisimmin kantaa esimerkiksi yrityksen ylin johto, riskipäälliköt ja yrityksen ulkopuoliset asiantuntijatahot (vakuutusyhtiöiden riskipäälliköt, tilintarkastajat ym.) (Juvonen ym. 2005, 12). Työpaikoilla erot riskikäsityksessä ilmenevät organisaation eri tasoilla toimivien henkilöiden suhtautumisessa. Mitä ylempänä organisaatiossa henkilö on, sitä enemmän hän kiinnittää huomiota taloudellisiin riskeihin. Suoritustason työntekijöitä huolettaa eniten konkreettiset riskit, jotka liittyvät usein työturvallisuuteen. Myös arvioijan koulutus vaikuttaa mielipiteisiin, sillä useimmat ihmiset painottavat omalla vastualueellaan olevia riskejä. (Raivola & Kamppinen 1991b, 23 - 24)

Bellantien ja Linkin (1981, 408 - 409) tutkimustulosten perusteella suhtautuminen riskeihin vaikuttaa myös siihen hakeutuuko henkilö työhön julkiselle vai yksityiselle sektorille. Tutkimuksen mukaan työpaikan pysyvyys on todennäköisempää julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin työstä saatavaa palkkaa pidetään myös varmempana kuin vastaavaa yksityiseltä sektorilta. On arvioitu, että todennäköisyys joutua työttömäksi julkisen sektorin työnantajan palveluksesta on puolet epätodennäköisempää verrattuna yksityisen työnantajan palveluksessa oleviin. Se, kuinka paljon yksilö arvostaa työssään edellä mainittuja seikkoja, riippuu hänen riskin karttamisen tasostaan. Riskiä karttavilla ihmisillä on taipumus hakeutua töihin julkiselle sektorille.

Slovic (1987) on havainnollistanut riskien kokemisen ulottuvuuksia (kuvio 2). Kuviota tulee tulkita seuraavasti: Mitä kauempana oikealla ylhäällä toiminto on riskikartassa eli mitä voimakkaammin sitä arvioidaan pelottavuuden (I) ja tuntemattomuuden (II) osatekijöiden suhteen, sitä suuremmaksi riski arvioidaan ja sitä enemmän riskienhallinnan toimenpiteitä ollaan valmiita ehdottamaan.



KUVIO 2 Riskien kokemisen ulottuvuudet Slovicin mukaan (Raivola & Kamppinen 1991b, 17)

Kuuselan ja Ollikaisen (2005, 30 - 31) mukaan riskejä yliarvioidaan usein esimerkiksi sen takia, että tietyt riskit ovat julkisuudessa enemmän kuin toiset. Riskien haitallisten vaikutusten näkyvyys saattaa aiheuttaa riskien toteutumisen yliarviointia. Tämän vuoksi usein toistuvat ja laajasti uutisoidut riskit yliarvioidaan. Tarjolla oleva tieto riskeistä kasvattaa riskitietoisuutta ja tämän vuoksi harvoin tapahtuvat asiat saattavat jäädä aliarvioiduiksi. Myös tapahtumien tarkastelunäkökulmat sekä asian kertomis- ja esittämistavat vaikuttavat riskinäkemysiin.

Riskin kokemiseen näyttävät vaikuttavan eri tutkimustulosten perusteella ensinnäkin riskin perusominaisuudet eli tapahtumaan liittyvä epävarmuus, siihen liittyvät odotukset ja tapahtuman laajuus ja vakavuus. Toiseksi riskin kokemiseen vaikuttavat myös yksilön ominaisuudet, asema organisaatiossa ja aikaisemmat kokemukset riskeistä. Kolmanneksi riskin kokemiseen vaikuttavat riskin perusominaisuuksista ja yksilöstä riippumattomat seikat kuten riskin julkisuusarvo.

### 2.1.3 Riskien tyypittelyjä

Riskit jaetaan riskienhallinnan teoriassa yleisimmin vakuutettaviin ja ei-vakuutettaviin riskeihin. Vakuutettavia ja ei-vakuutettavia riskejä voidaan kutsua myös staattisiksi ja dynaamisiksi riskeiksi. Staattisia riskejä voidaan pitää melko muuttumattomina riskeinä (esim. paloriski), kun taas dynaamiset riskit muuttuvat olosuhteiden mukaan hyvinkin voimakkaasti (esim. hintojen vaihtelu). Staattisten riskien olemassaolo ei ole riippuvainen yrityksen tai yksilön päätöksistä. Käytännössä staattisten riskien toteutumisen todennäköisyys on helpommin arvioitavissa kuin dynaamisten riskien todennäköisyys. Tästä syystä niitä varten voidaan kehittää vakuutuksia ja riskejä voidaan siirtää maksua vastaan vakuutusyhtiön kannettavaksi. Staattiset riskit ovat tyypillisiä tilanteissa, joissa vaihtoehtoina on joko tilanteen säilyminen ennallaan tai tappion mahdollisuus. Dynaamisiin riskeihin puolestaan yritys tai yksilö voi itse vaikuttaa merkittävästi. Tämän vuoksi niitä ei voida yleensä siirtää muiden kannettavaksi. (Kuusela & Ollikainen 2005, 33 - 34)

Käytännössä riskien tyypittelyssä sovelletaan useimmiten jakoa vahinkoriskeihin (joihin voi varautua vakuuttamalla) ja liikeriskeihin (joihin ei voi varautua vakuuttamalla). Bergin (1994, 24 - 26) mukaan vahinkoriskillä tarkoitetaan riskiä, joka toteutuessaan aiheuttaa taloudellista vahinkoa. Vahinkoriskit voidaan ymmärtää tiedossa olevina riskeinä, joiden toteutumisesta aiheutuvien menetysten estämiseksi tai pienentämiseksi voidaan sijoittaa varoja tai luopua tuloista. Vahinkoriskien hallintaan sijoitetut varat eivät tuota yritykselle voittoa, mutta ne voivat pienentää menoja esimerkiksi vakuutusmaksualennusten muodossa. Osa vahinkoriskeistä on sellaisia, jotka voidaan siirtää toisten kannettaviksi, osa taas jää yrityksen itsensä hoidettavaksi samoin kuin liiketaloudelliset riskitkin. On pidettävä mielessä, että kaikkiin vahinkoriskeihin ei välttämättä ole taloudellisesti järkevää varautua vakuuttamalla.

Vahinkoriskien lista on yrityksissä usein hyvin pitkä. Vahinkoriskeiksi voidaan luokitella esimerkiksi palo-, kuljetus-, rikkoutumis- ja vuotoriskit. Vahinkoriski vaikeuttaa usein yrityksen liiketoimintaa ja aiheuttaa siten myös liiketoimintariskin. Näin voi käydä esimerkiksi, kun yrityksen toiminta keskeytyy tulipalon johdosta. Toiminnan keskeytyminen voi tuottaa huonoa mainetta yritykselle esimerkiksi ympäristövahingon johdosta tai sen vuoksi, että yritys ei pysty toimittamaan tuotetta sovitun aikataulun puitteissa. (Juvonen ym. 2005, 11 - 16)

Vahinkoriskejä voidaan ryhmitellä hyvin monella eri tavalla. Esimerkiksi Ettala (1986, 20 - 21) jakaa vahinkoriskit neljään ryhmään: omaisuusriskeihin, tietoriskeihin, henkilöriskeihin ja toimintariskeihin. Berg (1994, 27) esittää puolestaan erilaisen, riskianalyysin tekojärjestykseen perustuvan, ryhmittelytavan vahinkoriskeihin. Berg jakaa riskit toiminnan mukaisiin riskeihin, kohteen mukaisiin riskeihin, puhtaisiin vahinkoriskeihin eli vahinkotapahtuman mukaisiin riskeihin, erityisriskeihin ja muutosriskeihin. Suomisen (1996, 67) vahinkoriskijako on puolestaan neliluokkainen: omaisuusriskit, henkilöriskit, vastuu- ja keskeytysriskit ja muut vahinkoriskit. Yleisimmin sovelletaan Ettalan ja Suomisen esittämää riskijakoa, mutta jako pitää miettiä aina tilanteeseen sopivaksi.

Liiketaloudellinen riski eli liikeriski on riski, jonka yritys ottaa liikevoiton saamiseksi. Liikeriskit ovat sellaisia, että niiden toteutuminen estää jostain palvelusta tai tuotteesta suunnitellun voiton saamisen tai pienentää sitä, jolloin näihin sijoitetut varat saatetaan menettää jopa kokonaan. Esimerkkejä liikeriskeistä ovat esimerkiksi se, että yrityksen kilpailija tuo markkinoille yrityksen tuotteen kanssa samanlaisen mutta halvemmän tuotteen tai se, että yrityksen käyttämän raaka-aineen hinta nousee odottamatta. Myös huonosti suunniteltu tuote, lakko tai valtiovallan yrityksen kannattavuutta heikentävät toimenpiteet täyttävät liiketoimintariskin tunnuspiirteet. Liikeriskit voidaan luonteensa perusteella jakaa viiteen ryhmään. Näitä ovat tekniset riskit, sosiaaliset riskit, taloudelliset riskit, poliittiset riskit ja henkilöstöriskit. Liikeriskien välttämiseksi yritys ei voi useinkaan tehdä mitään. (Berg 1994, 24)

Bergin (1994, 24) näkemyksen mukaan liikeriskien ja vahinkoriskien rajaa ei voida pitää täysin selvänä. Jako saattaa olla riskienhallinnan kannalta jopa vaarallinen. Jakoa hämärtää myös se, että koko ajan pystytään vakuuttamaan enemmän myös liikeriskejä. Samaa mieltä on myös Suominen (1996, 68), joka huomauttaa lisäksi, että liiketoimintariskien määrittely ei voi koskaan olla täysin kattava, koska riskit muuttuvat nopeasti. Liiketoimintariskeinä tulisi ottaa huomioon ainakin seuraavat riskit: kannattavuuteen ja rahoitukseen liittyvät riskit, valmistukseen ja tuotantopolitiikkaan liittyvät riskit, kilpailutilanteen ja markkinointimahdollisuuksien muutokset, henkilöstövoimavaro-

jen käyttöön liittyvät riskit, liikesuhteisiin liittyvät riskit, yhteiskunnalliset muutokset ja muut toimialasta johtuvat erityistekijät. Vahinkoriskien ja liikeriskien välille muodostunutta jakoa on Suomisen näkemyksen mukaan pyritty jopa tarkoituksellisesti häivyttämään. Klassinen jako pitää kuitenkin ottaa huomioon ainakin siinä tilanteessa, kun mietitään varautumista erilaisiin riskeihin. (Suominen 1996, 65 - 68)

## **2.2 Riskienhallinta**

### **2.2.1 Riskienhallinnan määrittely ja tavoitteet**

Riskienhallinta ei ole käsitteenä vakiintunut. Riskienhallinnan määritelmässä esiintyy painotuseroja esimerkiksi riippuen riskienhallinnan asiayhteydestä ja riskienhallintatyötä tekevien ihmisten taustoista. Riskienhallinnan olemusta kuvaa Engblomin (2003, 19) mielestä se, ettei yksikään laki tai säädös määrittele riskienhallinnan sisältöä. Suomisen (2003, 27) mukaan riskienhallinnassa on kyse prosessista, jonka avulla yritystä uhkaavat vaarat voidaan torjua ja pitää niistä aiheutuvat menetykset niin pieninä kuin mahdollista. Riskienhallinta voidaan ymmärtää joko suppeana tai laajana ajattelu- ja toimintatapana. Perinteinen, suppea määrittely tarkoittaa lähinnä vahinkoriskien hallintaa. Laajemmin määriteltynä riskienhallinta kattaa organisaation kaikkiin riskeihin varautumisen.

Perinteinen riskienhallinta perustuu pääasiassa reagointiin. Tämä tarkoittaa sitä, että kun huomataan uusi riski, etsitään sille mahdollisimman edullinen suojaus. Riskienhallinta, jota ohjaa tällainen toimintamalli, perustuu pääasiassa vakuuttamiseen. Toiminnan tehokkuutta mitataan näin vakuutusmaksusäästöinä. (Suominen 2003, 29) Tällaista ei voida pitää kovin kehittyneenä riskienhallintana.

Haines (1992, 317 - 319) korostaa, että riskienhallinnan pitäisi olla kvantitatiivisiin menetelmiin perustuva järjestelmällinen prosessi. Matemaattisiin ja tilastollisiin menetelmiin pohjautuva riskienhallinta lähtee ajatuksesta, että kaikki riskit ja epävarmuustekijät voidaan ennakoida, mitata, mallintaa ja arvioida. Asia ei ole kuitenkaan näin yksiselitteinen. Esimerkiksi Kuusela ja Ollikainen (2005, 13) kritisoivat tätä näkemystä. Kvantitatiivinen mittaaminen kuuluu riskienhallintaan, mutta yksinomaan sen avulla ei toteudu monipuolinen riskienhallinta.

Pöystin (2006) mukaan riskienhallintaa voidaan lähestyä ainakin neljästä näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan puhua strategisesta riskienhallinnasta, joka on osa organisaation johtamista ja ohjausta. Toiseksi riskienhallinta voidaan ymmärtää erityisesti rahoitukseen ja sen hallintaan liittyvänä toimintona. Kolmantena näkökulmana riskienhallintaan voidaan pitää vahinko- ja henkilöriskien hallintaa erityisesti vakuutusteoriaan ja vahinkohistoriaan ja sen analyysiin perustuvana toimintana. Neljäs lähestymistapa on organisaation operatiivinen riskienhallinta, joka sisältää turvallisuusjohtamisen ja turvallisuustyön.

Juvonen ym. (2005, 20) näkevät riskienhallinnan tavoitteena ennen kaikkea katastrofien välttämisen ja liiketoiminnan jatkuvuuden varmistamisen. Myös Jauri (1997, 12) ja Suominen (2003, 155) korostavat, että riskienhallinnan perimmäinen tarkoitus on yritystoiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Engblom (2003, 20) korostaa, että riskienhallinnan tarkoituksena ei ole poistaa kaikkia riskejä, koska välttämällä riskejä yritys menettää samanaikaisesti ainakin osa toiminnan kehittämismahdollisuuksista. Riskienhallinnan perusajatuksena voidaan pitää siten kustannusoptimin löytämistä riskienhallintaan käytettyjen varojen ja riskien toteutumisesta aiheutuvien kustannusten välille. Suominen (2003, 155) tiivistää tämän ajatuksen: kyse on mahdollisimman kattavan ja kustannustehokkaan suojajärjestelmän rakentamisesta.

Riskienhallinnan voidaan nähdä kuuluvan myös keskeisesti yrityksen turvallisuusjohtamiseen ja kiinteänä osana päivittäisjohtamiseen. Se on parhaimmillaan ennakoivaa toimintaa yrityksen turvallisuuden parantamiseksi. (Riskien arviointi 2003) Riskienhallintaa voidaan pitää organisaation omailemaisena toimintona ja liikkeenjohtojärjestelmän osana. Parhaimmillaan se palvelee koko yrityksen toimintaa, sen vaikutukset ovat mitattavissa ja sitä voidaan jopa kontrolloida budjetin avulla. On tärkeää, että esimiehet ja työnjohto omaksuvat riskienhallinnan toimintamallin, jotta ajattelu etenee suoritustasolle asti. Arkisen riskienhallinnan voidaan ymmärtää perustuvan yrityksissä normaaliin järjen käyttöön ja hyväksi havaittuihin ratkaisuihin. (Suominen 2003, 28 - 31) Riskienhallinnassa pitää olla kärsivällinen, sillä hyvät käytännöt syntyvät usein vasta vuosien kokemusten perusteella.

Riskienhallinta ja sen tavoitteet voidaan määritellä monella tavalla. Riskienhallinnan määrittelyyn ja tavoitteisiin vaikuttaa olennaisesti se, millaisten riskien kanssa ollaan tekemisissä. Mitä laajemmin riskienhallinta on kytkeytynyt organisaation eri toimintoihin ja organisaatiotasolle, sitä enemmän riskienhallinta saa merkityksiä. Tällöin riskienhallinta ei voi perustua pelkkään riskien välttämiseen.

## **2.2.2 Riskienhallintaprosessi**

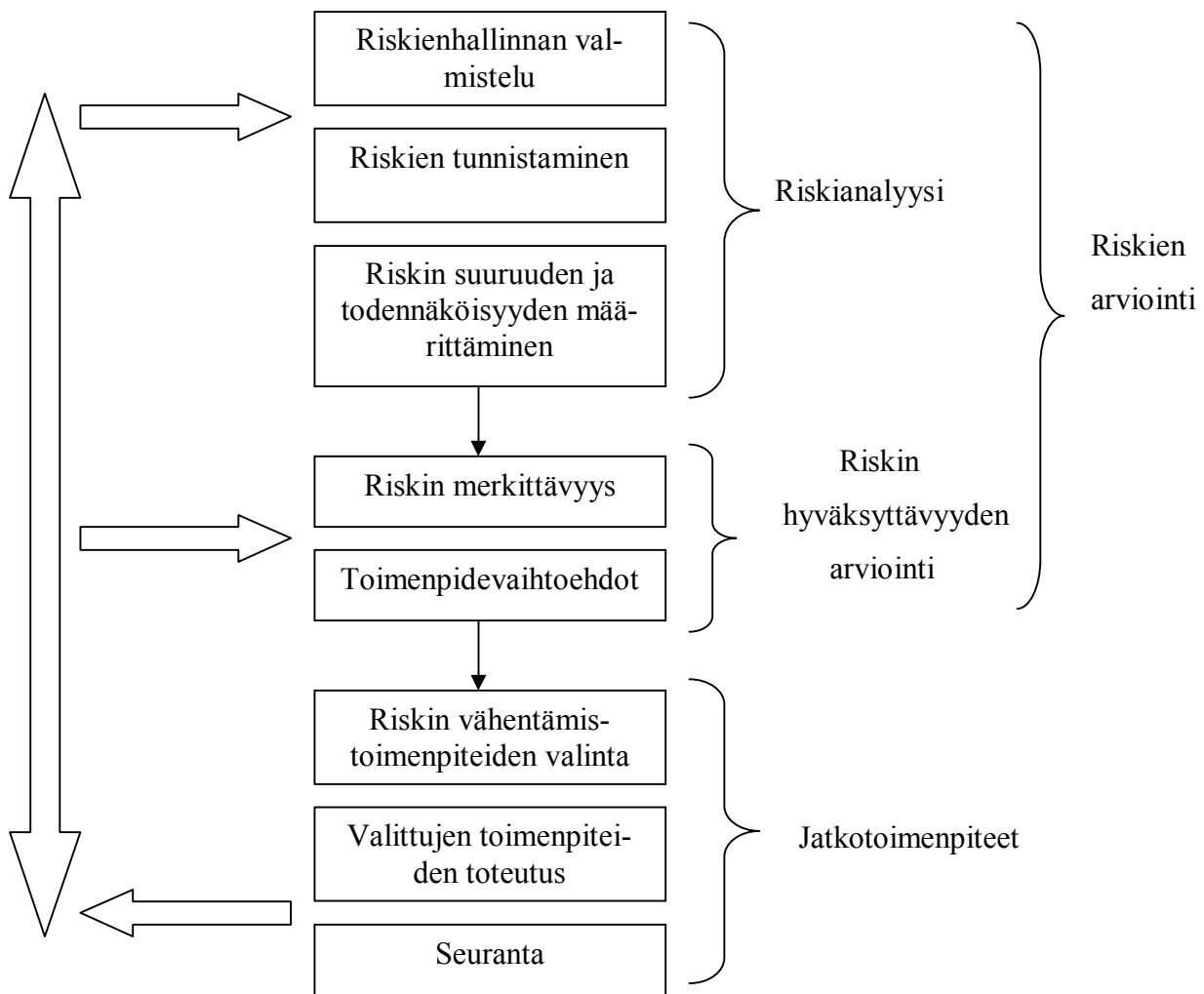
### **2.2.2.1 Riskienhallintaprosessin osa-alueet**

Varsinainen riskienhallintaprosessi jaetaan useimmiten neljään tai viiteen vaiheeseen (Harrington & Niehaus 2003, 8 - 9; Juvonen 2002, 34). Engblomin (2003, 20) riskienhallinnan prosessikuvaus on tästä hyvin tyypillinen esimerkki. Engblom jakaa prosessin seuraavasti:

- 1) riskien tunnistaminen
- 2) suuruuden arviointi
- 3) hallintamenetelmien arviointi
- 4) riskienhallinnan organisointi
- 5) seurausjärjestelmät

Waring ja Glendon (1998, 25) puolestaan jakavat riskienhallintaprosessin suurempiin kokonaisuuksiin: riskianalyysin suorittamiseen, riskien hyväksyttävyydestä päättämiseen ja jatkotoimenpiteisiin. Prosessin eri osa-alueiden jakautumista selvennetään kuviossa 3.





KUVIO 3 Riskienhallintaprosessin osa-alueet (Waring & Glendon 1998, 25 mukailten)

### 2.2.2.2 Riskianalyysi

Riskianalyysi voidaan määritellä Suomisen (2003, 35) mukaan joko suppeasti tai laajasti. Suppean määrittelyn mukaan riskianalyysi on teknispainotteinen tarkastelutapa, jonka avulla tunnistetaan ja arvioidaan esimerkiksi tuotantolaitoksen ympäristölleen ja käyttäjilleen tuottamaa riskiä. Riskianalyysin keskeinen tarkoitus on saada selville tietyn vahingon todennäköisyys ja seuraukset. Riskianalyysin avulla riskikohteet käydään järjestelmällisesti läpi. Laajasti ymmärrettynä riskianalyysi puolestaan sisältää riskin määrittämiseen, arviointiin, kokemiseen ja hallintaan liittyviä asioita. Tällöin sen sisältö kattaa lähes koko riskienhallintaprosessin.

Berg (1994, 59) puolestaan huomauttaa, että riskienhallinnan toteuttaminen edellyttää selvitystä riskienhallinnan tarpeesta ja niistä osa-alueista, joihin siinä tulisi keskittyä. Tällöin yrityksen johdon tehtävänä on määritellä riskienhallinnan tavoitteet, hyväksyttävät riskit ja haluttu turvallisuustaso sekä toiminnot, joita riskianalyyssissä painotetaan.

Riskianalyyssille voidaan asettaa kolme tavoitetta, joiden avulla riskienhallinta saadaan osaksi yrityksen jokapäiväistä päätöksentekoa. Riskianalyyssin jälkeen yritysjohton pitää olla selvillä niistä riskeistä, joilla on liiketoiminnan kannalta suuri taloudellinen merkitys. Sen pitää myös antaa riittävästi perusta mietittäessä vakuutusratkaisuja ja omalla vastuulla pidettäviä riskejä. Lisäksi riskianalyyssin pitää kehittää yrityksen henkilöstön riskitietoisuutta ja esittää parannusehdotuksia riskien ennalta ehkäisemiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi. (Ettala 1986, 19) Juvonen ym. (2005, 25) korostavat, että riskianalyyssin ei ole tarkoitus poistaa riskejä kokokaan tai edes minimoida niitä. Olennaista on se, että huolellisesti tehdyn riskianalyyssin avulla yritys pystyy varautumaan riskeihin hallitusti. Riskianalyyssia voidaan pitää tärkeimpänä yksittäisenä riskienhallintaprosessin osa-alueena. Se on tärkeä vaihe riskienhallinnan suunnittelussa, ymmärtämisessä ja epätietoisuuden käsittelyssä.

Riskienhallintatyö on selkeintä aloittaa riskienhallintapolitiikan laadinnasta, joka tulee ymmärtää riskienhallinnan valmisteluna. Riskienhallintapolitiikan tavoitteena on luoda selkeät toimintatavat riskien tunnistamiseen ja hallintaan. Sitä laadittaessa tulee määritellä riskienhallinnan perusteet, riskienhallinnan toimenpiteet sekä riskienhallinnan seuranta ja tulosten raportointi. Riskienhallinnan perusteiden sisältö voidaan jakaa peruseriaatteisiin, riskienhallintaorganisaatioon sekä riskien tunnistamis- ja arviointiperiaatteisiin. Riskienhallinnan peruseriaatteissa on ensimmäisenä otettava kantaa riskinkantokykyyn. Olennainen asia on selvittää se kuinka suuren yksittäisen vahingon yksittäinen yksikkö ja koko yritys kestää. Toisaalta riskinkantokyky tulee selvittää myös sen osalta, kuinka suuren yhteenlasketun riskien toteutumisesta johtuvan menetyksen yritys voi vuoden aikana kantaa. Riskinkantokyvyn lisäksi on syytä määritellä johdon riskinottohalu, jonka tulisi olla pienempi tai yhtä suuri kuin yrityksen riskinkantokyky. Näiden pohjalta sovitaan riskienhallinnan tavoitteista ja kattavuudesta. (Juvonen ym. 2005, 38 - 39)

Periaatteiden määrittelystä voidaan siirtyä riskienhallintaorganisaation määrittämiseen. Riskienhallintapolitiikassa tulee riskienhallintaorganisaation osalta ottaa kantaa ainakin toiminnan organisointiin, päätösvastuuihin ja toiminnallisiin vastuuihin yrityksen toiminnan eri osa-alueilla. (Juvonen ym. 2005, 39)

Ennen riskienhallintatoimenpiteiden aloittamista on tehtävä päätös käytettävistä riskien tunnistamismenetelmistä, tunnistamisprosesseista ja tarkastusajankohdista, jotka pitää kuvata riskienhallintapolitiikassa. Riskienhallintapolitiikassa voidaan kuvata muitakin asioita: esimerkiksi se, mitä riskillä tarkoitetaan, miten erilaiset riskit pyritään hallitsemaan ja miten riskienhallinta liittyy yrityksen strategiaan tavoitteisiin. Riskienhallintapolitiikassa voidaan myös esittää henkilöstöllä oleva koulutus tai koulutustarve riskienhallinnan suhteen. Riskienhallintapolitiikka vaatii usein säännöllistä arviointia, joka voidaan tehdä esimerkiksi vuosittain hallituksen strategiasuunnittelun yhteydessä. Arviointi on tärkeää, koska riskienhallintapolitiikan tulisi olla linjassa yrityksen tarpeiden kanssa. Riskienhallintapolitiikka on yleensä hallituksen hyväksymä periaatedokumentti riskienhallinnasta. Kyseessä on hyvin pelkistetty tiivistelmä, sillä se saattaa olla pituudeltaan vain muutaman sivun mittainen. (Juvonen ym. 2005, 39 - 40; Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 128)

Kaikkein tärkeintä riskienhallintapolitiikassa on se, että siitä käy ilmi, miten yrityksessä on varauduttu merkitykseltään erilaisiin riskeihin. Varautumiskeinoihin vaikuttavat pääasiassa yrityksen riskinkantokyky ja johdon riskinottohalu. Riskienhallinnan perusteet ja riskienhallinnan organisointi luovat puolestaan perustan sille, miten tehokkaasti riskikustannukset pystytään optimoimaan. Organisointi vaikuttaa myös siihen, kuinka kattavasti erilaisia toipumis- ja varautumissuunnitelmia pystytään luomaan. Riskienhallinnan seurantajärjestelmänä voi käytännössä olla erillinen seurantajärjestelmä, yrityksen johtamisjärjestelmään integroitu seurantajärjestelmä tai sitten näiden välimuoto. (Juvonen ym. 2005, 39 - 40)

Juvosen ym. (2005, 42 - 43) mukaan yrityksen näkemyksellä riskienhallinnan nykytilasta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista on välitön yhteys uhkien ja mahdollisuuksien hallintaan. Mikäli yrityksen johto on alikoulutettua, tiedoiltaan ja taidoiltaan heikkoa, ikääntynyttä ja ahdistunutta, se näkee uhat ja mahdollisuudet hyvin synkkinä. Tämä voi johtaa siihen, että uhkaavia riskejä ei edes haluta tunnistaa, koska se aiheuttaisi lisää pahaa mieltä. Tästä on väistämätön seuraus se, että kaikki riskit tuntuvat liian suurilta ja niitä ei edes haluta tunnistaa, joten niihin ei voida varautua.

Riskienhallintapolitiikan luonnin jälkeen voidaan aloittaa varsinainen riskianalyysi. Riskianalyysissä tunnistetaan riskit ja analysoidaan niiden todennäköisyys ja vakavuus. (Juvonen, 2005, 40) Suominen (2003, 40 - 41) korostaa, että riskikohteiden tunnistaminen on onnistuneen riskianalyysin perusedellytys. Myös Bergin (1994, 73) mukaan riskianalyysi etenee siten, että ensin tunnistetaan riskit. Bergin näkemyksessä riskianalyysistä esiintyy kuitenkin todennäköisyyden sijasta termi vahinkotaajuus, joka viittaa ennen kaikkea tilastollisista lähtökohdista tehtävään todennäköisyyden

arviointiin. Juvonen ym. (2005, 26) on puolestaan myöhemmin korostanut myös kokemusperäisen tiedon merkitystä riskien tunnistamisessa ja arvioinnissa.

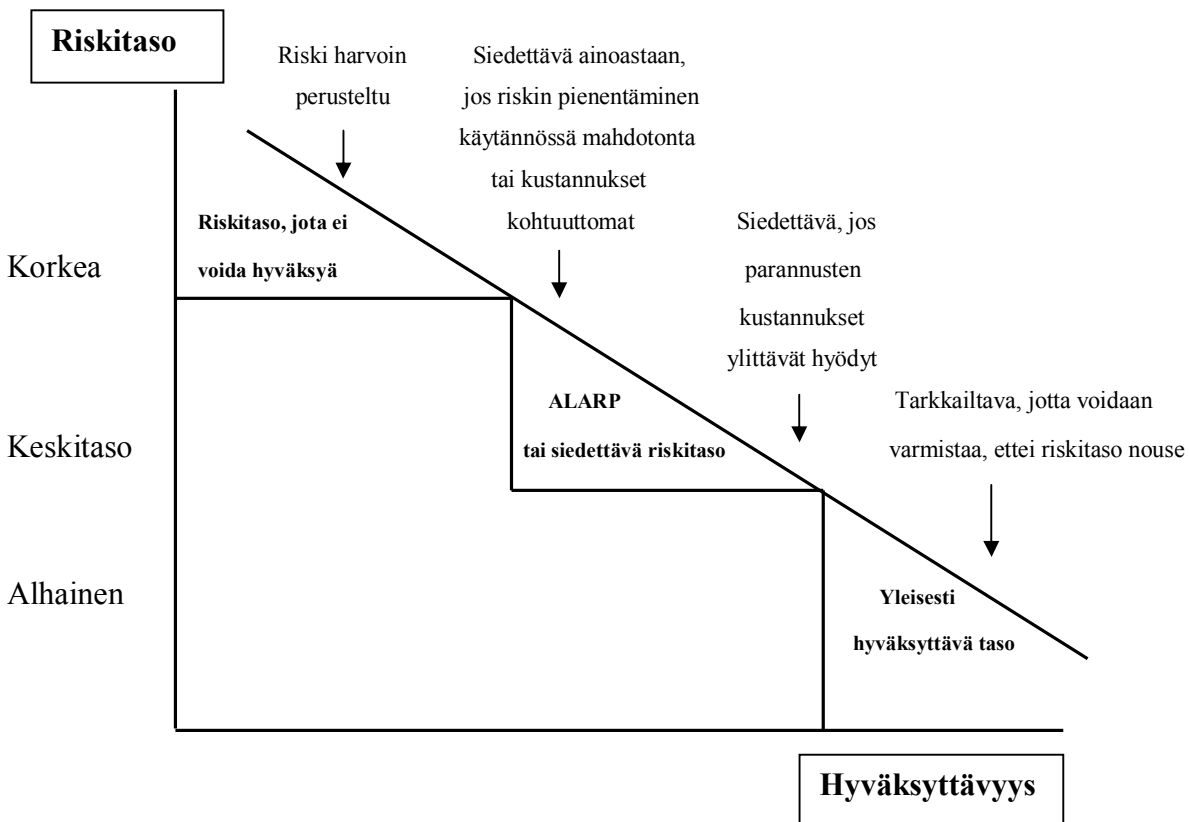
Riskianalyysi perustuu ajatukseen, että kullekin riskikohteelle määritellään suurin mahdollinen vahinko (estimated maximum loss = EML). EML voidaan ilmaista sekä maksimivahingon kokona euroissa että prosentteina riskikohteen arvosta. (Suominen 1994, 39 - 40) Tunnistusta helpottamaan tarvitaan monipuolisia menetelmiä, jotta pystytään arvioimaan, onko riski mahdollinen. Sama menetelmä ei välttämättä sovi kaikkien riskien arvioimiseen. Tunnistamismenetelmien avulla olisi hyödyllistä saada selville myös piileviä riskejä, joiden olemassaoloa ja sattumismahdollisuutta yritys ei ole ajatellut vakavasti. (Suominen 2003, 40 - 41)

Raivolan ja Kamppisen (1991a, 14) mielestä riskin todennäköisyyden arviointi on kaikkein hankalinta. Arviointia vaikeuttaa se, että kaikista riskeistä ei ole olemassa mitään tilastotietoa tai sitä ei aina ole käytettävissä. Juvosen ym. (2005, 36) mukaan riskin vakavuuden arvioiminen on huomattavasti helpompaa kuin todennäköisyyden arviointi. Riskin vakavuutta arvioitaessa on kuitenkin syytä huomata myös riskin seurausvaikutukset yrityksen toiminnalle, kuten jo edellä on esitetty. Omaisuusvahinko sinällään ei välttämättä merkitse vakavaa uhkaa yritykselle. Kun omaisuusvahinko aiheuttaa toiminnan keskeytymisen, voi kyseessä olla huomattavasti suurempi ja jopa koko yrityksen olemassaoloa uhkaava riski. Riskin suuruutta arvioitaessa on hyvä verrata mahdollisen vahingon taloudellisia vaikutuksia yrityksen vuotuisen nettovoittoon ja toisaalta myös riskin suhdetta yrityksen vakavaraisuuteen.

Arviointityön avulla riskit pitää saada johonkin keskinäiseen järjestykseen. Käytännössä riskien arviointi etenee siten, että riskejä tarkastellaan riskilajeittain ja kunkin yksittäisen riskin todennäköisyyttä ja seurausvaikutuksia arvioidaan suhteellisen karkealla asteikolla. Riskien todennäköisyyttä tulee arvioida sekä numeerisesti että verbaalisesti. Tärkeää on se, että riskien toteutumisen todennäköisyyksiin liittyvät erot ovat selkeitä. Sopivia mittareita ovat esimerkiksi vuosisata, vuosikymmen, vuosi ja kuukausi. (Suominen 2003, 43)

### 2.2.2.3 Riskien hyväksyttävyyden arviointi

Riskin hyväksyttävyydestä päättäminen tehdään usein riskien tunnistamisesta ja arvioinnista saatu-  
jen tulosten pohjalta, mutta jokainen riski pitää edelleen käsitellä erikseen. ALARP-periaatteen (As  
Low As Reasonably Practicable) mukaan riskien pienentämiseksi on tehtävä niin paljon toimenpi-  
teitä kuin voidaan kohtuudella vaatia. ALARP-periaate on tarkoitettu alkujaan terveys- ja turvalli-  
suusriskien arvioinnin työkaluksi, mutta sitä voidaan soveltaa kokonaisvaltaisesti myös vahinko- ja  
liikeriskeihin. ALARP-periaatteessa ongelmana voidaan pitää riskin kokemista, sillä se on aina sub-  
jekttiivista. Käytännössä ihminen, joka tekee päätökset riskien pienentämisestä, joutuu harvoin hen-  
kilökohtaisesti ottamaan riskiä. Tällöin hän ei myöskään pidä riskiä yhtä suurena kuin henkilö, jo-  
hon se kohdistuu. Riskin hyväksyttävyys verrattuna riskin suuruuteen on esitetty kuviossa 4. (Wa-  
ring & Glendon 1998, 31 - 32)



KUVIO 4 ALARP-periaate (Waring & Glendon 1998, 31 - 32)



#### 2.2.2.4 Jatkotoimenpiteet

Riskiä välttävä yritys pidättyy toimista, jotka kohdistuvat riskialttiiseen toimintaan, henkilöön tai omaisuuteen. Riskin välttäminen on luonteva ja ensisijainen keino riskien hallitsemiseksi riskin vakavuuden ollessa merkittävä. Riskin välttäminen aiheuttaa yritykselle yleensä joko tulojen pientymistä tai menojen kasvua. Tällöin yrityksen johto joutuu pohtimaan kustannusten ja saavutettavan hyödyn suhdetta. (Juvonen ym. 2005, 34) Williams, Smith ja Young (1998, 253) esittävät, että riskiä välttämällä yritys saattaa myös menettää kaikki ne edut, jotka riskin ottamisesta olisi mahdollista saada. Tämän vuoksi riskin välttäminen on harvoin mahdollista.

Riskin välttämisen äärimmäinen muoto on riskin poistaminen. Jotta riski voidaan poistaa kokonaisuudessaan, sen syy on pystyttävä eliminoimaan kokonaan. Tämä onnistuu vain poikkeustapauksissa ja tulee yritykselle kalliiksi. (Juvonen ym. 2005, 34) Myös Suomisen (2003, 101) mukaan riskin poistaminen on yritykselle kallis riskienhallintakeino, mutta sen ei välttämättä tarvitse merkitä yritykselle ylimääräisiä kuluja. Käytännössä riskien poistaminen kuitenkin vaatii yritykseltä ylimääräisiä reservejä ja sen käyttö heikentää yrityksen mahdollisuuksia varautua ongelmatilanteisiin pitkällä aikavälillä.

Riskien pienentämisen perusajatuksena on vahinkotapahtuman todennäköisyyden tai seurausten pienentäminen. Riskien pienentämistä pidetään usein merkittävimpänä riskienhallinnan keinona. Se tulee kyseeseen silloin, kun riskiä ei voida välttää tai siirtää. Erityisesti vakavia riskejä on pienennettävä, jos niitä ei voida kokonaan poistaa. Riskejä on yleensä aina mahdollista pienentää, mutta tietyn rajan jälkeen se ei enää ole kannattavaa kustannusten noustessa rajusti. Tämän vuoksi vakavuudeltaan kohtalaisten tai merkityksettömien riskien kohdalla on laskettava, missä määrin riskin pienentäminen on kannattavaa. (Juvonen ym. 2005, 29 - 32)

Juvosen ym. (2005, 34) mukaan riskien jakamisella pyritään torjumaan yksipuolisuudesta aiheutuvia riskejä. Riskien jakaminen tulee kyseeseen erityisesti liikeriskien hallinnassa. Riskien jakaminen aiheuttaa yritykselle lisäkustannuksia. Sen avulla kuitenkin keskeytysvahingot ja piilomenetykset usein vähenevät. Riskiä voidaan jakaa eri toimijoille, ilman että riski pienenee tai että joku välttyisi riskiltä. Toisaalta riskin jakamiseen liittyy usein sopijakumppanin riskin pieneminen. Suominen (2003, 103) näkee riskien jakamisen, riskien yhdistämisen (kombinointi) tai poolauksen riskien pienentämisen teoreettisina hallintakeinoina. Riskien jakamisella lisätään itsenäisten riskikohteiden määrää. Tarkoituksena on, että ainakin osa riskikohteista säilyy vahingoittumattomana ja vahingon

seurausvaikutukset jäävät pienemmiksi. Kaksoiskappaleiden hankintaa voidaan pitää puolestaan riskien kombinoinnin sovelluksena. Poolissa on kysymys tiettyjen vakuutusten tai vastuiden jakosopimuksesta (Rantala & Pentikäinen 2003, 480).

Vahingontorjunta on kaikkein perinteisin riskienhallintakeino. Sen tehtävänä on ehkäistä tehokkaasti vahingot, ja jos sellaisia kuitenkin sattuu, rajoittaa niiden vaikutus mahdollisimman pieneksi. (Suominen 2003, 105) Tietyt vahingontorjuntatoimenpiteet voivat olla vakuutuksen saamisen edellytyksenä, toisaalta vahingontorjunta vaikuttaa vakuutusmaksuihin. Monet lait edellyttävät yrityksiltä toimenpiteitä vahingonvaaran pienentämiseksi, toisaalta toimenpiteillä on mahdollista saada helpotuksia viranomaisten vaatimuksiin. (Juvonen ym. 2005, 32 - 34)

Vahingontorjuntatoimet voidaan jakaa ehkäiseviin, rajoittaviin ja vahingon jälkeisiin toimenpiteisiin. Ehkäisevällä vahingontorjunnalla estetään riskin toteutuminen eli pienennetään vahinkotaajuutta. Ehkäisevä vahingontorjunta soveltuu periaatteessa kaikille riskeille. Rajoittava vahingontorjunta tarkoittaa puolestaan niitä toimenpiteitä, joilla vahinkotapahtuman aikana pienennetään vahingon laajuutta. Jälkivahinkojen torjunta tulisi ymmärtää varsinaisen vahingon seurauksena syntyvien vahinkojen torjuntana. (Juvonen ym. 2005, 32 - 34; Suominen 2003, 108)

Riski voidaan siirtää sopimuksella toisen osapuolen kannettavaksi. Riskin siirtäminen on perusteltua, kun vahingon toteutuminen aiheuttaisi yritykselle kestämättömän tilanteen. Riskin siirtäminen voi tapahtua kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on, että yritys siirtää riskejä sisältävää omaisuuttaan tai toimintojaan sopimusteitse toisen yrityksen kannettavaksi. Riskin siirtäminen voi tapahtua myös ilman, että omaisuutta tai toimintoja siirretään alihankkijoille. Yritys voi esimerkiksi vuokrata toimintaansa varten toimitilansa ja koneensa, ja tällöin useat vahinkoriskit siirtyvät vuokranantajalle. Riskin voi siirtää myös vakuuttamalla. Vakuuttaminen eroaa riskin siirtämisestä sopimuksella siinä, että vahingon taloudelliset seuraukset siirtyvät vakuutusyhtiölle, mutta vahingon uhka ja riskienhallintakeinot jäävät vakuutuksenottajalle. (Juvonen ym. 2005, 35)

Riskin omalla vastuulla pitäminen on joskus tietoista, mutta useimmiten tiedostamatonta. Yrityksen tietoinen riskien omalla vastuulla pitäminen perustuu tyypillisimmin taloudellisiin syihin. (Juvonen ym. 2005, 36 - 37) Jokaisessa yrityksessä on käytännössä usein toistuvia pieniä riskejä, jotka on edullisinta pitää yrityksen omalla vastuulla (Suominen 1998, 142). Harkittu omavastuupolitiikka vaatii onnistuakseen yritykseltä sekä riskinottoa kykyä että riskinottohalukkuutta (Suominen 1994, 58).



Riskien omalla vastuulla pitämiseen on olemassa erilaisia järjestelyjä. Korvausrahastoilla tarkoitetaan yrityksen keräämää rahastoa, josta vahingot maksetaan käyttökulujen tapaan. Korvausrahastot sopivat yrityksille, joilla vahinkojen lukumäärä on suuri, mutta laajuus pieni. (Juvonen ym. 2005, 37) Itsevakuuttaminen on puolestaan mahdollista silloin, jos yrityksen toiminta on voitollinen ja vakaa, ja se pystyy kattamaan riskien aiheuttamat tappiot itse. Itsevakuuttamisen ongelma on se, että vastuut voivat ilmaantua vuosien päästä. Samaan aikaan yrityksen taloudellinen tilanne on voinut heiketä, jolloin vastuut saattavat aiheuttaa odottamattoman tilanteen. Itsevakuuttaminen on lähinnä teoreettinen malli, sillä esimerkiksi suomalaisissa yrityksissä se ei ole käytössä. (Suominen 1994, 71) Vahinkojen rahoittaminen suoraan käyttöbudjetista on myös mahdollista. Se soveltuu parhaiten pienvahinkoihin. (Ettala 1988, 60 - 61) Riskin omalle vastuulle jättäminen voi Suomisen (2003, 141) mukaan tapahtua lisäksi lainanottona pankilta.

Riskienhallintatoimenpiteiden vaikutusten seuranta ja riittävyyden arviointi ovat osa riskienhallintaprosessia. Riskien arviointi tulee uusina määräajoin. (Riskien arviointi 2003) Riskien seurannalla yritys varmistuu siitä, että se hallitsee riskinsä myös tulevaisuudessa. On esitetty, että yrityksen tulisi analysoida riskinsä vähintään kerran vuodessa. Ongelmana on usein, että ihmiset havaitsevat työtehtäviinsä liittyviä epäkohtia, mutta eivät kuitenkaan raportoi niistä aktiivisesti eteenpäin. Niissä yrityksissä, joissa yrityksen johtamisjärjestelmiin on integroitu myös riskienhallinnan näkökulma, on vaaratilanteet pyritty selvittämään ennalta perustamalla riskienhallinnan kontrolliryhmä. Siihen on koottu työntekijöitä yrityksen eri tasoilta. Suurissa yrityksissä riskienarviointiin on yleensä nimetty vastuuhenkilöt. (Juvonen ym. 2005, 30 - 31)

Leino ym. (2005, 138) kokevat, että riskienhallinnan tulisi olla jatkuva prosessi. Esimerkiksi riskien tunnistaminen ei saisi olla vain kertaluontoinen harjoitus riskienhallinnan käyttöönoton yhteydessä. Riskien tunnistamiseen ja raportointiin motivoivan yrityskulttuurin luominen on keskeisessä asemassa, kun riskienhallintakäytäntöä vakiinnutetaan.

## **2.3 Kokonaisvaltainen riskienhallinta**

### **2.3.1 Kokonaisvaltainen riskienhallinta ajattelumallina**

Leino ym. (2005, 126 - 127) määrittelevät kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessiksi, johon vaikuttavat yhtiön hallitus, johto ja työntekijät. Sitä toteutetaan erityisesti strategia- ja suunnitteluprosesseissa koko organisaatiossa. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on kehitetty sellaisten riskien tunnistamiseksi, jotka voivat vaikuttaa yhtiöön organisaatiokohtaisen riskinottohalun piirissä. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla varmistetaan, että yhtiön tavoitteiden saavuttaminen on riittävän luotettavalla pohjalla.

Linnan (2006, 10) mukaan riskit kohdistuvat nykyisin yhä useammin koko yritykseen, eivät vain yksittäiseen liiketoimintoon, jolloin niitä ei voida hallita yrityksen sisäisissä rajoissa. Aineeton omaisuus, kuten yrityksen maine ja henkinen pääoma muodostavat yhä useamman yrityksen tärkeimmän varallisuuden. Yrityksen hallituksen ja ylimmän johdon vastuut konkretisoituvat aivan toisin kuin aikaisemmin, koska kynnys oikeudellisten toimien aloittamiseen on madaltunut. Näin ainoa tehokas keino varautua erilaisiin riskeihin on omaksua lähestymistapa, joka kattaa koko yrityksen ja sen kaikki toiminnot.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tärkeimmäksi ominaisuudeksi onkin mainittu, että riskienhallinta ei kohdistu vain yksittäisiin riskialueisiin, vaan riskienhallinnan tulisi olla kokonaisvaltaista, kaikki yrityksen riskit huomioivaa jatkuvaa toimintaa. Esimerkiksi Suomisen (2003, 27 - 30) mukaan riskienhallinnan ammattilaiset näkevät, että nykyaikaista riskienhallintaa tulisi toteuttaa systemaattisesti ja integroituna muihin yrityksen johtamistoimintoihin.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta ei ole käsitteenä vielä vakiintunut. Käsitteellä on pääasiassa kuvattu tietyn tyyppistä riskienhallintaa. Suomisen (1994, 178) näkemys on se, että yritys käyttäytyy kokonaisvaltaisesti riskienhallinnassaan, kun se hyödyntää vakuutusten suosimisen sijaan muitakin riskienhallintakeinoja riittävästi. Lanteen ja Mikkosen (2005, 4) mielestä riskienhallinta on kokonaisvaltaista silloin, kun kaikki yritystoimintaan liittyvät riskit nähdään yhtenä kokonaisuutena ja ymmärretään niiden kasautuminen ja kytkennät toisiinsa. Kokonaisvaltainen riskienhallinta voidaan nähdä myös suppeammin. Sirenin (2006, kalvo 3) mielestä kokonaisvaltaista riskienhallintaa voidaan pitää menetelmänä, jolla johdonmukaisesti tunnistetaan, arvioidaan ja kohdistetaan liiketoi-

mintariskien kokonaisvaikutus yrityksen omistaja-arvoon. Kansainvälisesti kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta käytetään usein nimitystä Enterprise(-wide) Risk Management (ERM) (Suominen 2005, 164).

Käytännössä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen aloitetaan usein yrityksen ulkopuolisten sidosryhmien suositusten takia, vaikka riskienhallinta parantaa myös yrityksen kilpailukykyä. Monet kansainväliset standardit ja kotimaiset suositukset ovat luoneet painetta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien kehittämiseen yrityksissä. Suositusten selonantovaatimukset koskevat yrityksen sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja sisäistä tarkastusta. Yritysten pitää esittää nämä vaatimusten mukaiset selonteot esimerkiksi vuosikertomuksissa ja Internet-sivuillaan. (Leino ym. 2005, 127)

ERM-toimintamallin kehittämisen ja käyttöönoton taustalla on usein suuryrityksille osoitetut vaatimukset corporate governancesta eli vaatimukset hyvästä hallintotavasta. Corporate governancella tarkoitetaan käytännössä mekanismeja, jonka avulla liiketoimintaa johdetaan ja valvotaan sekä toiminnasta raportoidaan eri sidosryhmille. Suomalaisia pörssiyrityksiä on koskenut 1.7.2004 alkaen suositus listayhtiöiden hyvästä hallintotavasta, jossa riskienhallinnan kannalta ovat olennaisia vaatimukset yrityksen sisäisestä valvonnasta ja asioiden raportoinnista. Suosituksen mukaan yritysten on julkistettava riskienhallinnan periaatteet ja annettava osakkeenomistajille riittävästi tietoa riskienhallinnasta. (Leino ym. 2005, 124 - 127) ERM:in perusajatus on se, että jokaisen liiketoimintayksikkö tuottaa lisäarvoa sidosryhmille. ERM:in haasteena on mahdollistaa liiketoimintayksiköiden kohtaamien epävarmuuksien, riskien ja mahdollisuuksien tehokas hallinta ja lisätä siten mahdollisuutta arvontuottamiseen. (www.coso.org 2004, 1)

Suomisen (2005, 164 - 165) mukaan riskienhallinta voi parhaimmillaan toimia osana hyvää liikkeenjohtoa, jolloin riskienhallintaan kuuluvat hyvään hallintotapaan liittyvät kysymykset, yritysturvallisuuden edistäminen, tilintarkastus sekä yrityksen sisäiset ja ulkoiset raportointikäytännöt. Riskienhallinta puolestaan voi kehittyä ERM-ajattelun ansiosta, koska ERM luo paineita kehittää aikaisempaa kokonaisvaltaisempia ja luotettavampia keinoja riskienhallinnan prosessiin.

ERM-prosessin merkitys ja hyödyt yritystoiminnan kannalta ovat seuraavat:

- ERM yhdistää yrityksen riskinottohalun ja strategian
- ERM korostaa riskeihin reagoimiseen liittyvää päätöksentekoa ja auttaa valitsemaan keinot erilaisten riskienhallintakeinojen joukosta
- ERM vähentää toimintaan liittyviä yllätyksiä sekä vahinkokustannuksia
- ERM auttaa tunnistamaan sekä hallitsemaan toisiinsa kytkeytyviä riskejä
- ERM helpottaa mahdollisuuksien tunnistamista
- ERM tehostaa pääomien käyttöä ja allokoointia (www.coso.org 2004, 1).

Kokonaisvaltainen riskienhallinta-ajattelu poikkeaa riskienhallinnan perinteisestä määrittelystä siinä, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan on tarkoitus olla osa yrityksen strategiaa ja johtamista. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa otetaan huomioon myös aineettomaan omaisuuteen kohdistuvat riskit perinteisten vahinko- ja liikeriskien lisäksi. Yrityksen kaikki riskit huomioiva riskienhallinta edellyttää usein riskienhallintakeinojen monipuolista käyttöä.

### **2.3.2 COSO ERM -viitekehys**

Eräs tunnetuimmista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan malleista on yleisesti hyväksytty COSO ERM -viitekehys. COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) on amerikkalainen riippumaton yksityisen sektorin organisaatio, jonka tarkoituksena on parantaa taloudellisen raportoinnin laatua. Se toteuttaa tehtäväänsä laatimalla liiketoiminnan eettisiä sääntöjä ja ohjeistamalla sisäistä valvontaa ja hyvää hallintotapaa. COSO julkaisi jo vuonna 1992 sisäisen valvonnan arviointikehikon, joka vuonna 2004 laajeni koskemaan yritysten riskienhallintaa kokonaisuudessaan. (www.coso.org 2006)

COSO on määritellyt kokonaisvaltaista riskienhallintaa niin, että sille on ominaista prosessimaisuus. Kaikkien organisaatiotasojen (hallitus, yhtiön johto ja työntekijät) tulee vaikuttaa prosessiin. ERM tulee huomioida strategiaa asetettaessa ja sitä tulee toteuttaa koko organisaatiossa siten, että se sisältää laajan riskien tarkastelun yksiköittäin. Tavoitteena on tunnistaa yhtiöön vaikuttavat tapahtumat ja hallita riskejä ennalta määritellyn riskinottohalun mukaan. ERM:in on kyettävä tarjoamaan riittävää varmuutta toimintaan yhtiön johdon ja hallituksen näkökulmasta ja turvattava yhtiön tavoitteiden saavuttaminen. (www.coso.org 2004, 1 - 2; www.theiia.org 2005,1 - 3)

Käytännössä COSO:n hahmotelma kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta koostuu kahdeksasta toisiinsa kiinteästi liittyvästä osasta, jotka on esitetty kuviossa 6.



KUVIO 6 COSO ERM -viitekehys (www.coso.org 2004, 5 mukaillen)

Ensinnäkin sisäinen ympäristö vaikuttaa toimijoiden riskikäsitteeseen, yrityksen riskinottohaluun, eettisiin arvoihin ja riskienhallintafilosofiaan. Johdon näkemykset ja tuki ovat tärkeitä, jotta sisäinen ympäristö omaksuu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan. Toiseksi yrityksen tavoitteiden tulee olla selvillä, ennen kuin voidaan tarkastella tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. ERM varmistaa, että asetetut tavoitteet tukevat yrityksen missiota ja yrityksen riskinottohalukkuus on näiden kanssa linjassa. Kolmanneksi tehokkaaseen ERM-prosessiin kuuluu sellaisten yrityksen sisäisestä ja ulkoisesta ympäristöstä tulevien tapahtumien tunnistaminen, jotka voivat vaikuttaa yrityksen tavoitteiden saavuttamiseen. Tapahtumat pitää erotella riskeihin ja mahdollisuuksiin. Riskejä ovat kielteiset asiat. Ne tapahtumat, joilla voi olla puolestaan myönteistä vaikutusta, ohjataan takaisin yrityksen strategiaan. (www.coso.org 2004, 3 - 4)

Neljänneksi riskit on kyettävä arvioimaan todennäköisyyksien ja vaikutusten kannalta. Arviointi luo perustan sille, miten riskejä pitäisi hallita. Riskit voivat olla luonteeltaan alkuperäisiä riskejä tai jäännösriskejä. Alkuperäiset riskit ovat yritykselle ominaisia riskejä, joiden voidaan katsoa olevan olemassa ennen kuin mitään toimenpiteitä on tehty niiden todennäköisyyden ja vaikutuksen muuttamiseksi. Jäännösriski jää jäljelle, kun kaikki keinot riskin hallitsemiseksi on käytetty. Seuraavaksi yritysjohto valitsee riskien käsittelytavat (esimerkiksi välttäminen, hyväksyminen, pienentäminen ja

jakaminen) riskinottohalun ja riskinsietokyvyn. Kuudenteen vaiheeseen liittyy seurantajärjestelmien rakentaminen, joiden avulla varmistutaan riittävän tehokkaasta riskien käsittelystä eri organisaatiotasolla. (www.coso.org 2004, 3 - 4)

Seitsemänneksi ERM edellyttää, että yrityksessä on tunnistettu, koottu yhteen ja jaettu riittävästi tietoa riskeistä, jotta kaikilla organisaatiotasolla osataan tunnistaa ja arvioida niitä sekä pystytään reagoimaan niihin. Lisäksi riskeistä ja vastuista pitää keskustella henkilöstön kanssa. On olennaista esittää tietoa riskeistä eri muodoissa ja ottaa huomioon ajalliset rajoitteet. Näin vastuulliset henkilöt pystyvät toteuttamaan velvollisuutensa. Viimeinen tehokkaan ERM:in osatekijä on COSO:n mukaan koko ERM-prosessin tarkkailu ja tarvittaessa muutosten tekeminen. Prosessia voidaan tarkkailla joko osana muita johtamisprosesseja tai erillisinä arviointeina. Myös tarkkailujen yhdistelmät ovat mahdollisia. (www.coso.org 2004, 3 - 4)

## **3 RISKIENHALLINTA VALTIONHALLINNOSSA**

### **3.1 Riskienhallinnan tarve valtionhallinnossa**

#### **3.1.1 Valtionhallinnon uudistumisen trendit**

Valovirta (2000, 16) näkee viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtuneet ajattelu- ja toimintatapojen muutokset valtionhallinnossa osana uutta hallinnollista ajattelua eli niin kutsuttua New Public Management -ajattelua. Siinä korostetaan yrityselämästä muokattujen ohjausvälineiden käyttöä, markkinaehtoisten toimintatapojen soveltamista valtionhallinnon organisaatioiden toimintaan sekä vastuullisuutta. Tällaisten toimintatapojen käytön voidaan nähdä korostavan riskienhallinnan merkitystä valtionhallinnon organisaatioiden toiminnassa ja johtamisessa.

Suomen valtionhallintoon on muodostunut kolme merkittävää toisiinsa kytkeytyvää hallinnon uudistuskokonaisuutta uuden hallinnollisen ajattelumallin pohjalta. Ensinnäkin valtion laitoksia on viety lähemmäs yksityistä ja markkinaehtoista toimintaa liikelaitostamisella ja yhtiöittämisellä. (Valovirta 2000, 16) Liikelaitostamisessa on käytännössä kysymys valtion virastojen ja laitosten tehtävien ja henkilöstön siirtämisestä valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Liikelaitosmallia on sovellettu varsinkin sen tyyppisiin valtion toimintoihin, joihin liikelaitosmalli on ainakin periaatteessa soveltunut luontevasti. (Salminen, Viinamäki & Lähdesmäki 2002, 19) Valovirran (2000, 16) mukaan etenkin laitoksia, jotka eivät hoida valtion ydintehtäviä, on muutettu liikelaitoksiksi tai valtionyhtiöiksi. Muutamia laitoksia on jopa yksityistetty. Toinen keskeinen muutos on ollut laitosten tarjoamien palveluiden maksullistuminen ja niiden itsensä tarvitsemien palveluiden ostaminen ulkoa. Maksullisen palvelutoiminnan mahdollistava nettobudjetointi on käytössä monissa valtion laitoksissa ja virastoissa.

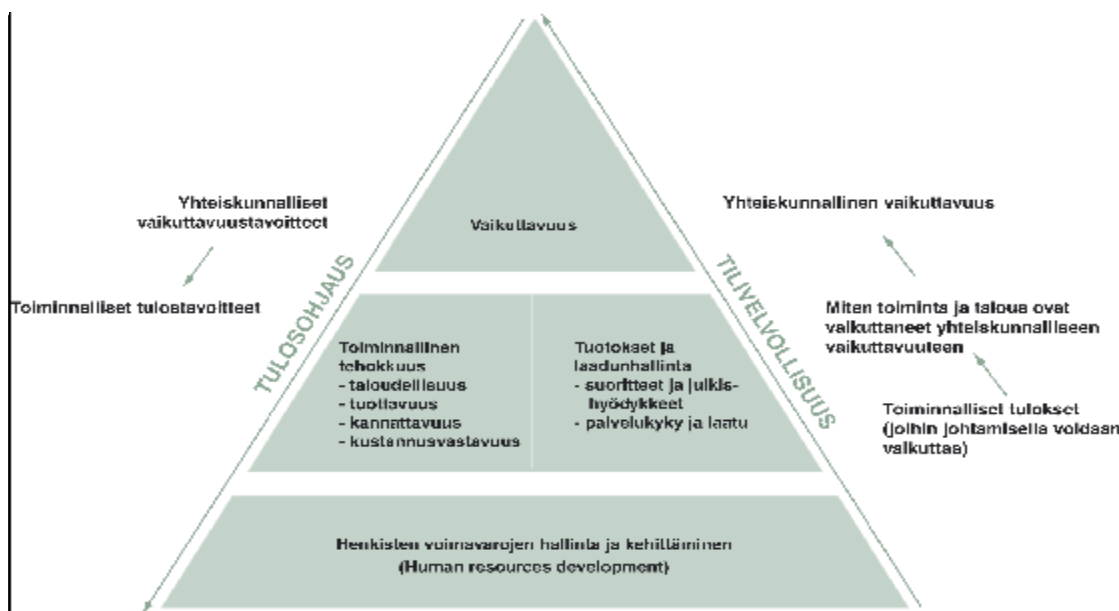
Kolmas merkittävä uudistus on ollut tulohjauksen ja -johtamisen käyttöönotto valtionhallinnossa. Tulohjauksessa on kysymys vuosittain toteutettavasta budjetointiprosessista, jossa tavoitteena on annettujen resurssien kytkeminen saavutettuun tulokseen. Käytännössä ministeriö tulohjaa alaisiaan laitoksia tulosneuvottelujen pohjalta, jotka käydään vuosittain ennen budjettivuotta. Niissä sovi-taan annettavista resursseista sekä tulostavoitteista, joihin laitoksen tulee pyrkiä. Ydinajatus on, että

laitokselle annetaan resurssit toteuttaa yhteisesti sovitut tavoitteet ja laitos voi varsin vapaasti valita toteutustavat, joilla se pääsee tavoitteisiin. (Valovirta 2000, 17)

Uusi hallintokulttuuri korostaa laitoksille hajautettua päätösvaltaa, jota ministeriöt ohjaavat antamallaan resursseilla ja niiden vastinpariksi asettamallaan tulostavoitteilla. Tällainen ohjauksen käytäntö johtaa siihen, että seuranta korostuu. Keskeinen ajatus tulosohjauksessa onkin, että vuoden päätyttyä voidaan arvioida saavutetut tulokset. Tulostarviota voidaan käyttää seuraavan budjettivuoden rahojen ja tavoitteiden perustana. Ministeriön kannalta tämä tarkoittaa sitä, että sen tulisi kyetä hankkimaan luotettavaa tietoa laitoksen kyvystä saavuttaa asetetut tavoitteet. Laitoksen näkökulmasta se merkitsee tarvetta kyetä osoittamaan saavutetut tulokset. (Valovirta 2000, 17)

### 3.1.2 Tuloksellisuus valtionhallinnossa

Tuloksellisuuden käsitteellä valtionhallinnossa tarkoitetaan valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992) määritellyistä tuloksellisuuden peruskriteereistä muodostuvaa kokonaisuutta. Tuloksellisuuden peruskriteerit voidaan esittää tulosprismassa, joka on esitetty kuviossa 7. Kriteerit jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (outcomes), toiminnalliseen tuloksellisuuteen (outputs) ja henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen (human resources management). (www.vm.fi 2005b, 9)



KUVIO 7 Valtionhallinnon tuloksellisuuden peruskriteerit tulosprismassa (www.vm.fi 2005b, 9)



*Yhteiskunnallinen vaikuttavuus* kuvaa sitä, missä määrin yhteiskuntapolitiikalle asetetut tavoitteet on saavutettu eli yhteiskuntapolitiikan onnistumisen astetta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuvaavat sitä yhteiskunnan tilaa, johon politiikalla halutaan päästä. Tavoitteet on usein tarkoituksenmukaista esittää yhteiskunnan tai sen jäsenten olosuhteisiin halutun muutoksen kuvauksena tai tavoitetilan kuvauksena. (www.vm.fi 2005b, 9)

*Kustannusvaikuttavuus* kuvaa toteutuneen tai tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhdetta sen saavuttamiseen käytettyihin kustannuksiin. Kustannusvaikuttavuuden tarkastelussa ovat esillä kaikki toimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksina on syytä käsitellä myös toimenpiteiden sivuvaikutusten aiheuttamat kustannukset. Kustannusvaikuttavuutta koskevien tietojen esittäminen mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden tarkastelun eli arvioinnin siitä, kuinka optimaalisesti vaikuttavuuden muutos on toteutettu suhteessa aiheutuviin kustannuksiin. (www.vm.fi 2005b, 10)

*Toiminnallisessa tuloksellisuudessa* on kyse tietyn yksittäisen organisaation tai sektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistumisesta suhteessa aiheutuneisiin kustannuksiin. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi etenkin viraston ja laitoksen johto selkeästi vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan. (www.vm.fi 2005b, 10)

*Toiminnallista tehokkuutta* määrittävät ensinnäkin tuottavuus ja taloudellisuus. Toiseksi kyse on maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Tuottavuus kuvaa tuotosten (suoritteiden) ja panosten välistä suhdetta toimintayksikön tuotantoprosessissa. Taloudellisuus puolestaan kuvaa tuotosten ja kustannusten välistä suhdetta toiminnassa. (www.vm.fi 2005b, 10)

*Tuotoksia ja laadunhallintaa* koskevissa tiedoissa selvitetään aikaansaattujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrää, laatua ja kehitystä sekä palvelukykyä. Julkishyödykkeet ovat niin sanottuja kollektiivihyödykkeitä, jotka tulevat koko yhteiskunnan ja sen jäsenten hyväksi. Julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi puhdas luonto, terveellinen ympäristö ja yleinen turvallisuus. Laatu kuvaa viraston ja laitoksen aikaansaannosten sekä sisäisten prosessien ominaisuuksia ja erityisesti sitä, miten aikaansaannokset ja prosessit toimintatapoineen vastaavat ominaisuuksiltaan niille asetettuja vaatimuksia ja miten eri ominaisuudet ja näkökulmat on tuotteessa yhdistetty toimiviksi ominaisuuksiksi. Laatu voidaan siten nähdä virheettömyytenä sekä vaatimustenmukaisuutena. *Palvelukyky*

puolestaan kuvaa viraston ja laitoksen kykyä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaitaan. Se sisältää esimerkiksi asioiden käsittelyajan ja asiakastytyväisyyden. (www.vm.fi 2005b, 10 - 11)

*Henkisten voimavarojen hallinta* tulee ymmärtää osaamisena ja aineettomana pääomana. Henkisissä voimavaroissa tarkastellaan ensinnäkin henkilöstön määrää, tilaa, osaamista, työtyytyväisyyttä ja kehittymistä. Huomionarvoista on myös organisaatioon sidottu osaaminen ja kyvykkyyden uudistumisen, innovoinnin ja verkostumisen suhteen. Näillä kaikilla on merkitystä organisaatiokulttuurin muotoutumiseen. (www.vm.fi 2005b, 11)

### 3.1.3 Riskit, riskienhallintanäkemys ja riskienhallinnan erityispiirteet

Perinteisesti valtionhallinnon organisaatioiden riskien on nähty liittyvän tuloksellisuuteen, lain ja talousarvion noudattamiseen, hyvän hallinnon periaatteiden ja arvojen toteutumiseen sekä valtion vastuulla olevien varojen ja omaisuuden turvaamiseen. Viime vuosina valtion virastojen ja toiminnan kannalta henkiset voimavarat ovat nousseet aikaisempaa merkittävämpään asemaan. (www.vm.fi 2005b, 11) Tämä on seurausta monista valtionhallinnon muutostrendeistä, kuten henkilöstömäärän supistamisesta ja henkilöstön ikääntymisestä. Henkiset voimavarat liittyvät useimmiten henkilöstön osaamiseen, työmotivaatioon ja työhyvinvointiin. Henkiset voimavarat liittyvät valtionhallinnossa pitkälti samoihin asioihin kuin yksityisissä yrityksissä. Myös tiedon laatuun ja tietoturvallisuuteen liittyvät riskit nähdään valtionhallinnossa riskienhallinnan olennaisena osana (www.vm.fi 2005b, 11). Riskit valtionhallinnon organisaatioissa voidaan jakaa kuuteen luokkaan kuvion 8 mukaisesti.



KUVIO 8 Valtionhallinnon organisaatioiden riskikokonaisuus

Riskit jaetaan riskienhallinnan teoriassa perinteisesti vahinkoriskeihin ja liiketaloudellisiin riskeihin. Valtion virastojen riskejä ei voida kuitenkaan jaotella tämän luokittelun mukaisesti, koska virastojen tulostavoitteet eivät yleensä liity liiketaloudellisen voiton tavoitteluun. Tästä syystä on perusteltua käyttää valtiovarainministeriössä linjattua jaottelua. Sen sijaan valtion liikelaitokset tavoittelevat liiketaloudellista voittoa, joten niiden riskien tarkasteluun perinteisen riskijaon voisi olettaa soveltuvan paremmin.

Suonisen (2006a) näkemyksen mukaan henkilöihin ja henkilöstöjohtamiseen liittyy valtionhallinnossa enemmän riskejä kuin yksityisellä työnantajasektorilla ainakin lähitulevaisuudessa. Erityispiirteenä on henkilöstön keskimääräistä nopeampi eläköityminen. Osaamisen siirtyminen korostuu aikaisempaa enemmän. Lisäksi työmenetelmät valtionhallinnossa uudistuvat, jolloin osaavan ja motivoituneen työvoiman rekrytointi on avainasemassa. Henkilöriskit tunnetaan valtionhallinnossa varsin hyvin, mutta omaisuus-, keskeytys- ja vastuuriskit ovat riskienhallinta-ajattelussa vielä uusi asia.

Valtionhallinnon riskienhallinnan kokonaisuus määritellään seuraavasti: ”Riskienhallinnan kokonaisuudella valtionhallinnossa tarkoitetaan menettelyitä, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan valtion ja sen toimintayksikön riskejä ja niiden todennäköisyyksiä (www.vm.fi 2005b, 11)”. Riskinäkemys on puolestaan seuraavanlainen: ”Riskeinä pidetään yleisesti tavoitteiden saavuttamista heikentäviä uhkia (kielteiset tai epäedullisia seikkoja) ja toimintamahdollisuuksien menettämistä. Mahdollisuuksien menettämisessä on kyse siitä, että tilaisuus tuloksellisempaan ja tehokkaampaan toimintaan hukataan (www.vm.fi 2005b, 11)”. Näin valtionhallinnon käsitys riskienhallinnasta ei yleisellä tasolla merkittävästi eroa siitä, miten se nähdään yritysten näkökulmasta. Menetettyjen mahdollisuuksien näkeminen riskeinä on sen sijaan todennäköisesti haasteellisempaa valtionhallinnon organisaatioissa, joissa perinteisesti jo pelkästään kielteiset tapahtumat on pyritty minimoimaan.

Riskienhallinta on pääosin uusi näkökulma valtionhallinnon organisaatioiden toiminnan tarkasteluun. Muutamissa toiminnoissa sekä virastoissa ja laitoksissa on tosin jo pitkään toteutettu varsin johdonmukaista riskienhallintaa. (www.vm.fi 2004a, 3. kohta) Käytännössä tarve ja motivaatio riskienhallintaan ovat kuitenkin olleet varsin riippuvaisia esimerkiksi viraston tai laitoksen toiminnan laajuudesta, laadusta ja luonteesta. Kokonaisuutena riskienhallintaa on toteutettu valtionhallinnossa erittäin kirjavasti. Tuloksellista riskienhallintaa ovat vaikeuttaneet esimerkiksi seuraavat seikat: Riskejä ja niiden toteutumista ei ole seurattu järjestelmällisesti, riskienhallinnalle asetettavia vaati-

muksia ei ole johdonmukaisesti linjattu ja osassa toimintaa riskinäkökulmaakaan ei ole aiemmin otettu huomioon. (www.vm.fi 2004b, 1. kohta) Näiden ongelmien vuoksi riskienhallinnan vertailu valtionhallinnon eri organisaatioiden kesken on ollut vaikeaa ja yleinen motivaatio riskienhallintaan on ollut varsin vähäinen. Riskienhallintaa valtionhallinnossa voikin siis luonnehtia sekä hyvin vaihtelevasti toteutetuksi että vaihtelevasti ymmärretyksi (www.vm.fi 2004b, 1. kohta).

Valtiokonttorin vuonna 2006 valtion virastoille ja laitoksille tekemä riskienhallintakyselyn perusteella riskienhallinnan käsitteet ovat valtionhallinnon organisaatioille usein epäselvät ja riskejä jaotellaan eri tavoilla. Riskienhallintaa suunnitellaan ja toteutetaan virastoissa ja laitoksissa useimmiten omatoimisesti, sillä palveluntoimittajia käytetään harvoin. Useita valtionhallinnon organisaatioista kiinnostaa riskienhallinnasta saatujen kokemusten jakaminen. (Suoninen 2006b, kalvo 31)

Parhaimmillaan riskienhallinta voi olla laaja-alainen näkökulma valtionhallinnon toimintaan. Tehokkaimmillaan riskienhallinnan voidaan nähdä olevan silloin, kun se on liitetty osaksi tavanomaista johtamista ja toimintaa. Tällöin tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskienhallintakeinot valitaan tilanteen mukaan. (www.vm.fi 2005b, 12) Näin päästään lähelle kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Riskienhallinta ei voi olla kuitenkaan tehokasta ja kokonaisvaltaista, jos se ymmärretään ainoastaan erillisinä prosesseina ja yksittäisten riskien hallitsemiseen liittyvänä toimintana.

Riskienhallinta voi olla valtionhallinnon organisaatiossa myös erillinen toiminto, josta vastaa oma yksikkönsä. Tällöin on kyse yleensä suuresta organisaatiosta, jolla on tarve riskienhallintaan syvästi perehtyneiden asiantuntijoiden johdolla hallita tiettyjä, suuruudeltaan tai vakavuudeltaan poikkeuksellisen merkittäviä riskejä. Tällaisia riskejä ei useinkaan voida hallita normaalilla esimiestyöllä tai päivittäiseen toimintaan liitetyillä riskienhallinnan toimenpiteillä. (www.vm.fi 2005b, 12) Valtionhallinnon erityisriskinä voidaan pitää esimerkiksi tietoturvallisuusriskejä, koska moniin valtionhallinnon töihin liittyy paljon arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Tietoturvallisuusriskien hallitsemiseen on tämän vuoksi kehitetty omia menetelmiä. Käytännössä kuitenkin valtionhallinnon organisaatioihin perustetaan verrattain harvoin erillisiä riskienhallintatoimintoja.

Suonisen (2006a) mielestä riskienhallintakeinot poikkeavat valtionhallinnossa verrattuna yksityisiin yrityksiin. Valtionhallinnossa riskien siirtäminen tai poistaminen ovat suosituimpia riskienhallintakeinoja. Virastot ja laitokset ovat ulkoistaneet viime vuosien aikana monia palveluitaan, jolloin riskejä on siirtynyt paljon myös palveluntarjoajille. Palvelujen ulkoistamisen perusteena ei ole kuiten-

kaan ollut riskienhallinnan näkökulma vaan muun muassa toiminnan tehokkuusvaatimukset. Riskit valtion virastoissa ja laitoksissa puolestaan poistetaan usein pidättäytymällä riskialttiista toiminnasta. Valvonnan ja ohjeistuksen määrä on valtionhallinnossa merkittävä, ja se voidaankin mieltää yhdeksi riskienhallintakeinoksi.

Vakuuttamiseen riskienhallintakeinona suhtaudutaan valtionhallinnossa melko vastahakoisesti eikä se olekaan valtion virastoissa ja laitoksissa kovin suosittu riskienhallintakeino. Käytössä on periaatteessa vain lakisääteisiä vakuutuksia, joita Valtiokonttori tarjoaa virastoille. Vakuutukset tunnetaan lisäksi melko huonosti, sillä edes lakisääteisten vakuutusten hinnoitteluperusteet eivät ole tuttuja virastojen ja laitosten taloudesta tai hallinnosta vastaaville päättäjille. Vakuuttamisen vähäinen merkitys riskienhallintakeinona perustuu pitkälti siihen, että valtiolla ei ole tarvetta varata rahaa tulevien vahinkojen varalle. Valtiovarainministeriö ei puolestaan kannata erillisrahastojen perustamista. (Suoninen 2006a) Tämän perusteella voidaan todeta, että myös yleisessä riskienhallinnan teoriassa usein esitetty riskijako vakuutettaviin ja ei-vakuutettaviin riskeihin soveltuu varsin huonosti valtionhallintoon, koska vakuuttamisella riskienhallintakeinona on valtionhallinnossa vain vähäinen merkitys. Takkisen (2006) mukaan muutamissa liikelaitoksissa on niiden toiminnan vuoksi harkittu captive-yhtiön perustamista, koska niissä perinteinen vakuuttaminen tulee kalliiksi.

## 3.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

### 3.2.1 Sisäinen valvonta riskienhallinnan osana

Sisäisen valvonnan nähdään valtionhallinnossa liittyvän erityisesti neljään yleiseen hallinnon tavoitteeseen, jotka ovat laadukkaamman hallinnon järjestäminen, kustannustehokkuuden kohentaminen, hallinnon yleisen uskottavuuden säilyttäminen ja työn mielekkyyden turvaaminen. Sisäisen valvonnan tarkoituksena valtionhallinnossa on ensinnäkin varmistaa viraston tai laitoksen talouden ja toiminnan laillisuus, toiseksi turvata viraston tai laitoksen hallinnassa olevat varat ja omaisuus ja kolmanneksi varmistaa oikeat ja riittävät tiedot viraston tai laitoksen toiminnasta johtamisen ja ulkoisen ohjauksen näkökulmasta. Sisäinen valvonta liittyy näin ollen erityisesti näitä tavoitteita uhkaavien riskien hallintaan. (www.vm.fi 2005b, 8 - 13)

On erittäin todennäköistä, että tehokas sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantavat valtionhallinnon organisaation tuloksia pitkällä aikavälillä. Sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla on suora syy-seuraussuhde organisaation tulokseen, koska ne tukevat oikeaan tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa sekä tehokasta voimavarojen käyttöä (www.vm.fi 2005b, 8). Näin ollen voidaan ajatella, että viraston ja laitoksen taloudellisten riskien hallinta muodostaa perustan koko riskienhallinnalle. Taloudellisia riskejä ei pitäisi tarkastella kuitenkaan muista riskeistä erillään, koska kaikki riskit, kuten strategiset riskit ja vahinkoriskit, vaikuttavat viime kädessä organisaation talouteen. Sisäinen valvonta ja siihen liittyvien riskien hallinta voidaan nähdä myös osana organisaation hyvää hallintotapaa.

Valtion virastojen ja laitosten sisäinen valvonta perustuu suomalaiseen ja pohjoismaiseen hallintokulttuuriin. Suomalaisen hallintokulttuurin perustana ovat perustuslaki (731/1999) ja laissa säädetty oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet sekä hyvän hallinnon periaatteet. Hyvän hallinnon periaatteisiin lukeutuu myös hyvän taloudenhoidon periaatteet. Valtionhallinnon yksiköiden sisäisessä toiminnassa korostuvat hallintolain (434/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) periaatteet ja säännösten toteuttaminen sekä valtion virkamieslain (750/1994) säännösten ja hyvän virkamiesetiikan noudattaminen. (www.vm.fi 2005b, 13) Sisäisestä valvonnasta säädetään valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:ssä. Käytännössä viraston ja laitoksen johto on vastuussa siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan riittävästi sisäistä valvontaa.

Sisäisen valvonnan vaatimuksen taso riippuu viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laajuudesta ja sisällöstä.

Sisäisen valvonnan käsitteet ja sen järjestämisvaatimukset uudistettiin valtionhallinnossa perusteellisesti vuonna 2000 tehdyissä valtion talousarviolain ja -asetuksen muutoksissa. Uudistuksessa otettiin käyttöön COSO-viitekehykseen perustuva sisäisen valvonnan määritelmä. Aikaisemmin sisäinen valvonta piti sisällään lähinnä taloutta kontrolloivia toimenpiteitä, mutta uudistuksessa otettiin kantaa myös sisäisen valvonnan johtamiseen ja rakenteisiin. Uuden käsitteistön ja toimintatavan soveltaminen on valtionhallinnossa kuitenkin vielä osittain kesken. Muutosten vuoksi käyttöön otettujen käsitteiden ja toimintamallien avaaminen johtotehtävissä työskenteleville on suuri haaste. (www.vm.fi 2004a, 3. kohta; 2005a, 3. kohta) Sisäistä valvontaa on kuitenkin välttämätöntä kehittää valtionhallinnossa kaiken aikaa toimintaympäristön muutosten takia. Uusin organisaatiomuutos valtionhallinnossa on palvelukeskusmallin käyttöönotto.

### **3.2.2 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma**

Talousarvioasetuksen 65 §:ssä säädetään, että tilivirastona toimivan valtion viraston tai laitoksen tilinpäätökseen kuuluvaan toimintakertomukseen on sisällytettävä arviointi sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Arvioinnin perusteella valtion viraston tai laitoksen on laadittava lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Tästä lausumasta käytetään nimitystä *sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*. (www.vm.fi 2005a, 3. kohta; 2005b, 16)

Lausuma on vuodelta 2005 laadittavasta toimintakertomuksesta alkaen ollut pakollinen osa valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston toimintakertomusta. Käytännössä sellaiset virastot ja laitokset, jotka ovat tehneet suoraan ministeriön kanssa tulos- tai tavoitesopimuksen tai vastaavan tulostavoiteasiakirjan, ovat velvollisia laatimaan toimintakertomuksen, johon kuuluu yhtenä osana arviointi- ja vahvistuslausuma. Lausuman antaminen ei ole kuitenkaan kokonaan uusi asia virastoille, laitoksille tai rahastoille, koska se korvaa aikaisemmin talousarvioasetuksen säännöksissä mainitun selostuksen sisäisen valvonnan järjestämisestä ja valvontatoiminnan yleiskatsauksen. Myönteisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vahvistuslausuman edellytys on, että virasto käyttää aktiivisesti toimintaan nähden riittävää ja johdonmukaista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintamallia. Johdonmukaisuus tarkoittaa periaatteessa sitä, että toimintamallia verrataan johonkin yleisesti

hyväksytyyn sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan viitekehykseen. Olennaista on se, että lausuman on annettava oikea kuva viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta riippumatta siitä, ovatko päätelmät myönteisiä vai kielteisiä. Arvioinnin mahdollistamiseksi toimintamalli on myös dokumentoitava. Dokumentointi helpottaa tarvittaessa myös lausuman sisältämien päätelmien perustelua. Lausumalle ei ole asetettu lainsäädännössä määrämuotoisuusvaatimusta, joten jokainen valtionhallinnon organisaatio voi laatia sen omista lähtökohdistaan. (www.vm.fi 2005a, 3. kohta; 2005b, 16 - 17)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman avulla on tarkoitus saada tiivis ylimmän johdon kannanotto sisäisen valvonnan tilaan ja tärkeimpiin kehittämistarpeisiin sekä lisätä johdon ja henkilöstön tietoisuutta sisäisen valvonnan merkityksestä. Onkin selvää, että arviointi- ja vahvistuslausuman hyväksyminen ja allekirjoittaminen on aina johtoelimen tehtävä. Käytännössä arviointi- ja vahvistuslausuman antaminen tapahtuu siten, että johto vertaa organisaationsa tilaa tavoitteisiin, jotka talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetään sisäiselle valvonnalle. Vertailun tuloksena johto esittää mielipiteensä ja havaintonsa. Syvällistä analyysiä sisäisen valvonnan tilasta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tehdä vuosittain. Vuotuinen sisäisen valvontaan liittyvien asioiden huolellinen läpikäynti ja tarvittaessa muutosten tekeminen on kuitenkin paikallaan. Huomionarvoista on se, että arviointi- ja vahvistuslausuman antaman informaation ymmärtäminen yksittäisen viraston, laitoksen tai rahaston sisäisesti ei kuitenkaan sellaisenaan riitä, vaan myös virastoa ohjaavan tahon tulee saada käsitys sisäisen valvonnan tilasta ja kehittämistarpeista. (www.vm.fi 2005b, 16 - 17) Teoreettisesti ajateltuna sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman voidaan nähdä tukevan parhaalla mahdollisella tavalla yleisiä sisäisen valvonnan tavoitteita. Haasteena on saada sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tarkastelu osaksi viraston ja laitoksen johtamista ja tulosohjausta.



### 3.2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko

Sisäistä valvontaa on pyritty viime vuosien aikana valtionhallinnossa johdonmukaisesti kehittämään lähestymistapana riskienhallinnan suuntaan. Kehittämistyön perustana ovat usein kansainvälisessä yritysmaailmassa hyväksi havaitut menetelmät ja standardit, joita muokataan valtionhallinnon organisaatioiden tarpeita palveleviksi. Tästä on esimerkkinä COSO:n julkaisema suositus yritysten riskienhallinnan viitekehykseksi. (www.vm.fi 2004a, 3. kohta) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehys COSO ERM on ollut suuryrityksissä käytössä vasta muutaman vuoden, joten valtionhallintoon se tulee sovellettavaksi melko nopeasti. Näin ollen varsinaisia tuloksia nimenomaan COSO ERM -viitekehysten soveltamisesta pitkällä aikavälillä ei ole vielä saatavilla.

Valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut suosituksen valtion virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lähestymistavoista ja niiden arvioinnista. Suositus on julkaistu joulukuussa 2005 ja se osoittaa hyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osat yleisellä tasolla. Suositus ja varsinkin sen sisältämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko kertoo, mitä asioita sisäiseen valvontaan liittyy ja auttaa näin ymmärtämään sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan luonnetta. Arviointikehikon avulla valtion viraston, laitoksen tai talousarvion ulkopuolella oleva rahaston on tarkoitus pystyä arvioimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisäistä toimintaympäristöä ja -rakenteita aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin. Arviointikehikon tärkeimpiä osia ovat tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien tunnistaminen ja arviointi sekä tunnistettuihin riskeihin vastaaminen. Kattavaan sisäiseen valvontaan ja siihen liittyvään riskienhallintaan kuuluu myös valvontatoimenpiteet sekä tiedonkulun arviointi ja seuranta. (www.vm.fi 2005b, 3 ja 18 - 21)

Arviointikehikko on tarkoitettu ensisijaisesti valtionhallinnon johdon työvälineeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyden arviointiin sekä kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Arviointikehikkoa hyödynnetään valmisteltaessa myös edellä mainittua johdon arviointi- ja vahvistuslausumaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Koko suositus perustuu väljästi COSO ERM -viitekehykseen mutta se on muokattu valtionhallinnon tarpeisiin ja toimintaympäristöön sopivaksi. Suosituksen ja arviointikehikon käyttö on vapaaehtoista. Virastojen ja laitosten tai talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen on mahdollista käyttää muitakin standardeja, arviointimalleja tai työvälineitä, joista esimerkkeinä ovat balanced scorecard eli BSC-malli -sovellukset, Euroopan laatupalkintomalli EFQM, itsearviointiväline CAF tai ISO-laatustandardit.

Valtionhallinnon organisaatiot eivät kuitenkaan voi täysin vapaasti valita sovellettavaa viitekehystä, sillä käytettävän mallin edellytyksenä on, että siinä on otettu riittävästi huomioon sisäisen valvonnan vaatimukset. (www.vm.fi 2005b, 3 ja 16 - 18)

Valtionhallinnon organisaatioiden pitää kuitenkin varoa noudattamasta suositusta ja sen sisältämää arviointikehikkoa liian sanatarkasti, sillä silloin on vaarana, että sisäisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta muodostuu raskas erillistoiminto. Tämä ei ole suosituksen ja arviointikehikon perimmäinen tarkoitus. Onkin tärkeätä pitää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmä ja toimintatavat mahdollisimman yksinkertaisina ja ymmärrettävinä sekä sisällyttää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteet organisaation tavallisiin rutiineihin. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee nähdä monivuotisena prosessina, koska hyvät käytännöt omaksutaan useimmiten vain pitkäjänteisen kehittämistyön tuloksena. (www.vm.fi 2005b, 3 ja 18 - 21)

### **3.3 Riskienhallinnan tilanne valtionhallinnossa**

#### **3.3.1 Riskit ja riskienhallinnan toteutus**

Riskejä ja riskienhallinnan tilaa valtionhallinnossa selvitetään vuosittain erilaisissa tutkimuksissa. Vuonna 2004 tehtiin valtion organisaatioille riskienhallintaa ja riskienarviointikäytäntöjä selvittänyt kysely. Kysely oli osa Tampereen teknillisen yliopiston turvallisuustekniikan laitoksen toteuttamaa ja Valtiokonttorin koordinoimaa projektia, jonka tuloksena kehitettiin riskienhallintamalli RIMA valtion työpaikoille. Kolmannes vastanneista organisaatioista arvioi riskejä säännöllisin väliajoin, mutta joka kymmenes organisaatio ei ollut sitä vielä tehnyt. Suurin osa (60 %) tutki riskejään säännöllisesti. Organisaation koko ja riskienhallinta olivat tutkimuksen perusteella yhteydessä toisiinsa, sillä yli 1 000 hengen organisaatioista 60 % tarkasteli riskejään säännöllisesti, ja pienistä virastoista ja laitoksista niin teki vain 15 prosenttia. Yleisimmät riskien arvioinnin välineet olivat tarkistuslistat sekä aivoriihi- tai ryhmätyöskentely. Vastanneiden organisaatioiden mielestä on tärkeää, että riskienarviointiin osallistuu henkilöitä kaikista organisaatioryhmistä (ylin johto, linja- ja työnjohto sekä työntekijät). Muita tarpeellisenä pidettyjä osallistujia olivat työterveyshuolto, turvallisuudesta vastaavat henkilöt ja konsulttiapu. (Nenonen & Nousiainen 2004, kalvot 1 - 7; Peltola 2004, 38 - 39)

Yli puolet kyselyyn vastanneista organisaatioista koki merkittävimmiten riskiksi tietoturvallisuuden ja henkilöstöön kohdistuvat riskit. Henkilöriskeistä esille tulivat erityisesti työhyvinvointi, työssä jaksaminen, avainhenkilöiden menettäminen ja henkilöstön turvallisuus. Seuraaviksi suurimmat riskit liittyivät palo- ja rikosturvallisuuteen. Muita koettuja riskejä olivat esimerkiksi työhygieniä, toiminnan turvallisuus ja liikenne. (Nenonen & Nousiainen 2004, kalvo 6)

Valtiokonttori selvittää vuosittain valtion virastoille ja liikelaitoksille tehtävällä kyselyllään riskienhallinnan tilaa ja tavoitteita. Vuoden 2005 kyselyyn osallistuneista organisaatioista lähes puolet ei ollut vielä määritellyt riskienhallinnan tavoitetta, sillä saatujen vastausten perusteella hanke oli kesken tai riskien tunnistaminen vasta meneillään. Noin puolet valtionhallinnon organisaatioista oli kyselyn perusteella asettanut tavoitteekseen riskien ennakoinnin ja minimoinnin. Riskien ennakointi ja minimointi liittyi usein henkilöturvallisuuteen ja perustoiminnan oikeellisuuteen ja varmuuteen. Tavoitteeksi oli yleensä asetettu riskien ja kaikkien vaaratilanteiden pitäminen niin alhaisena kuin mahdollista. Noin kymmenesosalla tavoitteena oli riskien optimointi, jolla tarkoitetaan tietoisia ratkaisuja toiminnan riskeihin varautumisesta ja niiden hyväksymisestä. Kokonaisvaltainen riskienhallinta oli samoin aluillaan kymmenesosalla kyselyyn vastanneista. (Suoninen 2005, kalvot 1 - 10)

Vuoden 2006 alussa tehdyn samankaltainen kysely osoittaa, että riskienhallinta valtionhallinnossa kehittyy. Noin yhdeksässä kymmenestä valtionhallinnon organisaatiosta riskien tunnistaminen on tehty. Sen sijaan riskienhallintapolitiikan ja riskienhallintasuunnitelman laadinta oli yli puolella kyselyyn vastanneista organisaatioista kesken. Kyselyn tulokset antavat viitteitä myös siitä, että riskienhallinta on omaksuttu osaksi arkipäivän johtamista ja riskienhallinnan tilan seuranta on joka-vuotista yhä useammassa valtionhallinnon organisaatiossa. Riskienhallinta on yleisesti kehittyneintä henkilö- ja toiminnan riskien suhteen. (Suoninen 2006b, kalvot 25 - 30)

Kolme neljäsosaa vuoden 2005 kyselyyn osallistuneista organisaatioista näki vaikuttavimpina riskeinä operatiiviset riskit. Ne liittyivät useimmiten tietohallintoon, tietoverkkoihin, henkilöstöjohtamiseen ja väärinkäytöksiin. Toiseksi vaikuttavimpia olivat perinteiset vahinkoriskit, kuten tulipalo, tapaturmat, onnettomuudet ja konerikot. Seuraavana olivat taloudelliset riskit, joista tärkein yksittäinen riski oli julkisen rahoituksen saatavuus. Myös strategiset riskit olivat vaikuttavia. Tyypillisiä strategisia riskejä olivat kilpailutilanne, toimintaympäristön muutokset ja osaamispääoman menettäminen. (Suoninen 2005, kalvot 1 - 10) Kehitystarpeita ilmeni työhyvinvointiin ja työturvallisuuden liittyvissä asioissa. Myös tietojen hallinnassa sekä rahoitus-, vastuu- ja sopimusriskien hallin-

nassa havaittiin kehitettävää. Lisäksi johtajuuteen ja henkilöjohtamiseen kaivattiin entistä enemmän suunnitelmallisuutta. (Tapper & Suoninen 2005, kalvo 33)

Vuoden 2006 kyselyyn osallistuneet organisaatiot kokivat henkilöriskeistä merkittävimiksi työhyvinvoinnin sekä henkilöstön ja johdon osaamisen. Toiminnallisista riskeistä tulivat esille erityisesti tietoturvallisuus ja rahoituksen riittävyys. Asiakas ja sidosryhmäriskeistä merkittävimpinä esiintyivät vastuut asiakkaita kohtaan ja lainsäätäjät. Erityisenä johtamiseen liittyvänä riskinä kysely paljasti päätöksenteon. (Suoninen 2006b, kalvo 16)

Valtiokonttori on myös seurannut valtion henkilöstön hyvinvointia, työssä suoriutumista ja niihin vaikuttavia tekijöitä ”Kaikki hyvin työssä?” -henkilöstökyselyn avulla vuosina 2000, 2002 ja 2004. Vuonna 2004 tehdyn kyselyn perusteella valtion henkilöstön henkistä hyvinvointia uhkaava kuormittuneisuus on yleistynyt aikaisempiin tutkimustuloksiin verrattuna. Henkilöstö suhtautui lisäksi aikaisempaa kielteisemmin työssä tai työorganisaatiossa tapahtuviin muutoksiin. Johtaminen nousi riskiksi organisaatioissa, joissa ei tiedostettu eikä otettu huomioon johtamisen vaikutuksia työhyvinvointiin. (Väänänen-Tomppo 2004, 3 - 4)

### **3.3.2 Riskienhallinnan haasteet**

Riskienhallinnan nykytilan keskeisiksi ongelmiksi valtionhallinnossa on listattu heikko yleiskäsitys riskienhallinnan tilasta, hajanaiset toimintatavat, epäselvyys riskienhallinnan tarkoituksesta ja käsitteistä sekä riskienhallintatoimenpiteiden erillisyyys päivittäisestä johtamisesta. (www.vm.fi 2004b, 2. kohta) Merkittävin syy ongelmiin on se, että vain harvat valtion virastot ovat määritelleet, mitä riskienhallinta todellisuudessa niille merkitsee. Suoninen (2006a) uskoo, että tilanne muuttuu ainakin tilivirastoissa, kun niiden tulee soveltaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suositusta ja arviointikehikkoa.

Valtiovarainministeriön controller-toiminto on asettanut varsin kunnianhimoisen tavoitteen, jonka mukaan valtionhallintoon tulisi kehittää tuloksellista ja dynaamista toimintaa tukeva johdonmukainen riskienhallintapolitiikka, joka kattaa valtioneuvoston vastuulla olevan kokonaisuuden (valtion konsernitaso), hallinnonalat (hallinnonalakonsernit) ja virastot sekä laitokset. (www.vm.fi 2004a, 3. kohta) Toistaiseksi vain valtion liikelaitoksilla on yhteinen riskienhallintapolitiikka. Valtion liikelaitosten toimintaa ohjaa Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002). Sen keskeisiä tavoitteita ovat

liikelaitosten toimintaedellytysten parantaminen ja kilpailuneutraliteetti. Lailla on pyritty parantamaan liikelaitosten kustannustehokkuutta ja lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä. Nämä ovat keskeisiä asioita kaikessa liiketoiminnassa ja ne korostuvat liikelaitosten hyvän hallintotavan periaatteissa. Laatumalla riskienhallintapolitiikan liikelaitoksille valtio on halunnut korostaa omistajan näkökulmaa riskienhallinnan tärkeydestä liikelaitoksista ja siirtänyt vastuun riskienhallinnan toteuttamisesta liikelaitosten johdolle sekä liikelaitosten toimintaa ohjaaville ministeriöille. Valtion liikelaitosten riskejä lähestytään riskienhallintapolitiikassa strategisten, operatiivisten, taloudellisten ja vahinkoriskien näkökulmasta. (Marsh & McLennan Companies 2004)

Riskienhallinnan yleisinä kehittämisalueina valtionhallinnossa on nähty parhaiden nykykäytäntöjen kerääminen ja viestiminen, yhteisen metodologian kehittäminen, kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttaminen sekä riskienhallintaan liittyvän tiedon viestittäminen hallinnon eri tasoilla. (www.vm.fi 2004b, 2. kohta) Riskien seurannassa ja tilastoinnissa riittää kehitettävää. Esimerkiksi riskikustannustietoisuus on valtionhallinnossa vähäistä, koska riskikustannuksia ei kirjata aiheuttamisperiaatteen mukaan, vaan budjetin mukaisina toimintamenoina. Tämän takia esimerkiksi keskeytysvahingot saattavat jäädä tunnistamatta. Näin kokonaisriskikustannuksia ei voi arvioida, eikä niistä kerry seurantatietoa. On arveltu, että kirjauskäytännön muuttaminen voisi lisätä riskikustannustietoisuutta. (Rautiainen 2005, 15) Erilaisten riskikustannusmittareiden kehittäminen olisi myös hyödyllistä. Peltolan (2004, 39) mukaan valtiokonttori on kerännyt runsaasti tilastotietoa varsinkin valtionhallinnon työpaikkojen poissaoloista, tapaturmista ja liikenneonnettomuuksista, mutta tiedoissa toteutuneista vahinkoriskeistä on puutteita.

Riskilajikohtaisesti ajateltuna suurimmat haasteet valtionhallinnossa kohdistuvat lähitulevaisuudessa henkilöstöön. Valtion henkilöstö on pääosin toimintojen uudelleenjärjestelyjen takia vähentynyt 213 000 hengestä 124 000 henkeen vuodesta 1985 vuoteen 2005 eli yhteensä noin 40 % . (Tapper & Suoninen 2005, kalvot 7 - 8) Varsinkin 1990-luvun puoliväli oli voimakasta valtionhallinnon henkilöstömäärän supistamisen aikaa. Henkilöstötarpeen väheneminen on ollut pääosin seurausta liikelaitostamisesta. (Salminen ym. 2002, 17) Valtion työntekijät muodostavat tällä hetkellä 6 % osuuden työvoimasta. Vuoteen 2011 mennessä henkilöstömäärä tippuu 105 000 työntekijään. Keski-ikä valtion työntekijöillä on 42,8 vuotta. Arvioiden mukaan vuoteen 2011 mennessä nykyisestä valtion työvoimasta poistuu 60 000 henkilöä. Eläkkeelle näistä siirtyy 40 000 henkilöä. Merkittävää on se, että 80 % valtion palveluksessa olevista esimiehistä poistuu työelämästä. Poistuman lisäksi tehtävien sisällön muutos ja uudet ammattitaitovaatimukset tuovat osaamisvajetta valtionhallintoon. (Tapper & Suoninen 2005, kalvot 7 - 8; www.vm.fi 2001, 22 - 23)

Ikärakenteesta johtuva eläkkeelle siirtyminen on valtionhallinnossa seuraavan kymmenen vuoden aikana suhteellisesti ottaen suurempaa kuin yksityisellä sektorilla. Tämä johtuu pääosin siitä, että valtionhallinnon henkilöstömäärä lisääntyi erittäin nopeasti 1960- ja 1970-luvuilla suurten ikäluokkien tullessa työmarkkinoille. (www.vm.fi 2003) Käytännössä vain joka toisen eläkkeelle jäävän tai muulla tavoin valtion palveluksesta lähtevän tilalle palkataan uusi työntekijä. Suurin henkilöstön vähennystarve on opetus-, sisä- ja puolustusministeriön hallinnonaloilla. Tavoitteena on tehostaa toimintaa siten, että valtionhallinto selviytyy siitä, kun työelämään tulevat ikäluokat pienenevät voimakkaasti. (Elonen 2005)

Tärkeimpiä asioita henkilöriskien hallinnassa ovat työkyvyn säilyttäminen ja työhyvinvointi. Työssä jaksamiseen kannustavista tekijöistä valtion henkilöstö on tutkimusten perusteella pitänyt tärkeimpänä työpaikan säilymistä, palkan lisäämistä ja johtamistapojen parantamista. (Väänänen-Tomppo 2004, 6) Riskienhallinnan haasteet valtionhallinnossa kohdistuvat ennen kaikkea siihen, miten näihin odotuksiin pystytään vastaamaan.

On selvää, että valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan onnistuminen on keskeisessä asemassa henkilöriskien hallinnassa. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta vuonna 2001. Lähtökohtana on, että valtion tulee olla esimerkillinen työnantaja, jotta henkilöstöpolitiikka koetaan onnistuneeksi. Periaatteessa hyvin hoidettu työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka, hyvä johtaminen sekä osaava ja sitoutunut henkilöstö on tuloksellisuuden, palvelukyvyn ja kansallisen kilpailukyvyn edellytys. Henkilöstöjohtamista on viime vuosina alettukin kehittämään osana tulosohjausta ja strategista johtamista. Toiminnan laatu ja henkilöstön korkea asiantuntemus ovat keskeisiä asioita valtion uudessa työnantajakuvassa. Valtioneuvosto on asettanut tavoitteeksi muuttaa valtionhallinnon johtamisilmapiiriä selkeästi innovatiivisuutta, luottamusta, yhteistyötä ja ihmishuuhdetaitoja korostavaksi. (www.vm.fi 2001, 2 - 6)

Valtionhallinnossa strategisten riskien painoarvon ei nähdä tällä hetkellä vielä olevan niin suuri kuin yksityisissä yrityksissä, joissa niistä on puhuttu pitempään. Strategisten riskien hallinta nähdään yleensä vaikeampana kuin vahinkoriskien hallinta. Todennäköisesti strateginen riskienhallinta korostuu tulevaisuudessa myös valtionhallinnossa, koska tulos- ja tehokkuusajattelu näyttävät olevan pysyvä muutos. (Rautiainen 2005, 15)

## 4 KAIKU-LUOTAIN-MENETELMÄN KÄYTTÖNOTTO

### 4.1 Taustaa menetelmän kehittämiseksi

Valtionhallinnon organisaatioissa on käytössä varsin lukuisa määrä eri käyttötarkoituksiin soveltuvia riskienhallintamenetelmiä ja -malleja. Valtionhallinnossa laajasti käytössä oleva riskienhallintamalli on esimerkiksi Riski-Arvi, joka on sosiaali- ja terveysministeriön (STM) työsuojeluosaston toimeksiannosta valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) ja Tampereen teknillisen yliopiston turvallisuustekniikan laitoksen yhteistyönä rakentama työsidonnaisten riskien hallitsemiseen tarkoitettu malli. Riski-Arvi on käytännönläheinen tietokantasovellus, jonka avulla voidaan tunnistaa ja arvioida työstä, työtiloista, työolosuhteista tai työympäristöstä työntekijöiden terveydelle tai turvallisuudelle vaaraa tai haittaa aiheuttavia tekijöitä. Riski-Arvin avulla voidaan tarkastella fysikaaliseen ja henkiseen kuormittumiseen, tapaturmavaaroihin, ruumiilliseen kuormittumiseen ja ergonomiaan sekä kemiallisiin yhdisteisiin liittyviä vaara- ja haittatekijöitä työssä. (VTT Tuotteet ja tuotanto 2005; Riskien arviointi 2003) Riski-Arvista on Suonisen (2006c) mukaan tehty myös useita hallinnonalakohtaisia sovelluksia.

RIMA on puolestaan valtion työpaikoille kehitetty työturvallisuusriskeihin perustuva malli turvallisuusjohtamisen tueksi. Sen avulla voidaan täyttää työturvallisuuslain (738/2002) riskien arvioinnille asettamat vaatimukset. RIMA-mallissa käsitellään riskejä liittyen työturvallisuuteen, työterveyteen, henkilöturvallisuuteen, pelastustoimintaan, rikosturvallisuuteen, tietoturvallisuuteen, ympäristöturvallisuuteen ja kiinteistöturvallisuuteen. RIMA:n käyttöalustana on Microsoft Word -tekstinkäsittelyohjelma. RIMA sopii melko pienimuotoiseen käyttöön, koska siihen ei liity ohjelmistotukea tai mahdollisuutta dokumentoinnin hallintaan. (Nenonen & Nousiainen 2005)

Tietoturvallisuuden ohjeistuksen ja käytäntöjen kehittämisessä on valtiovarainministeriön asettamalla valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmällä (VAHTI) keskeinen rooli. VAHTI on valtionhallinnon tietoturvallisuuden yhteistyön, ohjauksen ja kehittämisen toimielin. Sen tavoitteena on tietoturvallisuutta kehittämällä parantaa valtionhallinnon toimintojen luotettavuutta ja jatkuvuutta. VAHTissa on laaja edustus kaikilta hallinnonaloilta ja -tasoilta. Esimerkiksi VAHTIn julkaisussa ”Ohje riskien arvioinnista tietoturvallisuuden edistämiseksi valtionhallinnossa (7/2003)” esitetään keskeiset välineet ja keinot, joiden avulla tietoriskejä voidaan hallita valtionhallinnossa. Tietoturval-

lisuusriskien arvioinnin välineitä ovat esimerkiksi erilaiset analyysimenetelmät, vikapuut ja tarkistuslistat. Tietoriskien luonteesta johtuen ohjeistusta täydennetään jatkuvasti. Ohjeistusta on laadittu esimerkiksi Internetin käyttöön, tietohallintoimintojen ulkoistamiseen, etätyöskentelyyn, etäkäyttöön, sähköpostin ja lokitietojen käsittelyyn, virustorjuntaan sekä tietojärjestelmien turvaamiseen. Myös sähköisten palvelujen ja tietopalvelujen käyttöön ja tietoaineistojen käsittelyn turvaamiseen on olemassa erityisohjeet. (www.vm.fi 2006)

Muita valtionhallinnossa yleisesti käytössä olevia riskienhallintamenetelmiä ovat esimerkiksi yleisen järjestyksen ja siisteyden kontrollointiin kehitetty TUTTAVA-menetelmä, kemikaaliriskeihin tarkoitettu Kemi-Arvi-menetelmä ja työasentojen kehittämiseen suunniteltu analyysimenetelmä OWAS. (Nenonen & Nousiainen 2005) Yhteenvedona voidaan todeta, että riskienhallintamenetelmät ovat olleet valtionhallinnossa varsin organisaatiokohtaisia.

On ollut kyseenalaista palveleeko useiden riskienhallinnan työkalujen päällekkäisyys kuitenkin parhaalla mahdollisella tavalla virastojen tarpeita. Suonisen (2005, kalvo 21) mukaan käytössä olevissa riskienhallintamalleissa ja -menetelmissä on puutteita esimerkiksi dokumentoinnin suhteen. Hyvien käytäntöjen välittäminen ja omaksuminen tämän on ollut tämän takia käytännössä hankalaa. Kokonaisvaltaisen riskienhallintamenetelmän tarve valtionhallinnossa on kasvanut monien valtionhallinnon uudistusten ja toimintaympäristön muutosten johdosta. Esimerkiksi Nenosen ja Nousiaisen tekemään kyselyyn RIMA- riskienhallintamallin kehittämisen yhteydessä vastanneet organisaatiot toivoivat riskienhallinnan tueksi menetelmää, joka ottaisi eri riskitekijät kokonaisvaltaisesti huomioon. Menetelmän toivottiin olevan muun muassa helppokäyttöinen, käyttäjäystävällinen, numeerinen ja atk-pohjainen. (Nenonen & Nousiainen 2004, kalvo 9)

Suomessa toteutettiin vuosina 1996-2001 Euroopan sosiaalirahaston (ESR), Työsuojelurahaston ja VTT:n rahoituksella laaja Pk-yrityksen riskienhallinta -hanke. Hankkeessa kehitettiin työvälineitä ja toimintatapoja riskienhallintaan pk-yrityksille ja koulutettiin yritysten henkilöstöä riskienhallintaan. Kehitetyt riskienhallintavälineet ovat työ- ja tietokortteja, opas- ja työkirjasia sekä hakemistoja. Hankkeen pohjalta syntyi PK-RH Foorumi, joka on laajeneva suomalainen riskienhallinnan asiantuntijaverkosto. Sen tarkoituksena on edistää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja kehittää riskienhallinnan työvälineitä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan tueksi. (www.pk-rh.com 2001) Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa työvälineitä kehitettiin erityisesti henkilö, liike- ja tuoteriskien hallintaan. Toisessa vaiheessa kehitettiin välineitä ympäristö-, sopimus- ja vastuuriskien sekä tietoriskien hallintaan. Hanke oli toteutusvaiheessaan ensisijaisesti suunnattu pk-yritysten tarpeisiin, mutta siinä



syntyneitä riskienhallintavälineitä voidaan käyttää kaikenkokoisissa yrityksissä ja myös julkisissa organisaatioissa. (Molarius, Kotikunnas, Lanne, Murtonen & Nissilä 2005, 3)

Kehitetyt Pk-yrityksen riskienhallinta -työvälineet (PK-RH) täyttävät monilta osin ne vaatimukset, jotka valtionhallinnon organisaatiot ovat asettaneet valtionhallinnon riskienhallintamenetelmälle. Tästä syystä Valtiokonttori piti asianmukaisena, että valtionhallinnon tarpeisiin kehitettävä riskienhallintamenetelmä liittyi Pk-yrityksen riskienhallinta -työvälineistöön sekä sen tietokonesovellukseen. Riskienhallintamenetelmän laadinnassa hyödynnettiin myös RIMA-riskimallia, Riskien arviointi työpaikalla -työkirjaa, Riskien arviointi tietoturvallisuuden edistämiseksi valtionhallinnossa -ohjetta (VAHTI 7/2003), Tietoturvapoikkeamatilanteiden hallinta -ohjetta (VAHTI 3/2005) sekä muita valtionhallinnon organisaatioiden riskienhallintaan liittyviä toimintatapoja. (Molarius ym. 2005, 3)

Tarkasteltavan Kaiku-Luotain menetelmän kehittäminen alkoi VK Riski -hankkeen nimellä. Hankkeen tavoitteena oli alun perin kehittää valtionhallintoon kokonaisvaltainen riskien arviointiin ja dokumentointiin soveltuva menetelmä, jossa käsitellään myös riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamista sekä turvallisuuden ja hyvinvoinnin kehittämistä työpaikoilla. (Molarius ym. 2005) Hankkeen aikana menetelmä kuitenkin muotoutui siten, että sen avulla valtion virasto ja laitos pystyy hallitsemaan osittain myös tulosoikeuksista johtuvia riskejä (Suoninen 2006c). Hanke toteutettiin vuoden 2005 aikana VTT:n Tuotteet ja tuotanto-yksikön ja Valtiokonttorin yhteistyönä. Hanketta rahoittivat valtion työsuojelurahasto, STM ja Valtiokonttorin Kaiku-työnantajapalvelut. Hankkeen toteutusta valvoi ohjausryhmä, jossa oli edustajia Valtiokonttorista, STM:stä, Uudenmaan verovirastosta, Merenkululaitoksesta ja VTT:stä. Näiden tahojen edustajat muokkasivat PK-RH aineistoa valtion organisaatioille soveltuvaan muotoon. (Molarius ym. 2005, 5; Molarius 2005) Hankkeen tuloksena syntyneestä menetelmästä käytettiin aluksi nimitystä VK Riski, mutta maaliskuun alusta 2006 nimeksi vakiintui Kaiku-Luotain.

Kaiku-Luotain menetelmän tavoitteeksi asetettiin, että sen avulla pystyttäisiin toteuttamaan yleisimpien vahinkoriskien arviointi sekä määrittelemään toimenpidesuunnitelmat niiden hallitsemiseksi. Menetelmän avulla riskienhallinta tulisi voida tehdä systemaattisesti ja vaiheittain. Lisäksi menetelmän käyttäjien pitäisi riskien arvioinnin aikana saada tukea menetelmän kysymyksistä ja vinkeistä. Menetelmän tulisi sisältää myös tietoa ja viittauksia valtionhallinnon ohjeisiin ja muuhun aineistoon, jossa käsitellään riskienhallintatoimia. (Molarius ym. 2005, 5)

Ensimmäiset pilotoinnit Kaiku-Luotain-menetelmästä ovat osoittaneet, että sen avulla valtion virastot ja laitokset voivat myös työstää toimenpiteiksi esimerkiksi ne kehittämisalueet, jotka tulevat esille sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vahvistuslausumaa valmisteltaessa (www.valtiokonttori 2006c). Näin Kaiku-Luotain ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suositus ja arviointikehikko tulisi nähdä toisiaan täydentävinä riskienhallinnan välineinä. Sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan suositus voidaan nähdä pääasiassa strategisten ja taloudellisten riskien hallinnan välineenä, kun Kaiku-Luotain puolestaan on käytännönläheisempi työväline, joka soveltuu hyvin erityisesti operatiivisten riskien tunnistamiseen ja hallitsemiseen työyhteisössä. Suonisen (2006a) mukaan Kaiku-Luotaimen käyttö tukee myös laatuohjaustyötä valtionhallinnon organisaatioissa.

Myöhemmin tavoitteena on, että Kaiku-Luotain liitetään osaksi eRisk-hankekokonaisuuden puitteissa toteutettavaa riskienhallinnan palveluportaalia. Hankkeessa kehitettiin riskienhallinnan palvelutuotekonsepti, joka on uuden innovatiivisen verkkoyhteisön perusta. eRisk-hankkeen puitteissa toteutettavan ohjelman avulla on mahdollista dokumentoida helposti riskien arvioinnin tulokset sekä parannusehdotukset. (Molarius ym. 2005, 5) eRisk on riskienhallinnan verkkoyhteisö ja palveluportaalii, jonka tavoitteena on vastata yritysten ja organisaatioiden kasvaneeseen riskienhallintatarpeeseen monipuolisella palvelutuotekonseptilla. eRiskin avulla pyritään soveltamaan riskienhallinnan työkaluja yhä paremmin ja kokoamaan riskitietoa yhteen parhaiden käytäntöjen jakamiseksi. eRisk tarjoaa uuden kanavan riskienhallinnan tiedon jakamiseen sekä palvelujen ja tuotteiden tarjoamiseen. Verkkoyhteisö edistää myös uuden riskienhallintaan liittyvän liiketoiminnan syntymistä palveluntuottajien ja yritysten välille. Verkkoyhteisön toiminta-alustana käytetään sähköisen palveluportaalii lisäksi koulutuksia ja seminaareja. (Mikkonen, Räikkönen, Ahonen, Kotikunnas, Rikkola, Kaunisto, Väistö, Penttinen, Holmberg & Operandi Oy 2006, 1)

eRisk yhteisössä vaikuttaa useita erilaisia toimijoita. eRisk-portaalii tarjoaa VTT:n perustama spin-off yritys VerGo Oy (Uusitalo 2006, kalvo 15). Riskienhallinnan alalla toimivat yritykset, konsultit, viranomaiset, vakuutusyhtiöt ja oppilaitokset toimivat palveluntuottajina eli he voivat tarjota ja markkinoida omia, palvelun toiminnallisuutta hyödyntäviä tuotteitaan ja palvelujaan eRiskin kautta. eRiskin loppukäyttäjii voivat olla esimerkiksi yritykset, viranomaiset ja oppilaitokset. (Mikkonen ym. 2006, 1)

## 4.2 Menetelmän teoreettinen kuvaus

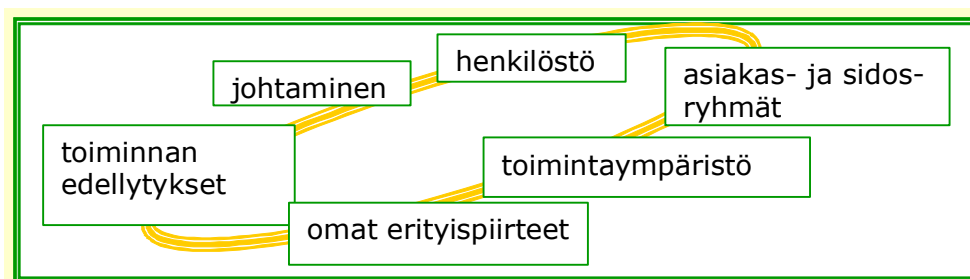
Kaiku-Luotain on valtion virastojen ja laitosten käyttöön suunniteltu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työväline. Sen avulla virasto tai laitos voi kartoittaa riskinsä johtamisen, henkilöstön, toimintaympäristön, toiminnan edellytysten sekä asiakas- ja sidosryhmien näkökulmasta. Menetelmän käyttö perustuu organisaation perustehtävän määrittelyyn, SWOT-analyysiin, tarkentaviin kysymyssarjoihin vastaamiseen ja riskienarviointiin näiden pohjalta. Kysymyssarjoihin vastaamisessa ovat apuna menetelmään sisältyvät viittaukset ja linkit lakeihin tai valtionhallinnon ohjeisiin.

Kaiku-Luotain-menetelmän käyttö jakaantuu seuraaviin vaiheisiin:

1. Kohteen ja sen perustehtävän määrittely
2. Tarkasteltavan toiminnan alueen valinta
3. Toiminnan osa-alueiden haavoittuvuusanalyysi
4. Osa-alueisiin liittyvien riskien tunnistaminen ja tarkastelu
5. Riskeihin liittyvien toimenpiteiden määrittäminen, olemassa olevien hallintakeinojen ja ohjeiden tunnistaminen (Molarius ym. 2005, 7)

Ensimmäisessä vaiheessa määritellään riskien arvioinnin kohde ja sen perustehtävä. Riskien arviointi tehdään aina suhteessa tarkasteltavan organisaation perustehtävään. Siksi on tärkeää, että perustehtävä palautetaan mieleen ennen riskien tunnistamisen ja arvioinnin aloittamista. Arvioinnin kohde on määriteltävä yksiselitteisesti. Kyseessä voi olla esimerkiksi koko organisaatio, yksikkö, tulosalue tai ryhmä. (Molarius ym. 2005, 7)

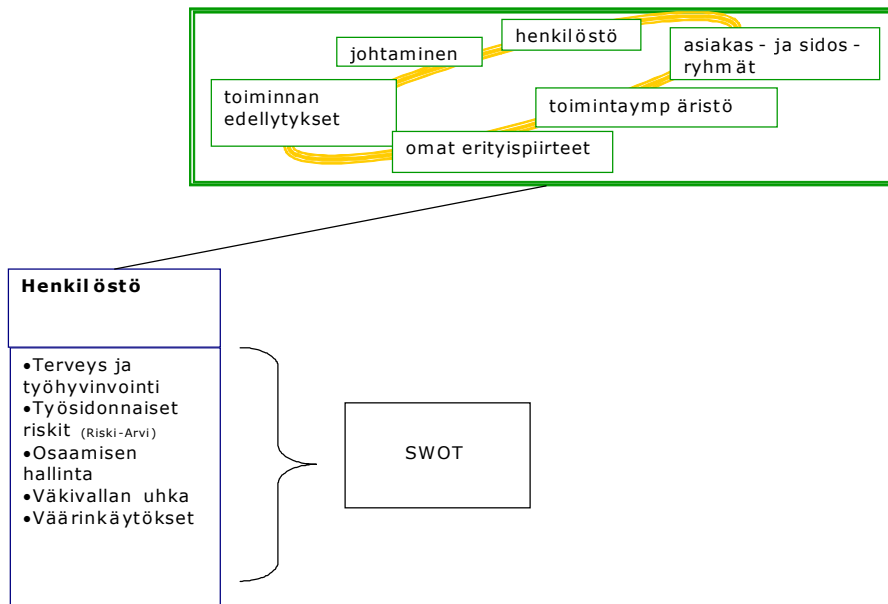
Toisessa vaiheessa valitaan vähintään yksi toiminnan alue, johon riskien arviointi tehdään. Suonisen (2006c) mukaan valinta voidaan tehdä esimerkiksi huomioiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman vaatimukset tai laatujohtamisen näkökulma. Minkä tahansa organisaation toiminnan voidaan ajatella muodostuvan kuvion 9 mukaisista keskeisistä toiminnan osa-alueista: johtaminen, henkilöstö, asiakas- ja sidosryhmät, toiminnan edellytykset ja toimintaympäristö. Näiden lisäksi jokaisella organisaatiolla on sen perustehtävästä riippuen erityispiirteitä. (Molarius ym. 2005, 7 - 8)



KUVIO 9 Organisaation keskeiset toiminnan alueet Kaiku-Luotain-menetelmässä (Molarius ym. 2005, 8)

Kaiku-Luotain-menetelmässä toiminnan alueista valitaan tarkasteltavaksi yksi alue kerrallaan. Riskien tunnistaminen ja arviointi voidaan aloittaa esimerkiksi henkilöstöstä. Kun tämä alue on käsitelty, siirrytään seuraava alueen (esimerkiksi asiakas- ja sidosryhmät tai johtaminen) tarkasteluun. Jokainen keskeinen toiminnan alue on tarkoitus käsitellä, mutta niiden käsittelyjärjestys voidaan valita vapaasti. (Molarius ym. 2005, 8)

Kolmannessa vaiheessa (kuvio 10) jokaisen osa-alueen merkittävyys arvioidaan SWOT-analyysin avulla eli tunnistetaan osa-alueen vahvuudet (*Strengths*), heikkoudet (*Weaknesses*), mahdollisuudet (*Opportunities*) ja uhat (*Threats*). Vaiheen tavoitteena on, että riskinarvioija tai riskinarviointia tekevä ryhmä pohtii, mitkä asiat valitulla osa-alueella on hoidettu hyvin (vahvuus), missä on parannettavaa (heikkous), missä on potentiaalia toiminnan kehittämiseen (mahdollisuus) ja mihin kohdistuvat pahimmat epävarmuudet (uhat). (Molarius ym. 2005, 8 - 9) Organisaation kannalta on tärkeää, miten se pystyy muuttamaan havaittujen heikkouksien ja uhkien luonnetta niin, että ne voidaan nähdä organisaatiossa mahdollisuuksina toiminnan kehittämiseen (Suoninen 2006c)



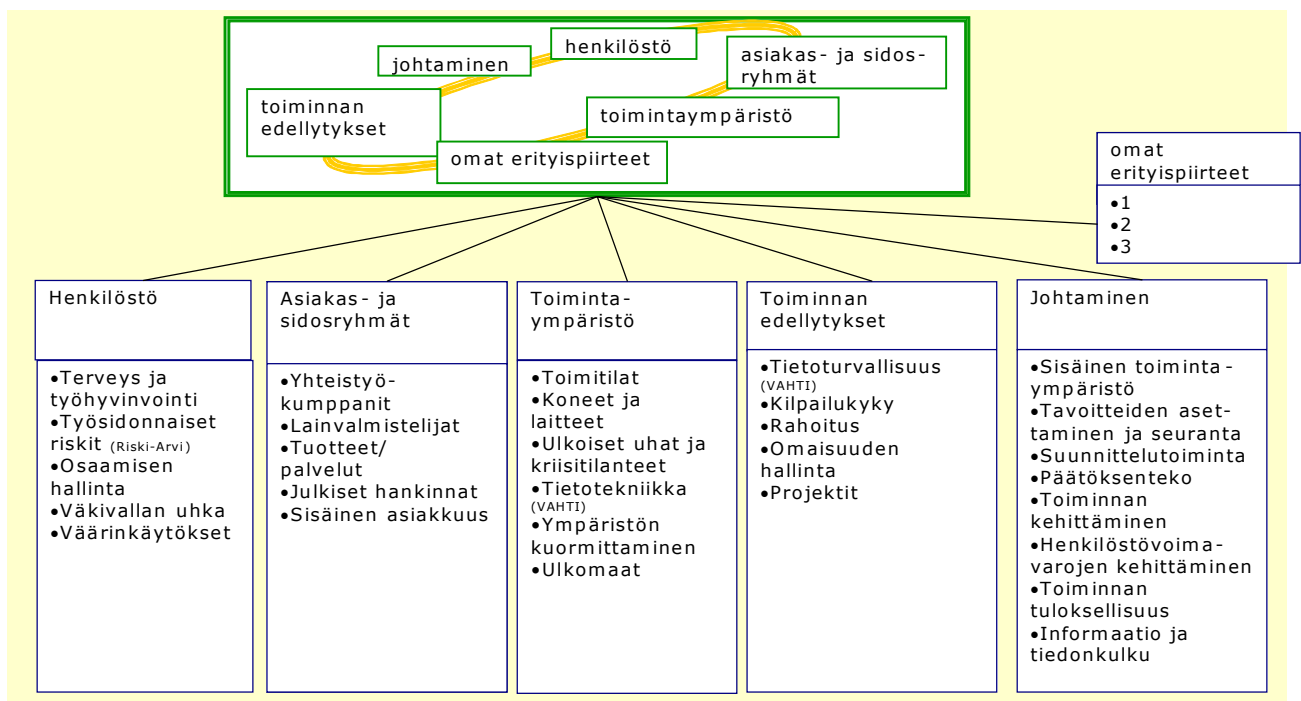
KUVIO 10 Kaiku-Luotaimen toiminta-alueiden jakaantuminen osa-alueisiin (Molarius ym. 2005, 8 mukailten)

Neljännessä vaiheessa tarkastellaan osa-alueisiin liittyvät uhat ja heikkoudet tarkemmin kysymyssarjojen avulla. Jotkut kysymykset voivat toimia sellaisinaan, toiset voivat herättää ajatuksen omaan toimintaan liittyvästä riskistä. Kysymyssarjat on tarkoitettu ideoinnin ja ajattelun tueksi. Ne eivät ole kaikenkattava tarkistuslista osa-alueesta. Kysymysten avulla arvioidaan osa-alueeseen liittyviä ongelmia ja niiden merkitystä sekä sitä, miten ongelmia tai vaaroja on pyritty poistamaan ja pienentämään. (Molarius ym. 2005, 9)

Viidennessä vaiheessa riskit tulee asettaa tärkeysjärjestykseen ja miettiä toimenpide-ehdotuksia riskien hallitsemiseksi, jos tunnistettuihin ongelmiin ja vaaroihin ei ole varauduttu riittävästi. Toimenpide-ehdotukset voivat olla laajuudeltaan hyvin eritasoisia. Eri henkilöiden mielipiteet tulee myös ottaa huomioon. Ehdotusten käsittely vaatii monesti tarkempaa selvittämistä, kustannusten arviointia, aikataulutusta ja vastuuhenkilön nimeämistä. (Molarius ym. 2005, 9) Tarkoituksena on kuitenkin päästä muutaman kuukauden kuluttua menetelmän käyttöönotosta toteuttamaan riskienhallinnan toimenpiteitä (Rautiainen 2005, 15). Suoninen (2006c) korostaa, että dokumentointi ja

yhteenvedojen tekeminen Kaiku-Luotaimen käytön eri vaiheissa on tärkeää riskeistä oppimisen ja riskienhallinnan jatkuvuuden kannalta.

Riskien tunnistamisesta ja riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelusta saadaan paras tulos, kun työssä tulevat esille organisaation eri osien ja tasojen näkemykset. Toteutukseen organisaatio tarvitsee vetoryhmän, jossa pitää olla mukana niin korkean tason päättäjä, että uusi tapa tarkastella riskejä alkaa näkyä myös käytännössä. Vetoryhmän vastuulla on selventää, miten riskienhallinta liittyy viraston arkiseen tapaan toimia. Riskien arviointityötä varten voidaan perustaa lisäksi erillisiä 3-5 hengen työryhmiä, joissa on edustettuna eri henkilöstöryhmät. Vetoryhmän vastuulla on kontrolloida näiden ryhmien työskentelyä. Kokonaisvaltainen riskienhallintamenetelmän, Kaiku-Luotaimen, (kuvio 11) onkin tarkoitus soveltua paitsi johdon ja asiantuntijoiden myös esimiesten ja työntekijöiden käyttöön. (Molarius ym. 2005, 9; Rautiainen 2005, 15) Tässä se eroaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suosituksesta ja arviointikehikosta, jonka tarkoituksena on pääasiassa olla vain ylimmän johdon työväline.



KUVIO 11 Kokonaisvaltainen riskienhallintamenetelmä Kaiku-Luotaimen (Molarius 2005)

Kaiku-Luotain-menetelmän pilotoitinkäyttö on aloitettu valtion virastoissa ja laitoksissa loppuvuodesta 2005. Menetelmän käyttöalustana on aluksi Microsoft Excel -ohjelma kokeilun ja testauksen helpottamiseksi. Kaiku-Luotaimen varsinainen tietotekninen toteutus tapahtuu alkuvuodesta 2006 käynnistyneen eRisk-hankkeen puitteissa. (Molarius ym. 2005, 9)

## **4.3 Käyttöönnotossa huomioitavien asioiden tarkastelu**

### **4.3.1 Tutkimuksen toteutus ja kohdevirastot**

Antaessaan virastolle käyttöön Kaiku-Luotain-menetelmän, Valtiokonttorin ei ole mahdollista tehdä virastoon yksityiskohtaista selvitystä siitä, millaiset asenteet ja näkemykset yksittäisellä virastolla on riskienhallinnasta tai millaiset valmiudet virastolla on ottaa käyttöön riskienhallintamenetelmä. Tämän vuoksi tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään ensin haastattelujen avulla kyseiset asiat. Ne selittävät myös osin sitä, millaiset ovat ensimmäiset käyttökokemukset Kaiku-Luotaimesta. Haastattelut kohdevirastoihin tehtiin maalis-elokuun aikana 2006. Kysely Kaiku-Luotaimesta saaduista kokemuksista tehtiin vain virastoon A. Tämä johtui virasto B:n odotettua hitaammasta menetelmän käyttöönottoprosessista. Kysely virastoon A tapahtui sähköpostitse noin 2 kuukautta menetelmän käyttöönoton jälkeen. Tällöin oli mahdollista saada ensimmäiset suuntaa antavat kokemukset Kaiku-Luotaimesta. Tarkoituksena on, että näitä käytännön kokemuksia voivat hyödyntää virastot, jotka ottavat Kaiku-Luotaimen myöhemmin käyttöönsä. Tavoitteena on myös se, että Valtiokonttori ja Kaiku-Luotainta kehittävät muut tahot kuten VTT pystyvät tämän tutkimuksen haastattelujen ja kyselyn tulosten avulla kehittämään menetelmän sisältöä ja sen käytettävyyttä.

Tutkimuksen kohdevirastoiksi valittiin virastot, jotka ovat toiminnaltaan ja henkilöstömäärältään erilaisia. Virasto A on pääosin Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimiva palveluvirasto. Tutkimuksen kohteena oli viraston vuonna 2005 perustettu noin 20 henkilöä työllistävä yksikkö, joka palvelee yrittäjiksi aikovia ja toimivia yrittäjiä. Virasto B on puolestaan Opetusministeriön alaisuudessa toimiva virasto, joka työllistää noin 260 henkilöä. Tutkimuksen kohteena tästä virastosta oli yksi viraston kolmesta yksiköstä.

Tutkimukseen osallistui näistä kahdesta kohdevirastosta yhteensä 14 henkilöä. Kaikki osallistuivat parihaastatteluina tehtyihin teemahaastatteluihin. Haastateltavat valittiin siten, että he edustivat mahdollisimman tasaisesti johtoa ja työntekijöitä. Viraston A kohdalla haastatteluparit jakaantuivat yhteen johdon näkökulmaa edustaneeseen pariin ja kahteen työntekijöitä edustaneeseen pariin. Johdon haastattelupari muodostui kolmesta henkilöstä. Molemmissa työntekijöiden näkökulmaa edustaneissa haastattelupareissa oli kaksi henkilöä. Kaikki haastattelut virastoon A tehtiin Kaiku-Luotaimen käyttöönottoon liittyvän työryhmäkokoontumisen yhteydessä, johon myös tutkija osallistui.

Haastattelut virastoon B tehtiin puolestaan haastateltavien tavanomaisen työpäivän aikana. Myös virastoon B tehtiin kolme haastattelua. Ensimmäinen kahden hengen pari muodostui viraston johtotehtävissä työskentelevistä. Toinen haastattelupari koostui yhdestä johtotehtävissä työskentelevästä ja yhdestä työntekijästä. Kolmanteen haastatteluun osallistui kolme työntekijää. Haastattelut tehtiin erillään Kaiku-Luotaimen työryhmäkokoontumista.

Virastossa B seitsemästä haastatellusta viisi henkilöä osallistui virastossa työryhmään, jossa Kaiku-Luotain-menetelmä otettiin käyttöön. Avoin kysely oli perusteltua tehdä vain niille haastatelluille, jotka osallistuivat menetelmän käyttöönottoon perustettuun työryhmään. Avoin kysely rajattiin koskemaan vain tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haastateltuja ja siten tutkimukseen jo sen alkuvaiheessa sitoutuneita henkilöitä mahdollisimman hyvien vastausten saamiseksi. Kyselyyn saatiin neljä vastausta.



### **4.3.2 Virastojen lähtökohdat riskienhallinnalle**

Virastojen asenteita, näkemyksiä ja valmiuksia riskienhallintaan selvitettiin teemahaastattelujen avulla. Teemahaastattelun runko on esitetty liitteessä 1.

#### **4.3.2.1 Riski, riskienhallinta, riskienhallinnan prosessi ja riskienhallintamenetelmä**

Ensimmäinen haastatteluteema liittyy riskienhallinnan peruskäsitteisiin. Virastossa A sekä johto että työntekijät kokevat riskin enimmäkseen kielteisenä asiana. Riskin kokeminen riippuu kuitenkin sekä johdon että työntekijöiden mielestä voimakkaasti asian käsittelynäkökulmasta. Riskin toteutumisessa on johdon mielestä yleensä kyse asiasta, joka voi mennä pieleen, vaikka riski voidaan nähdä myös haasteena ja kehittämiskohteena. Johdon ja työntekijöiden mielestä riski voi olla kuitenkin myönteinenkin asia, esimerkiksi sijoittamisen yhteydessä. Riskin toteutuessa ollaan johdon mukaan usein herkästi julkisuudessa. Julkiset organisaatiot ovat johdon mukaan aina herkemmin julkisuudessa kuin yksityiset yritykset. Johdon mukaan riskejä ei aktiivisesti oteta arkipäivän työssä, mutta toisaalta ilman riskinottoa ei tapahdu mitään myönteistä. Johdon edustajat myös huomauttavat, että riskejä ei voida ottaa varsinkaan asioissa, joita lait sääntelevät tiukasti. Yhden työntekijän mielestä arkityötä ei uskalla tehdä, jos miettii liikaa riskejä, joita työhön liittyy.

Myös virastossa B johdon mielikuva riskistä on pääosin kielteinen. Johdon mielestä riskit ovat erilaisia uhkia, asioita ja mahdollisuuksia tapahtua. Ne voidaan nähdä myös poikkeamana normaali-käytännöstä. Riskien jatkuva tarkkailu auttaa näkemään ne myös mahdollisuutena. Riskien tarkkailu on tärkeää, koska ne muuttuvat nopeasti. Johdon edustajat ymmärtävät riskin käsitteellisesti samalla tavalla työelämässä verrattuna yksityiselämään. He myös korostavat, että yksityiselämässä riskit ovat erilaisia kuin työelämässä eivätkä ne siten ole verrattavissa toisiinsa. Riskit ovatkin hyvin asiasidonnaista. Työntekijöiden mielestä riski on kielteinen asia silloin, kun riski ei ole selvillä ja sen toteutumiseen ei ole tämän takia varauduttu. Myönteinen puoli riskissä on se, että kun riskiin on varauduttu, tiedetään miten toimitaan, kun se toteutuu. Työntekijöiden mielestä asiat sujuvat arkipäivässä harvoin täysin suunnitellusti. Viisaus piilee siinä, että osataan nähdä riskin toteutumisen erilaiset mahdollisuudet.

Virastossa A johdolla on riskinottohalukkuutta, mutta työntekijät pyrkivät karttamaan riskejä työssään mahdollisimman paljon. Riskinottohalukkuus riippuu sekä johdon että työntekijöiden mielestä ihmisen perusluonteesta. Siihen ei vaikuta se, liittyvätkö riskit työelämään vai yksityiselämään. Johto näkee riskin koon vaikuttavan eniten siihen, otetaanko riskiä ollenkaan. Sekä johdon että työntekijöiden näkemys on se, että vanhemmalla iällä riskin otosta tulee kontrolloidumpaa kuin nuorella iällä. Ikä ei sinänsä tee riskien suhteen varovaiseksi, vaan se, että asioista tietää enemmän. Nuorena riskinotto perustuu enemmän tietämättömyyteen. Yksi työntekijä puolestaan korostaa sitä, että riskinoton pitää olla aina tasapainossa sen kanssa, minkä voi riskiä ottamalla menettää. Kaksi viraston A työntekijöistä kertoo, että ei ole koskaan miettinyt omaa riskinottohalukkuuttaan.

Viraston B johto puolestaan korostaa, että työelämässä riskejä on vaikea ottaa, koska työtehtävien sisältö ja toimintavapaudet on pitkälti etukäteen sovittu, jolloin työskennellään vakiintuneiden toimintamallien puitteissa. Johto kokee eri tehtäviin ja asioihin liittyvien riskien määrittelyn kokonaisuudessaan vaikeaksi. Johdon huomauttaa lisäksi, että valtion virastoissa toimiala vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten riskinottoon suhtaudutaan. Jos riskin kuitenkin ottaa, sen pitää olla punnittu ja tietoinen valinta. Esimerkiksi kaupankäyntiin liittyvissä tehtävissä riskejä on pakko ottaa. Johto kokee, että erityisesti taloudellisten riskien välttäminen muodostaa jo itsessään riskin. Riskeistä ja niiden ottamisesta voi yhden johdon edustajan mukaan päättää vapaammin yksityiselämässä. Yhden johtoa edustavan mielestä puolestaan yksilön riskinottokyky on vakio eikä se liity siihen, ollaanko työympäristössä vai yksityiselämässä. Viraston B johto kokee ymmärtävänsä vanhemmalla iällä paremmin erityyppistä riskinottoa ja erilaisia riskejä, kun voi verrata niitä aikaisempiin kokemuksiin. Kielteisiin kokemuksiin reagoidaan varovaisuudella. Johdon mielestä riskienarviointikyky paranee vanhempana, jolloin ei ota niin suuria riskejä. Tämä johtuu siitä, että tieto ja kokemus lisäävät oikeanlaista suhtautumista riskeihin. Ikä sinällään ei liity johdon mielestä varsinkaan työelämässä riskinottoon. Työntekijät pyrkivät myös virastossa B karttamaan riskejä työssään, mutta yksityiselämässä he kertovat ottavansa riskejä joka päivä. Riskinotto vapaa-ajalla tuntuu työntekijöiden mukaan luonnolliselta. Työntekijöiden mielestä iän myötä tieto riskeistä lisääntyy. Mitä enemmän on elämäkokemusta, sitä enemmän ajattelee riskejä.

Virastossa A johto kokee merkittävimmitse riskeiksi avainhenkilöriskit, työntekijöiden jaksamisen, poliittiset riskit ja poikkeusoloissa toimimisen. Avainhenkilöriski konkretisoituu usein, jos tehtävässä on vain yksi osaaja, jonka osaaminen menetetään jostain syystä. Avainhenkilöriskit ovat tyypillisiä erityisesti projekteissa. Työssä jaksaminen on myös ongelma, koska työntekijät kilpailevat pahimmillaan keskenään sillä, kuka lähtee viimeisenä töistä. Poliittinen riski voidaan johdon mielestä

nähdä usein organisatorisena riskinä. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että Suomen hallitus päättää, että jotain organisaatiota ei enää tarvita. Virastoilla on myös poikkeusolovastuita, joiden toimivuuteen käytännössä voi sisältyä riskejä.

Viraston A työntekijät puolestaan kokevat merkittävimpinä riskeinä tietoriskit, oman osaamisen ylläpitämisen ja määräaikaiset virkasuhteet. Tietoriski voi olla esimerkiksi väärän tiedon antaminen asiakkaalle, jolloin asiakas kärsii tilanteesta taloudellisesti. Tämän vuoksi työntekijöiden mielestä on tärkeää keskittyä vain omaan ydinosaamiseen ja tunnistaa oman osaamisensa rajat. Väärän tiedon antamiseen liittyy yhden työntekijän mielestä suoraan myös riski oman maineen menettämisestä. Oman osaamisen ylläpitäminen on tietointensiivisessä työssä aina riski, jota työntekijöiden mielestä voidaan edesauttaa hyvällä fyysisellä kunnolla. Työntekijät eivät koe määräaikaisen virkasuhteen vaikuttavan työssä jaksamiseen.

Virastossa B johdon mielestä merkittävimmät riskit ovat henkilöihin, omaisuuteen ja talouteen liittyvät riskit. Johto pitää henkilöriskeistä merkittävämpänä fyysisen väkivallan uhkaa. Johto huomauttaa myös, että uusien asioiden oppiminen on aina riski sekä kielteisessä että myönteisessä mielessä. Johdon mukaan myös työssä jaksaminen saattaa olla ongelma, mutta se on voimakkaasti tehtäväsidoista. Omaisuuteen liittyvinä riskeinä johto nostaa esille kuljetuksiin liittyvät riskit ja tulipalot. Talousriskit puolestaan uhkaavat yleensä budjettiraameissa pysymistä. Lisäksi viraston sijainti kaupungin keskeisellä paikalla on yhden johdon edustajan mukaan riski, johon ei voida käytännössä vaikuttaa. Johto ei koe virasto B:n olevan työyhteisö, jossa olisi enemmän riskejä kuin yleensä.

Virasto B:n työntekijöiden mielestä suuria riskejä ovat henkilöriskit, tekniikan romahtaminen ja omaisuusvahingot. Työntekijät eivät koe osaamisen ylläpitämistä ja uusien asioiden oppimista riskinä. Työntekijät kuitenkin toteavat, että heidän arkipäivän työssään on varmasti paljon riskejä, joita he eivät tiedosta.

Viraston A johdon mukaan riskienhallinta voidaan nähdä osana ennakoivaa laatutyötä. Viraston johtotehtävissä työskentelevälle se voi tehtäväkuvasta riippuen olla myös olennainen osa sisäistä tarkastusta. Johto näkee, että riskienhallinta ei ole ainoastaan tärkeä asia, vaan välttämättömyys organisaatiolle. Johto huomauttaa, että riskienhallintaa on toteutettu usein ”palokuntamaisesti” eli vasta sitten, kun riski on jo toteutunut. Yhden johtoa edustavan näkemys on se, että johdon pitäisi arvostaa riskienhallinta niin korkealle, että siihen panostettaisiin riittävä määrä resursseja.

Viraston A työntekijöiden mielestä riskienhallinnalla tarkoitetaan yleisesti aineellisten ja henkilövahinkojen minimointia. Yksi työntekijä näkee riskienhallinnan optimitavoitteena riskien poistamisen kokonaan niin, etteivät ne häiritse päätyötä tai suoritetta. Riskienhallinta voidaan nähdä myös jatkuvana työympäristön tarkkailuna.

Virasto B:n johdon mielestä riskienhallinta on sekä ennaltaehkäisevää että reagoivaa toimintaa, jossa riskien ennaltaehkäisy on avainasemassa. Yhden johtoon kuuluvan henkilön mielestä riskienhallinnassa on ennen kaikkea kysymys siitä, että käydään läpi selvästi tunnistettavissa olevat riskit ja mietitään riskienhallintakeinoja niiden toteutumisen ehkäisemiseksi. Riskienhallintatyön avulla riskit saadaan selvemmin jäsenneiltyä. Toisen johdon näkemystä edustaneen mielestä aina, kun reagoidaan, ollaan myöhässä eli jotain on jo sattunut.

Yhden virasto B:n työntekijän näkemys on puolestaan se, että ennaltaehkäisevä ja reagoiva riskienhallinta liittyvät kiinteästi toisiinsa. Reagoiva riskienhallinta pitää hänen mukaansa ennaltaehkäisevää toimintaa yllä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan virhesignaaleihin reagoidaan välittömästi, kun niitä ilmenee ja korjataan toiminta normin mukaiseksi. Työntekijöiden mielestä riskienhallinnasta on haaste saada jatkuva prosessi. Käy helposti niin, että riskienhallinnan suhteen ollaan aktiivisia muutama kuukausi ja sen jälkeen asia työnnetään syrjään ja puolen vuoden päästä kukaan ei edes muista, mistä oli kysymys.

Virastossa A riskianalyysiä on johdon mukaan tehty vuosittain muutamissa tarkastuskohteissa lähinnä taloushallinnon näkökulmasta Valtion tarkastusviraston (VTV) toimesta. Tarkastusten yhteydessä on tullut ajoittain esille esimerkiksi henkilöriskejä. Riskienhallinta ei ole kuitenkaan ollut kokonaisvaltaista ja riskien aiheuttamiin kustannuksiin kuten työkyvyttömyyseläkekustannuksiin ei ole otettu kantaa. Tutkimuksen kohdeyksikön riskejäkään ei ole käyty kokonaisvaltaisesti läpi, koska yksikkö on toiminut vasta vajaan vuoden. Johto toivoo, että Kaiku-Luotaimen avulla pahimmat riskit yksikön toiminnassa voidaan välttää. Kaiku-Luotaimen pilotointikäyttö on kytketty uuden yksikön toimintaan, koska sen toiminta on maan laajuisestikin uutta ja siihen sisältyy enemmän riskejä ja erityisesti hallitsemattomia riskejä kuin emo-organisaation perustoimintaan. Johdolla ei ole aikaisempaa kokemusta varsinaisista riskienhallintamenetelmistä, mutta laadunseurantamenetelmät kuten CAF ja EFQM ovat olleet käytössä jo useamman vuoden ajan. COSO ERM -viitekehys ei ole johdolle tuttu haastateltujen toimenkuvien vuoksi.

Viraston A työntekijöiden mukaan riskienhallintaa on toteutettu heidän työpaikallaan hyvin käytännönläheisillä toimenpiteillä. Tästä ovat esimerkkeinä ”yksin ei ole ketään töissä” -periaate, henkilövalinnat ulkoistetuissa palveluissa sekä palohälyttimet. Riskienhallintaa voi työntekijöiden mielestä luonnehtia alitajuiseksi ja tiedostamattomaksi toiminnaksi. Kahden työntekijän mukaan ihminen ottaa luontaisesti kaikessa toiminnassaan huomioon riskejä. Heidän mielestä varsin monella ihmisellä on perusolemuksessa tietynlainen varovaisuus. Kolmella työntekijällä neljästä haastatellusta ei ole aikaisempaa kokemusta riskienhallintamenetelmistä. Yhdellä työntekijällä on sen sijaan kokemusta suurten teollisuusyritysten riskienhallintamenetelmistä, jotka ovat olleet kuitenkin lähinnä työsidonnaisten riskien hallintaan tarkoitettuja välineitä. Kaiku-Luotaimen kokonaisvaltainen ja systemaattinen lähestymistapa riskeihin on siis uutta myös työntekijöille.

Virasto B:n johdon mielestä riskienhallinta on aina kuulunut viraston päivittäiseen toimintaan, mutta riskienhallinta on ollut usein tiedostamatonta. Nimettyjä työkaluja tai menetelmiä riskienhallintaan ei ole ollut käytössä koko virastossa. Yksi viraston johtoon kuuluva kuitenkin huomauttaa, että 2000-luvun tehtiin virastoon turvallisuusanalyysi, jonka yhteydessä uusittiin turvallisuusohjeet. Turvallisuusanalyysi tehtiin varsin johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti, mutta se jäi vain kertaluonteiseksi projektiksi. Viraston toiminnasta johtuen ennaltaehkäiseviä riskienhallintamekanismeja on kuitenkin paljon käytössä. Riskien toteutumiseen on varauduttu pääasiassa ohjeistuksella, koulutuksella ja elektronisilla turvajärjestelmillä.

Sekä johdolle että työntekijöille on virastossa B järjestetty pienimuotoisia palo- ja turvallisuusharjoituksia. Työntekijät ovat saaneet myös ensiapukoulutusta. Johto myöntää kuitenkin, että käytännön harjoittelua suurten kriisitilanteiden varalta on ollut liian vähän. Toisaalta johto kertoo, että virastossa ei ole sattunut yhtäkään merkittävää vahinkoa, johon ei oltaisi ollut varauduttu millään tavalla etukäteen. Yksi työntekijöistä huomauttaa, että myös fyysisiin väkivaltatilanteisiin varautumisessa olisi parantamisen varaa. Johdon mukaan henkilöstö on kuitenkin saanut riittävästi koulutusta siihen, miten kohdata väkivaltainen asiakas. Työntekijät mieltävät riskit ja riskienhallinnan pitkälti omien tehtävänkuviensa perusteella. Työntekijät kertovat, että heillä on kokemuksia tietoisesta riskienhallinnan toteuttamisesta erittäin vähän. Sekä johdolle että työntekijöille systemaattinen lähestymistapa ja nimetty menetelmä riskienhallintaan ovat uusia asioita. Yhdellä työntekijällä on kuitenkin kokemusta teollisuudessa toteutettavasta riskienhallinnasta. Hänen mukaansa esimerkiksi turvallisuutta ja laatua tarkkailtiin teollisuudessa erillisinä prosesseina.

#### 4.3.2.2 Motivaatio riskienhallintaan

Toinen haastatteluteema liittyy riskienhallinnan motiiveihin. Virasto A:n johdon mukaan tärkein motiivi riskienhallintaan on valtionhallinnon runsas ohjeistus ja sääntely, vaikka ohjeiden noudattamisen valvontaan ei ole olemassa virallisia välineitä. Johdon mielestä ohjeistus ehkäisee suurien henkilökohtaisten riskien ottamista työssä. Toisaalta ohjeistus saattaa myös tehdä riskien suhteen varovaiseksi, jolloin jätetään esimerkiksi tekemättä kehitystyötä, koska julkishallinnossa on yleistä, että pidättäytyään sellaisesta toiminnasta, jossa piilee pienikin mahdollisuus siihen, että asia saataan tehdä väärin. Riskienhallintaan motivoivat johdon mukaan myös taloudelliset näkökohdat. Riskien toteutumiseen liittyvä julkisuus pelottaa johtoa ja on siten motiivi riskienhallintaan. Yhden johdon edustajan mielestä julkishallinnon työntekijöillä on yksityisen työnantajasektorin palveluksessa oleviin nähden keskimäärin korkeampi moraalit, jolloin riskit otetaan paremmin huomioon.

Virasto A:n työntekijöiden mielestä riskienhallintaan motivoivat ennen kaikkea julkisen luotettavuuden vaatimukset. Työntekijöiden mukaan yhteiskunnassa on perinteisesti ollut vallalla käsitys, jonka mukaan salassapito kuuluu enemmän julkishallintoon kuin yksityisiin yrityksiin. Julkinen luotettavuus varmistetaan ohjeistuksella ja järjestelmillä, jolloin yksittäisen työntekijän ei tarvitse ponnistella sen parantamiseksi. Tätä taustaa vasten ohjeistus ja järjestelmät eivät ole omiaan kannustamaan työntekijöitä riskienhallinnan toteuttamiseen. Työntekijät eivät koe, että heillä olisi kovempi moraalit riskienhallintaan kuin yksityisellä työnantajasektorilla työskentelevillä. Yhden työntekijän mielestä julkishallinnossa ei ole käytännössä kovin paljon sellaisia töitä, joissa kannattaisi ottaa riskejä. Työntekijät kertovat motivaation riskienhallintaan syntyvän myös hyvin yksinkertaisista asioista kuten yksilöstä itsestään ja hyvästä työympäristöstä.

Virasto B:n johdon mielestä motivaation riskienhallintaan pitää perustua viraston kulttuuriin ja arvoihin. Kaikkien virastossa työskentelevien tulee ymmärtää, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan, miksi sitä tarvitaan ja mikä on yksittäisen työyhteisön jäsenen rooli sen toteuttamisessa. Henkilöstön selkeät roolit, vastuut ja toimintatavat muodostavat näin motivaation perustan. Riskienhallinta voidaan ymmärtää johdon mielestä pitkälti asennekysymyksenä. Johto kokee erityisesti kielteisen julkisuuden pelon kannustavan riskienhallintaan. Kielteinen julkisuus saattaa vaikeuttaa esimerkiksi erilaisten sopimusten tekemistä ja se voi vaikuttaa viraston toimintaan jopa ratkaisevasti. Johdon mielestä myös henkilökohtaiset pelot motivoivat, kun on vastuussa tietyistä asioista. Hyvä motivaation lähde riskienhallintaan on johdon mukaan myös raha. Jos vahinko sattuu, se tarkoittaa aina taloudellista menetystä. Johdon mukaan keinot hyvästä riskienhallinnasta palkitsemiseen ovat käy-

tännössä melko vähäiset. Johto ei pidä riskienhallinnasta erikseen palkitsemista luontevana, koska riskienhallinta kuuluu olennaisesti jokaisen työntekijän toimenkuvaan. Mikäli riskienhallinnasta palkitaan erikseen, mahdollisia riskienhallintapalkintoja aletaan tavoitella niiden itsensä takia. Se ei ole tarkoituksenmukaista. Yksi johdon edustaja näkee, että riskienhallinta on onnistunutta ja palkitsevaa jo silloin, kun kukaan ei menetä yöuniaa riskien takia. Tärkeintä on, että jokainen työntekijä kokee, että riskit on tiedostettu virastossa laajasti ja riskien hallitsemiseksi tehdään jatkuvaa työtä. Mikäli riskienhallinnasta halutaan jakaa tunnustusta, kollektiivinen huomiointi on johdon mielestä paras tapa. Kollektiivinen palkitseminen lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja työyhteisön yhteistyöhenkeä, joka parantaa riskienhallintaa kokonaisuudessaan. Työpaikalla, jossa on paljon ristiriitoja, on riskejäkin paljon vaikeampi hallita.

Viraston B työntekijät kokevat rahan oleva hyvä riskienhallinnan motivaation lähde, koska rahan arvon kaikki ymmärtävät. Kielteisen julkisuuden pelko motivoi myös työntekijöitä pitämään riskit hallinnassa. Työntekijöiden mielestä onnistunut riskienhallinta parantaa myös yhteishenkeä ja työviihtyvyyttä ja rohkaisee ylpeyden tuntemiseen työpaikasta. Yksi työntekijä ehdottaa, että huonosta riskienhallinnasta voitaisiin jopa sanktioida. Työntekijät myös korostavat, että johdon pitää arvostaa riskienhallintaa riittävän korkealle, jotta sen toteuttaminen on mielekästä. Työntekijät toivovat, että riskienhallintaan kehitettäisiin kannustimia. Esimerkki rahallisesta kannustimesta voisi olla henkilökohtainen aloitepalkkio. Työntekijät pitävät myös viraston sisäistä turvallisuuspalkintoa kehityskelpoisena ideana. Koko henkilöstön kollektiivinen huomioiminen hyvin toteutusta riskienhallinnasta esimerkiksi puolivuositain on kuitenkin työntekijöiden mielestä kaikkein tärkeintä.

### 4.3.2.3 Riskienhallinnan tavoitteet ja riskienhallinta osaksi arkipäivää

Kolmas haastatteluteema liittyy riskienhallinnan tavoitteisiin ja riskienhallintatyön liittämiseen osaksi arkipäivän työrutiineja. Viraston A:n johdon mukaan riskienhallinnalla tavoitellaan taloudellisuutta, tuottavuutta ja laatua. Riskienhallinnan tavoitteena on ennakoiva, reagoiva ja korjaava toiminta. Johto näkee, että riskienhallinta voidaan viedä osaksi työyhteisön arkipäivää kohentamalla vastuullista ajattelua, ymmärtämällä kokonaisuuksia, keskittymällä hyvään esimiestyöhön ja johtamiseen sekä kehityskeskustelujen avulla. Riskienhallintaa tulisi seurata kehityskeskustelujen, tulostavoitekeskustelujen, sidosryhmäpalautteen ja vuosittain tai joka toinen vuosi tehtävän riskienhallinnan perusteellisen läpikäynnin avulla.

Riskienhallinnan tavoitteena on virasto A:n työntekijöiden mielestä saada arkinen työnteko sujuvaksi. Riskienhallinta saadaan osaksi työyhteisön arkipäivää hyvällä esimiestyöllä ja ottamalla jokaisen työntekijän mielipiteet huomioon. Riskienhallinta saadaan mukaan päivittäiseen toimintaan liittämällä se ajattelutapana esimerkiksi koko palveluketjuun. Riskienhallinnan pitäisi olla työntekijöiden mielestä myös spontaani ja mitattava asia. Riskienhallinnan tilannetta tulisi seurata systemaattisena prosessina kerran vuodessa tai joka toinen vuosi. Yksi haastateltu huomauttaa, että tilannetta voidaan seurata myös useammin, jos on tarvetta. Työntekijöiden mielestä johto voi luoda riskienhallinnan periaatteet, mutta niiden toteuttaminen on työyhteisön yhteinen asia.

Virasto B:n johdon mukaan riskienhallinnan ainoa tavoite virastossa on turvallisuuden edistäminen, koska turvallisuuteen liittyviä asioita on virastossa paljon. Yhden virasto B:n johtoa edustaneen mukaan riskienhallinta voitaisiin kytkeä myös pienempiin asiakokonaisuuksiin kuten hyvään isännöintitapaan. Riskienhallinta-ajattelu saadaan liitettyä osaksi jokaisen työntekijän arkipäivää esimerkiksi palaverien avulla ja turvallisuustyöryhmän kokoontumisilla. Johto pitää tärkeänä, että on olemassa foorumi, jossa voidaan avoimesti keskustella riskeistä ja niiden hallinnasta. Riskienhallintaa tulisi johdon mukaan alussa seurata varsin tiiviisti, kun perusteellinen riskikartoitus on tehty. Riskienhallinnan käytännön toimenpiteitä pitää päästä myös toteuttamaan mahdollisimman nopeasti. Pitemmällä aikavälillä on tärkeää keskittyä viraston kannalta olennaisiin riskeihin. Kun riskienhallinta-ajattelu on vakiintunut osaksi toimintaa, voidaan riskit käydä esimerkiksi kerran kahdessa vuodessa perusteellisesti läpi. Johdon mukaan on tärkeää, ettei riskejä käsitellä liian yleisellä tasolla. Olennaista on, että riskienhallinnalla saavutetaan myönteisiä kokemuksia, sillä epäonnistuminen voi aiheuttaa turhautumista, joka ilmenee välinpitämättömyytenä koko riskienhallintaan. Tällöin riskienhallinnan toteuttamiseen liittyvät myönteisetkin asenteet saattavat muuttua kielteisiksi.



Viraston B työntekijöiden mielestä riskienhallinnalla tavoitellaan parempaa laatua eri tehtävissä, kuten asiakaspalvelussa. Riskienhallinta saadaan osaksi arkipäivän luontaista toimintaa myös virasto B:n työntekijöiden mielestä ennen kaikkea hyvällä esimiestyöllä. Lisäksi työntekijät pitävät tärkeänä riskienhallintanäkökulman huomioon ottamista erilaisissa palavereissa. Riskienhallinta ei kuitenkaan saisi rajoittaa liikaa yksittäisen työntekijän toimintavapautta. Sen tulisi olla mahdollisimman käytännönläheistä. Riskienhallintaa tulisi työntekijöiden mukaan seurata kerran vuodessa tai joka toinen vuosi tehtävän perusteellisen riskikatselmuksen avulla. Pienimuotoisempaa riskien seurantaa voitaisiin tehdä esimerkiksi jonkun toisen kyselyn ohessa. Riskienhallinnan ohjausryhmä on työntekijöiden mukaan välttämättömyys, jotta riskienhallintaan liittyvä raportointi ja tiedottaminen toimivat.

### **4.3.3 Menetelmästä saadut kokemukset**

Tutkimuksen kohdevirasto A:n Kaiku-Luotain-menetelmästä saatuja kokemuksia selvitettiin avoimen kyselyn avulla

Kaiku-Luotaimen avulla tehty riskikartoitus oli ensimmäinen virasto A:n tutkimuksen kohdeyksiköön tehty riskianalyysi. Kaiku-Luotaimen käyttöönottoprosessi sujui kyselyn perusteella melko helposti ja nopeasti. Tämä johtui pitkälti organisaation pienestä ja joustavasta koosta. Kun periaatepäätös virastossa A ja tutkimuksen kohdeyksikön johtoryhmissä oli tehty, nimettiin riskianalyysityöryhmä ja sovittiin aikataulu siten, että työryhmälle varattiin yhteensä kolme puolipäivää riskianalyysin tekemiseen ja lisäksi vielä yksi puolikas työpäivä yhteenvedon tekemiseen. Koko riskianalyysi ja toimenpidesuunnitelma aikataulutettiin kahden kuukauden ajalle. Kyselyn perusteella tavoitteet oli asetettu realistisesti, kun ensin tehtiin karkea riskianalyysi, otettiin sitten olennaiset riskit esille ja keskityttiin tärkeimpiin riskienhallinnan toimenpiteisiin ensin.

Tutkimuksen kohdeyksikössä Kaiku-Luotaimen käyttöönottoprosessi vietiin läpi yhden työryhmän avulla, johon kuului kuusi henkilöä. Näistä neljä henkilöä kuului myös virasto A:n laaturyhmään, mikä helpotti Kaiku-Luotaimen riskeihin liittyvän lähestymistavan omaksumista olennaisesti. Työskentelytapana virastossa A oli se, että riskianalyysissä Microsoft Excel -ohjelman tiedostossa olevat kysymykset käytiin ensin karkeasti läpi ja sen jälkeen kaikki heikkoudet ja uhat käsiteltiin tarkemmin. Tehtäessä riskianalyysistä yhteenvedoa otettiin kantaa myös mahdollisuuksiin. Käytännössä SWOT-analyysistä vain vahvuudet jäivät käsittelemättä.

Kaiku-Luotaimen avulla tehdyn riskianalyysin tuloksia on virastossa A esitetty henkilöstökokouksissa ja niiden pohjalta on keskusteltu koko henkilöstön kesken korjaavista toimenpiteistä. Riskianalyysi toi esille sekä lyhyen tähtäyksen kehittämiskohteita että pitkän tähtäimen kehittämistehtäviä. Pitkän aikavälin kehittämistoimista on keskusteltu lähinnä johtoryhmissä ja muutamista toimenpiteistä oli sovittu ja pari kuukautta riskianalyysin jälkeen.

Virastossa A Kaiku-Luotaimen kysymyksiä pidettiin hyvin aseteltuina, lyhyinä ja selkeinä. Kysymysten jaottelua pidettiin myös asianmukaisena, koska päällekkäisyyttä kysymysten asettelussa ilmeni vain vähän. Kaiku-Luotaimen kysymysten suhteen virastossa A koettiin tärkeimmiksi henkilöstöön, asiakas- ja sidosryhmiin, johtamiseen ja toiminnan edellytyksiin liittyvät kysymykset. Ne liittyivät eniten viraston A perustoimintaan. Yksi kyselyyn vastannut totesikin, että Kaiku-Luotaimen avulla saatiin selville organisaation merkittävimmät riskit ja nyt niihin on aikaisempaa helpompi puuttua.

Kaiku-Luotaimen hyväksi ominaisuudeksi oli havaittu se, että voidaan valita käsiteltäviksi vain ne osa-alueet, jotka ovat koskettavat kohdeyksikköä. Esimerkiksi toimintaympäristöön liittyvistä riskeistä vain tietotekniikkaan liittyvät riskit todettiin kohdeyksikön kannalta merkittäväksi. Toisaalta menetelmän sisältöä pidettiin myös liian laajana kohdeorganisaation tarkoituksiin. Tärkeätä onkin oivaltaa se, että kaikkia kysymyksiä ei tarvitse käsitellä. SWOT-analyysi oli tuonut esille erityisesti sen, miten monitahoinen ilmiö yksittäinen riski voi olla. Yhden vastaajan mielestä sama asia voi olla sekä uhka että mahdollisuus ja tämän vuoksi on tärkeää analysoida näkökulmien keskinäistä vuorovaikutusta. Kaiku-Luotain antoi mahdollisuuden tällaiseen avoimeen keskusteluun. Menetelmän huonona puolena pidettiin Microsoft Excel -käyttöalustan heikkoa käytettävyyttä. Kaikkien kysymysten läpikäynti perusteellisesti koettiin myös työläänä prosessina, vaikka sitä ei oltu tosin virastossa A tehtykään.

Virastossa A Kaiku-Luotaimen avulla oli saatu selville monenlaisia riskejä. Henkilöriskeistä olivat esiin tulleet erityisesti jaksamiseen, resurssien jakamiseen ja asiakastiedon hallintaan liittyvät riskit. Toiminnan edellytysten suhteen keskeisiä havaittuja riskejä olivat toiminnan seurantaan ja onnistumisen varmistamiseen liittyvät riskit ja toiminnan jatkuvuuden varmistaminen. Johtamisen riskeinä olivat suunnitelmallisuuden vähäisyys, ulkoisten verkostojen johtaminen ja hallinta, oman osaamisen johtaminen ja tuloksellisuuden todentaminen sekä viestintä ja tiedotustoiminta. Toimintaympäristön suhteen keskeinen havaittu riski oli tietojärjestelmien toimivuus. Parannettavaa havaittiin myös paloturvallisuudessa. Asiakas- ja sidosryhmäriskeistä verkostoyhteistyön sujuvuus ja suhde

viraston taustaorganisaatioihin olivat merkittävimpiä riskejä. Tämä johtui pääosin vakiintumattomista toimintatavoista. Riskinä nähtiin myös julkisen rahoituksen jatkuvuus.

Kaiku-Luotaimella tehdyn riskianalyysin pohjalta oli suunniteltu virastossa A henkilöstön jaksamista varmistavia toimia. Tästä on esimerkkinä varamiesjärjestelmä, jonka tavoitteena on turvata toiminnan jatkuminen kaikissa olosuhteissa. Lisäksi oli mietitty erilaisten toimintaohjeiden luomista ja sisäisen tiedottamisen kehittämistä. Yleisemmin koko viraston A kohdeyksikön toiminnasta on tarkoitus tehdä suunnitelmallisempaa erilaisia seurantamenettelyjä kehittämällä.

Virastossa A koettiin, että he olivat löytäneet heti oikeansuuntaisen tavan soveltaa Kaiku-Luotaimen menetelmää. Tämän vuoksi erillistä koulutusta menetelmän käyttöön ei tarvita. Kuitenkin ensimmäisissä menetelmän käyttöönottoon liittyvissä työryhmäkokoontumisissa olisi hyvä olla paikalla menetelmän sisältöön hyvin perehtynyt asiantuntija, joka tarkentaa kysymyksiä tarvittaessa.

Virastossa A koettiin, että Kaiku-Luotaimen SWOT-lähestymistapa riskeihin täydentää hyvin esimerkiksi CAF (Common Assessment Framework) -itsearviointimallin mukaista laatutyötä. CAF on EU-maiden yhteistyönä kehittämä laadunarviointimalli, joka on tarkoitettu julkisen sektorin organisaatioiden käyttöön. CAF:n avulla organisaatio pystyy arvioimaan sen toiminnan kannalta keskeisimmät osa-alueet laadukkaan työn näkökulmasta. (www.vm.fi 2002, 7) Molempien prosessien läpikäynti saman vuoden aikana saattaa kuitenkin olla liian raskasta varsinkin pienissä työyhteisöissä, joten Kaiku-Luotaimella tehtävä riskianalyysi voitaisiin toistaa vuorovuosin CAF-itsearvioinnin kanssa. Tämä toisi hyvää vaihtelua analyysien tekemiseen. Virastossa A uskotaan, että Kaiku-Luotaimen on menetelmänä hyvä niille virastoille, jotka todella haluavat paneutua riskienhallintatyöhön. Mikäli jossain valtion virastossa riskienhallinta koetaan vain asiana muitten joukossa, ei Kaiku-Luotaimen käyttö ole tarkoituksenmukaista. Virastossa A:ssa todettiin, että ne virastot, joilla on tutkimuksen kohdeyksikköä selvästi enemmän toimintaympäristöön liittyviä riskejä, voivat hyödyntää Kaiku-Luotainta olennaisesti laajemmin ja tehokkaammin kuin he. Esimerkkejä tällaisista virastoista ovat puolustusvoimat, museot ja sosiaalipalvelut.

## 5 TULOKSET

Haastatellut kokevat riskin käsitteenä yleisesti kielteisenä asiana. Tähän vaikuttaa erityisesti riskin toteutumiseen liittyvä kielteinen julkisuus ja pelko siitä, että riskiin ei ole varauduttu riittävästi. Se, mitä riskillä tarkoitetaan ja miten siihen suhtaudutaan, riippuu kuitenkin hyvin paljon asiasta ja asian käsittelynäkökulmasta. Haastattelujen perusteella riskejä ei ole edes mahdollista ottaa kaikissa asioissa. Toisaalta kehitystyössä tai kaupankäynnissä ei voi menestyä riskejä välttämällä. Riskejä jatkuvasti tarkkailemalla voidaan ne nähdä myös mahdollisuutena. Haastateltujen mielestä työpaikalla olevia riskejä ja työtehtävään liittyviä riskejä ei voi verrata yksityiselämän riskeihin.

Riskinottohalukkuus ja -kyky puolestaan ei ole sidoksissa työympäristöön tai yksityiselämään. Se on haastateltavien mukaan vakio ja riippuu ihmisen perusluonteesta. Ikä ja kokemus kohentavat riskienarviointikykyä ja tekevät riskinotosta puolestaan vanhemmalla iällä hallitumpaa. Huomionarvoista on, että haastatelluilla johdon edustajilla oli jonkin verran halukkuutta hallittuun riskinottoon. Tämä on tärkeää, koska asenne riskinottoon lähtee viime kädessä viraston johdosta. Työntekijät pyrkivät sen sijaan työssään karttamaan riskejä mahdollisimman paljon. Tosiasia lienee kuitenkin se, että myös työntekijät ottavat riskejä työssään, mutta se on hyvin tiedostamatonta toimintaa verrattuna johdon riskinottoon. Työntekijät olivat kuitenkin valmiita ottamaan riskejä yksityiselämässään. Tämä viestii siitä, että yksityiselämän riskit ovat työntekijöillä paremmin tiedossa. Tutkimuksen kohdevirastoissa haastateltujen työtehtävien sisältö ja toimintavapaudet ovat tarkasti etukäteen sovittu, mikä ei lähtökohtana kannusta johtoa tai työntekijöitä riskinottoon. Tämän taustalla saattaa olla pelko virkavirheen tekemisestä tai väärin tietojen antamisesta asiakkaalle.

Haastattelujen perusteella riskit valtion virastoissa riippuvat paljon viraston toimialasta. Virastossa, jossa tehdään tietointensiivistä työtä, ovat avainhenkilöriskit, työssä jaksaminen, osaamisen ylläpitäminen ja tietoriskit merkittävimpiä riskejä. Huomionarvoista on se, että työntekijät eivät koe määrällisen virkasuhteen olevan merkittävä riski. Se ei siten ole selittävä tekijä työssä jaksamiselle. Virastossa, jonka toimintaan kuuluu hallita suuri määrä omaisuutta, riskit ovat erilaiset. Omaisuuden ja talouteen liittyvät riskit ovat merkittävimpiä riskejä, mutta niiden toteutuminen voi aiheuttaa myös henkilöriskejä. Esimerkiksi virastorakennukseen kohdistuvat riskit voivat aiheuttaa henkilöriskejä sekä viraston henkilökunnalle että asiakkaille. Taloudellisten riskien välttäminen voi muodostaa riskin koko viraston perustoiminnalle ja on siten uhka työpaikkojen säilymiselle.

Haastatellut näkevät riskienhallinnan yleisesti sekä ennakoivana että reagoivana toimintana. Riskienhallinta voidaan etenkin johdon mukaan nähdä myös osana laatutyötä ja sisäistä tarkastusta. Riskienhallintaan liittyy johdon näkökulmasta usein taloudellinen intressi. Työntekijöiden mielestä riskienhallinta on omaisuus- ja henkilövahinkojen minimointia tai äärimmillään jopa niiden poistamista kokonaan. Tämä kertoo siitä, että työntekijät eivät ole valmiita ottamaan riskejä työssään. Kun riskit koetaan vain välttämättömänä pahana, on niiden näkeminen mahdollisuuksina erittäin haasteellista. Työntekijöillä on haastattelujen perusteella riskienhallintaan harvoin selkeää taloudellista intressiä.

Riskienhallinta on ollut tutkimuksen kohdevirastoissa usein tiedostamatonta toimintaa, sitä on toteutettu vaihtelevasti ja käytännönläheisillä toimenpiteillä. Riskienhallinta on perustunut kohdevirastossa B vahvasti ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, kun virastossa A se on ollut enimmäkseen reagoivaa toimintaa. Riskeihin on pyritty varautumaan erilaisilla teknisillä järjestelmillä ja koulutuksella. Järjestelmällinen lähestymistapa ja kokonaisvaltainen menetelmä riskienhallintaan ovat kuitenkin uusia asioita molempien virastojen johdolle ja työntekijöille. Tutkimuksen teoriassa esitetty riskienhallinnan prosessi on vain osittain tuttu sekä johdolle että työntekijöille. Lisäksi etenkin työntekijät mieltävät riskit ja riskienhallinnan vain oman tehtävänsä perusteella. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan onnistumisen kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että työyhteisön jäsenet ymmärtävät työpaikan riskit laajasti. Onkin tärkeää, että virastossa on yhteinen ymmärrys siitä, mitä kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla tarkoitetaan ja mihin sillä pyritään ennen kuin edetään riskienhallinnan käytännön toimenpiteisiin. Virastojen aikaisemmat kokemukset riskienhallinnasta perustuvat lähinnä yksittäisten riskien hallintaan ja kertaluontoisiin projekteihin. Todellinen haaste virastoille tätä taustaa vasten onkin saada riskienhallinnasta kaikki riskit huomioivaa ja jatkuvaa toimintaa. Muutamille haastatelluille laadunseurantamenetelmät ja suurteollisuuden riskienhallintamenetelmät ovat tuttuja ja niissä on jonkin verran liittymäkohtia kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan ja riskienhallintamenetelmään.

Haastattelujen perusteella motivaatio riskienhallintaan tutkimuksen kohdevirastoissa perustuu moneneen tekijään. Johdon mukaan riskienhallinta on pitkälti asennekysymys, jolloin henkilöstön rooliin, vastuiden ja toimintatapojen voidaan nähdä muodostavan riskienhallinnan perustan. Haastatellujen johdon edustajien mielestä riskienhallintaan motivoivat erityisesti taloudelliset näkökohdat, kielteisen julkisuuden pelko ja henkilökohtaiset pelot. Valtionhallinnon riskienhallinnan erityispiirteenä johdon edustajat pitävät runsasta ohjeistusta ja sääntelyä. Vaikka varsinaisia välineitä ohjeiden noudattamiseen ei ole olemassa, johdon mielestä ohjeistus ehkäisee kuitenkin suurten henkilökohtaisten

riskien ottamista työssä. Ohjeistuksen käänköpuoli on se, että riskinoton suhteen tullaan liian varovaiseksi, jolloin mieluummin ei tehdä yhtään mitään kuin tehdään vähänkin väärin. Myös työntekijöiden mielestä runsas ohjeistus ohjaa automaattisesti riskien huomioimiseen työssä. Lisäksi julkisen luotettavuuden vaatimukset kannustavat riskienhallintaan. Työntekijöiden motivaatio riskienhallintaan perustuu kuitenkin johtoa enemmän käytännönläheisiin asioihin kuten riskienhallinnan avulla saavutettavaan parempaan työilmapiiriin ja -ympäristöön.

Haastateltujen johdon edustajien mukaan keinoja hyvästä riskienhallinnasta palkitsemiseen on käytännössä vähän. Paras tapa huomioida hyvin onnistunut riskienhallinta on johdon mielestä kaikkien työntekijöiden kollektiivinen huomiointi. Tärkeintä on johdon mukaan se, että jokainen työyhteisön jäsen kokee, että riskit on tiedostettu virastossa laajasti ja niiden hallitsemiseksi tehdään jatkuvaa työtä. Työntekijät puolestaan korostavat, että johdon pitää arvostaa riskienhallinta niin korkealle, että sen toteuttaminen on mielekästä. Työntekijöiden mielestä henkilökohtainen aloitepalkkio tai viraston sisäinen turvallisuuspalkinto olisi hyvä kannustin riskienhallintaan, mutta kollektiivinen huomiointi hyvin toteutetusta riskienhallinnasta on kuitenkin kaikkein tärkeintä.

Riskienhallinnan tavoite tutkimuksen kohdevirastoissa vaihtelee. Virastossa A riskienhallinnalla tavoitellaan johdon mukaan taloudellisuutta, tuottavuutta ja laatua, kun virastossa B johdon mielestä riskienhallinnan tavoite on johdon mielestä turvallisuuden edistäminen. Viraston A ja B työntekijät ilmaisevat riskienhallinnan tavoitteet käytännönläheisemmin. Työntekijöiden mielestä riskienhallinnan tavoitteena on saada arkinen työnteko sujuvaksi ja parantaa näin esimerkiksi asiakaspalvelun laatua. Riskienhallinta saadaan vietyä osaksi työyhteisön arkipäivää johdon edustajien mukaan erityisesti työryhmissä, palaverissa ja kehityskeskusteluissa, kun riskienhallintanaökulma otetaan huomioon aikaisempaa enemmän. Riskienhallinnan toteuttamista tukee myös vastuullisen ajattelun kohentaminen ja kokonaisuuksien ymmärtäminen. Työntekijöiden mielestä onnistunut esimiestyö on riskienhallinnan toteuttamisen tärkein edellytys.

Sekä johdon edustajien että työntekijöiden mielestä riskejä ja riskienhallinnan tilaa tulisi seurata vuosittain tai joka toinen vuosi tehtävän riskienhallinnan perusteellisen läpikäynnin avulla. Alussa riskienhallintaa voidaan seurata tiiviimmin ja perusteellisemmin, mutta pitkällä tähtäimellä on mielekästä keskittyä viraston kannalta olennaisimpiin riskeihin. Johdon mukaan riskienhallinta on mahdollista liittää myös tulostavoitekeskusteluihin ja pyytää riskienhallinnasta mielipiteitä viraston sidosryhmiltä. Riskienhallinnan käytännönläheisiä toimenpiteitä tulisi päästä toteuttamaan mah-

dollisimman nopeasti. Riskienhallinnassa onnistuminen helpottaa riskienhallinnan muodostumista jatkuvaksi prosessiksi.

Ensimmäiset kokemukset Kaiku-Luotain-menetelmästä osoittavat, että se on varsin joustava riskienhallinnan työkalu virastoihin. Menetelmän käyttöönottoprosessi sujui virastossa A asetetun aikataulun mukaan kuuden henkilön työryhmän johdolla. Neljällä työryhmän jäsenellä oli aikaisempaa kokemusta laadunseurantamenetelmistä. Tämä tausta helpotti selvästi Kaiku-Luotaimen käyttöönottoa, kun työryhmä pystyi riskien karkean alkukartoituksen jälkeen keskittymään nopeasti viraston kohdeyksikön kannalta olennaisiin riskeihin. Kyselyn perusteella on tärkeää, että ensimmäisissä työryhmäkokoontumisissa on mukana menetelmän sisältöön syvällisesti perehtynyt asiantuntija, joka tarkentaa esimerkiksi kysymyksiä tarvittaessa. Viraston A kohdalla tämä toteutui, koska Kaiku-Luotaimen esittelytilaisuudessa oli mukana Valtiokonttorin riskienhallintapäällikkö ja työryhmän ensimmäisessä kokoontumisessa puolestaan tutkija. Sujuva alku, myönteinen ilmapiiri ja johdon sitoutuminen ovat menetelmän onnistuneelle käyttöönotolle suorastaan välttämättömyys.

Virasto A ei hyödyntänyt käyttöönottoprosessissa SWOT-analyysiä kaikilta osin. Heikkoudet ja uhat käsiteltiin mahdollisimman tarkasti ja ne saatiin myös selville, mutta mahdollisuuksien ja vahvuuksien kirjaaminen osoittautui huomattavasti haasteellisemmaksi. Tähän vaikutti todennäköisesti se, että tutkimuksen kohdeyksikön toiminta on uutta ja kyseisiä asioita oli melko vaikeaa vielä käyttöönottohetkellä hahmottaa. SWOT-analyysin nelikenttä koettiin osittain hieman keinotekoiseksi, koska sama riski voi olla sekä uhka että mahdollisuus. Toisaalta SWOT-analyysin avulla pystyttiin havaitsemaan aikaisempaa paremmin riskien monimuotoisuus, jolloin päästiin analysoimaan helposti näkökulmien keskinäistä vuorovaikutusta. Kaiku-Luotaimen kysymysten asettelu osoittautui käyttöönottoprosessissa selkeäksi ja niitä pidettiin myös sopivan pituisina. Kysymyksissä oli havaittu jonkin verran päällekkäisyyttä, mutta se ei ollut kuitenkaan häirinnyt riskien kokonaisuuden hahmottamista.

Riskianalyysin tuloksia oli käyty läpi henkilöstökokouksessa ja johtoryhmissä, mikä viestii siitä, että riskit ja riskienhallinta tullaan huomioimaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tutkimuksen kohdeyksikön toiminnassa. Virasto A oli saanut Kaiku-Luotaimen avulla selville organisaation merkittävimmät riskit, ja jatkossa niihin on helpompi varautua ja tarvittaessa puuttua. Ensimmäiset riskienhallinnan toimenpiteet Kaiku-Luotaimen avulla tehdyn riskianalyysin perusteella päästiin toteuttamaan muutama kuukausi käyttöönoton jälkeen eli juuri siinä tavoiteajassa, jota Kaiku-Luotainta kehitettäessä on ajateltu.

Riskienhallinnan pitääkin olla tavoitteellista toimintaa ja liittyä kiinteästi jokaisen työyhteisön jäsenen arkipäivän työntekoon. On tärkeää huomata, että riskienhallinta voidaan liittää myös osaksi viraston jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä. Tutkimuksen perusteella se voidaan liittää luontevasti ainakin laatutyöhön. Perusteellinen riskien läpikäynti on syytä tutkimustulosten perusteella tehdä noin kerran vuodessa, mutta riskejä on välttämätöntä tarkkailla koko ajan. Järjestelmällisesti toteutettavan riskien seurannan, riskeistä tiedottamisen sekä muun dokumentoinnin avulla saadaan hankittua arvokasta tilastotietoa, joka helpottaa viraston toiminnan pitkän aikavälin suunnittelua.

Viraston A kokemusten perusteella Kaiku-Luotain on joustava ja helppokäyttöinen riskienhallintamenetelmä, jonka avulla on mahdollista saada selville valtion viraston merkittävimmät riskit. Kaiku-Luotain sopii käyttöön sekä suurille että pienille virastoille, mutta menetelmän käytöstä saatavat hyödyt riippuvat paljon viraston toimialasta ja riskeistä. Menetelmän avulla pystytään saamaan selville viraston riskit laajasti ja arvioimaan niiden merkitys. Riskienhallinnan toimenpiteet kannattaa kuitenkin pitkällä aikavälillä suunnata vain niihin riskeihin, jotka ovat kunkin viraston kannalta merkittävimmät, jotta riskienhallinnasta ei muodostu liian raskas prosessi.



## 6 LOPUKSI

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli ensinnäkin selvittää millainen on riskienhallinnan prosessi ja mitkä ovat valtionhallinnon erityispiirteet siinä ja toiseksi antaa vastaus siihen, mitä seikkoja valtion virastojen ja laitosten sekä Valtiokonttorin tulee ottaa huomioon Kaiku-Luotain-riskienhallintamenetelmän käyttöönotossa.

Riski käsitteenä ymmärretään valtionhallinnossa varsin kielteisenä asiana ja riskin oivaltaminen mahdollisuutena on erittäin kova haaste. Haastattelujen perusteella riskejä pyritään mahdollisimman paljon välttämään valtionhallinnon työpaikoilla. Riskienhallinnan teoriassa esitetty riskijako vahinkoriskeihin ja liiketaloudellisiin riskeihin ei sovellu valtion virastoihin, koska virastojen tulostavoitteet eivät yleensä liity liiketaloudellisen voiton tavoitteluun. Kyseinen jaottelu voi sopia paremmin valtion liikelaitoksiin, sillä ne eivät saisi ainakaan tuottaa tappiota. Myöskään riskijako vakuutettaviin ja ei-vakuutettaviin riskeihin ei sovellu virastoihin ja laitoksiin, koska vakuuttamisella riskienhallintakeinona on valtionhallinnossa vain vähäinen rooli. Tätä taustaa vasten onkin perusteltua käyttää esimerkiksi valtiovarainministeriössä linjattua riskijakoa. Siinä riskit jaetaan tuloksellisuusriskeihin, varoja- ja omaisuutta koskeviin riskeihin, laillisuusriskeihin, hyvän hallinnon vajeisiin, henkilöstö- ja osaamisriskeihin ja tietoriskeihin. Tätä jakoa voidaan tarvittaessa täydentää viraston erityisriskeillä. Toinen hiukan käytännönläheisempi tapa on soveltaa Kaiku-Luotain-menetelmän mukaista riskijakoa.

Riskienhallinnan erityispiirteenä valtionhallinnon organisaatioissa voidaan nähdä lisäksi se, että henkilö- ja tietoriskit tunnetaan hyvin, mutta varsinkin omaisuus-, keskeytys ja vahinkoriskeihin tunnistamisessa on kehitettävää. Riskikustannustietoisuus on myös vähäistä.

Myös riskienhallintakeinojen käyttö ja niiden painotus poikkeaa valtionhallinnon organisaatioissa verrattuna yksityisiin yrityksiin. Yleisesti riskit pyritään minimoimaan tai poistamaan. Riskialttiista toiminnasta saatetaan pidättäytyä jopa kokonaan. Riskien välttäminen tai poistaminen ei riskienhallinnan teorian perusteella välttämättä aiheuta organisaatiolle ylimääräisiä kuluja. Tärkeätä on kuitenkin ymmärtää, että näiden keinojen käyttö saattaa vaikeuttaa viraston varautumista tuleviin ongelmatilanteisiin. Riskien välttäminen tai poistaminen voi tarkoittaa virastoille pahimmillaan vain ongelmien siirtämistä tulevaisuudessa kohdattaviksi. Riskien välttäminen ei ole myöskään järkevää,

jos riskin vakavuus ei ole merkittävä. Riskien pienentäminen ja riskien jakaminen esimerkiksi palveluketjussa eteenpäin on yleensä mahdollista. Vahingontorjunta riskin toteutumisen eri vaiheissa on puolestaan riskienhallinnan keino, jota tähän tutkimukseen osallistuneet virastotkin käyttävät päivittäin. Riskien siirtäminen ei ole ollut yleistä valtionhallinnossa, mutta viime vuosina virastojen riskejä on siirtynyt ulkoistamisten takia palveluntuottajille. Yhtenä riskienhallinnan erityiskeinona valtionhallinnossa voidaan pitää suurta valvonnan ja ohjeistuksen määrää.

Onnistuneen riskienhallinnan perusedellytys on se, että organisaatiossa on yhteinen käsitys riskienhallinnan peruskäsitteistä ja riskienhallinnan prosessista. Riskienhallintatyöhön pitää alusta alkaen osallistua henkilöitä organisaation eri tasoilta, jotta yhteinen näkemys riskienhallinnasta löydetään. Vasta tämän jälkeen on mielekästä siirtyä käyttämään riskienhallintamenetelmää, jonka avulla päästään arvioimaan riskejä ja miettimään riskienhallintakeinoja. Kun tämä on tehty, päästään toteuttamaan riskienhallinnan toimenpiteitä ja riskienhallinta saa konkreettisen muotonsa. Tutkimus osoittaa, että pienessä organisaatiossa yhteinen käsitys riskienhallinnan käsitteistä ja riskienhallintaprosessin kulusta syntyy nopeammin kuin suuressa organisaatiossa. Riskienhallinnan suunnittelun tukena voidaan käyttää erityisryhmää kuten turvallisuusryhmää. Erityisryhmän käyttö on perusteltua suurissa organisaatioissa, mutta silloinkin pitää päästä kohtuullisessa aikataulussa toteuttamaan käytännön toimenpiteitä. Riskienhallinnan alkuvaiheen myönteiset kokemukset ovat avainasemassa, koska riskienhallinnan on aina tarkoitus olla jatkuva prosessi osana organisaation johtamista eikä kertaluonteinen erillisprojekti.

Kaiku-Luotain on tutkimuksen perusteella riskienhallintamenetelmä, joka ottaa huomioon valtionhallinnon organisaatioiden erityispiirteet ainakin tutkimuksen kohdevirastoissa. Tämä on tärkeää, koska riskit valtion virastoissa ja laitoksissa ovat usein organisaatiokohtaisia ja hyvin toisistaan poikkeavia. Menetelmän soveltavuuden arviointi valtionhallinnon organisaatioihin laajemmin edellyttää lisätutkimusten tekemistä. Menetelmän rakenne antaa virastoille ja laitoksille paljon vapauksia menetelmän soveltamiseen ja auttaa organisaatioita hahmottamaan riskikokonaisuutensa aikaisempaa järjestelmällisemmin. Sen käytännönläheinen kysymysten asettelu osallistaa parhaimmillaan koko viraston henkilöstön. On tärkeää, että menetelmää käyttöön ottava virasto suhtautuu mahdollisimman ennakoosenteettomasti menetelmän sisältöön. Kaiku-Luotain ei ole paras vaihtoehto virastoille, jotka haluavat keskittyä vain muutamien riskien hallintaan. Niiden hallintaan on usein olemassa omat erityismenetelmänsä. Motivaatio viraston kokonaisvaltaiseen riskienhallintatyöhön lähtee viraston johdosta. Sen pitää olla motivoitunut ja sitoutunut pitkäjänteiseen työhön. Johdon innostunut ja myönteinen asenne pitää näkyä viraston lattiatasolle asti.

Kaiku-Luotain helpottaa riskien ja riskienhallinnan vertailua valtionhallinnon organisaatioiden kesken tulevaisuudessa varsinkin, kun menetelmä saadaan vietyä osaksi eRisk-portaalia. Kaiku-Luotaimen siirtäminen Microsoft Excel -sovelluksesta internetpohjaiseksi ohjelmaksi helpottanee myös menetelmästä saatujen kokemusten jakamista ja auttaa kehittämään menetelmää jatkossa.

Riskikustannustietoisuus on valtionhallinnossa vielä vähäistä. Erilaisten riskikustannusmittareiden kehittäminen ja niiden liittäminen osaksi Kaiku-Luotain-menetelmää olisi hyödyllistä. Ne lisäisivät motivaatiota riskienhallintaan ja osoittaisivat riskienhallinnan taloudellisen merkityksen yksittäiselle virastolle kaikille ymmärrettävässä rahallisessa muodossa.

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

### Kirjat

- Berg, K.-E. 1994. Yrityksen riskinhallinta. Muuttumaton lisäpainos 2. uudistettuun painokseen. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus Oy.
- Engblom, J. 2003 Liikeriskit, luonne ja riskikentän mallintaminen. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja Ae-2:2003.
- Ettala, J. 1986. Riskienhallintastrategia. Teollisuusvakuutus. Helsinki: Uudenmaan Kirjapaino Oy.
- Ettala, J. 1988. Prosessiteollisuuden riskienhallinta. Helsinki: Teollisuusvakuutus.
- Harrington, S. E. & Niehaus, G. R. 2003. Risk Management and Insurance. Second edition. Singapore: The McGraw-Hill Companies.
- Hirsjärvi, S & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. 10. osin uudistettu panos. Helsinki: Tammi
- Jauri, O. 1997. Riskienhallinta uudesta näkökulmasta. Helsinki: Kauppakaari Oy.
- Juvonen, M., Korhonen, H., Ojala V.-M., Salonen, T. & Vuori, H. 2005. Yrityksen riskienhallinta. Helsinki: Vakuutusalan koulutus ja kustannus.
- Juvonen, M. 2002. Yrittäjän kokemat riskit ja niihin varautuminen. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja N:o 130/2002.
- Kamppinen, M., Raivola, P., Jokinen, P. & Karlsson, H. 1995 Riskit yhteiskunnassa. Maallikot ja asiantuntijat päätösten tekijöinä. 2. painos. Jyväskylä: Kopijyvä Oy.
- Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3, 301 - 329.
- Raivola, P. & Kamppinen, M. 1991a. Riskien moniulotteisuus: maallikon näkökulma teknologian riskeihin. Pori: Turun yliopisto. Sykesarja A 1.
- Raivola, P. & Kamppinen, M. 1991b. Riskien moniulotteisuus: riskit energiantuotannon ympäristövaikutusten arvioinnissa. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö. Energiaosasto. Tutkimuksia D:198.
- Rantala, J. & Pentikäinen, T. 2003. Vakuutusoppi. Helsinki: Suomen Vakuutusalan koulutus ja Kustannus Oy

- Riskien arviointi 2003. Työsuojeluoppaita ja -ohjeita 14. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere.
- Santanen, P., Laitinen, K. & Kekäle, T. 2002. Vakuutus ja riskit. Tasapuolista riskienhallintaa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, A., Viinamäki, O.-P. & Lähdesmäki, K. 2002. Tehdä enemmän vähemmällä. Esimerkkejä uudistuvan valtion henkilöstöresurssien kehittämistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 92.
- Suominen, A. 1994. Yritysten riskienhallintakäyttäytyminen ja vakuutuspolitiikka liikkeenjohdon toiminnan osana. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-5:1994. Turku: Åbo Akademis Tryckeri.
- Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. 3. uudistettu painos. Vantaa: WSOY
- Syrjälä, L. & Numminen, M. 1988. Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia nro 51. Oulu.
- Valovirta, V. 2000. Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Helsinki: Oy Edita Ab
- Vaughan, E. J. 1997. Risk management. New York: Wiley.
- Waring, A. & Glendon, A. I. 1998. Managing Risk. Critical issues for survival and success into the 21<sup>st</sup> century. International Thomson Business Press.
- Williams, C. A., Smith, M. L. & Young P. C. 1998. Risk management and Insurance. USA: McGraw-Hill, Boston.

## **Artikkelit ja esitykset**

- Bellante, D. & Link, A. N. 1981. Are Public Sector Workers More Risk Averse Than Private Sector Workers ? Industrial and Labour Relations Review, Vol 34 No. 3 (April 1981), 408-412
- Elonen, P. 2005. Valtio aikoo vähentää yli 17 500 työntekijää. Helsingin Sanomat 7.9.2005.
- Haimes, Y. Y. 1992. Toward a Holistic Approach to Total Risk management. The Geneva Papers on Risk and insurance, Vol. 17 No. 64 (July 1992), 314 - 321
- Kuusela, H. & Ollikainen, R. 1998. Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Riskien tunnistaminen, vähentäminen ja siirtäminen. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy, 15-34.
- Kuusela, H. & Ollikainen, R. 2005. Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampere University Press, 15-54.
- Lanne, M. & Mikkonen, P. 2005. Riskienhallinnan ajavat voimat. Selvitys riskienhallinnan nykytilasta ja haasteista pk-yrityksissä. Tutkimusraportti NRO BTUO044-051368 VTT tuotteet ja tuotanto.

- Leino, M., Steiner, M.-L. & Wahlroos, J. 2005. Corporate Governance ja riskienhallinta. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampere University Press, 123-147.
- Marsh & McLennan Companies 2004. Valtion liikelaitosten riskienhallintapolitiikka 20.2.2004. Valtiokonttorilta tekijän käyttöön saama lyhennelmä.
- Molarius, R., Kotikunnas E., Lanne, M., Murtonen, M. & Nissilä, M. 2005. Valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän ja -sovelluksen kehittäminen. Tutkimusraportti nro BTUO44-051395. VTT Tuotteet ja tuotanto.
- Molarius, R. 2005 Valtiokonttorin riskienhallintamenetelmä VK-Riski. Esittely- ja koulutuskalvot. 19.12.2005.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. 2001. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Jyväskylä: PS-kustannus, 158 - 169
- Suominen, A. 1996 Yrityksen riskienhallinta edellyttää strategista päätöksentekoa. Teoksessa Suominen, A. (toim.) Johtaminen murroksessa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja B-1:1996. Turku: Kirjapaino Grafia Oy, 63-80
- Suominen, A. 1998. Riskienhallinnan mahdollisuudet ja kehityshaasteet. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Riskien tunnistaminen, vähentäminen ja siirtäminen. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy, 134-150.
- Suominen, A. 2005. Kokonaisvaltainen riskienhallinta yrityksen suojajärjestelmänä. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampere University Press, 148-169.
- Suoninen, J. 2005. Riskikysely 2005. Virastojen ja liikelaitosten riskienhallintakyselyn tulokset. Valtiokonttorin riskipäivä 2005. 26.5.2005 Helsinki.
- Tapper, J. & Suoninen, J. 2005. Riskienhallinta osana valtionhallinnon tehostamista. Valtiokonttori. Enterprise Risk Management, kokonaisvaltainen riskienhallinta osana yrityksesi toimintaa -seminaari 8.-9.11.2005 Helsinki.

## **Sähköiset lähteet**

### **Sähköiset artikkelit, esitykset ja kirjat**

COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, [www.coso.org](http://www.coso.org)

Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary. September 2004. <[http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary.pdf](http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf)> viitattu 12.1.2006

- Kuisma, P. 2005a. Kaiku-ohjelma vakiintuu osaksi Valtiokonttorin palvelua. Työhyvinvointi jatkossa yhä tärkeämpi kilpailutekijä. Kaiku- viesti. Valtiokonttorin lehti työhyvinvoinnista ja riskienhallinnasta. Numero 1/2005, 13 - 15.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=kaiku-viesti%201/05;3453;{635ECFE4-5344-486A-AFD7-02262123D18C}>> viitattu 26.1.2006
- Kuisma, P. 2005b. Hallitse riskejä johtamalla. Kaiku- viesti. Valtiokonttorin lehti työhyvinvoinnista ja riskienhallinnasta. Numero 1/2005, 16.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=kaiku-viesti%201/05;3453;{635ECFE4-5344-486A-AFD7-02262123D18C}>> viitattu 26.1.2006
- Linna, M. 2006. Kokonaisvaltainen riskienhallinta menestystekijänä. KPMG:n asiakaslehti View 01/2006, 10. <[http://www.kpmg.fi/view061/html/sivu\\_10\\_b.html](http://www.kpmg.fi/view061/html/sivu_10_b.html)> viitattu 12.2.2006
- Nenonen, S. & Nousiainen, H. 2004. Riskienhallintamenetelmän kehittäminen valtion työpaikoille. Valtiokonttorin verkkopäivät. 23.11.2004.  
<[http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=Riskienhallintamenetelmän%20kehittäminen\\_esitys;3193;{274A8691-6852-4782-81FE-8A8D2F55D862}](http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=Riskienhallintamenetelmän%20kehittäminen_esitys;3193;{274A8691-6852-4782-81FE-8A8D2F55D862})> viitattu 5.1.2006
- Nenonen, S. & Nousiainen, H. 2005. RIMA-riskienhallintamalli valtion työpaikoille. Hyvä työympäristö. Valtionhallinnon työympäristölehti 1/2005. Valtion työterveys ja työturvallisuusneuvottelukunta ja Valtiokonttori.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=ht%201/05;3652;{C3F815EF-4575-49A7-8170-D3CB6EBEE4E0}>> viitattu 14.3.2006
- Mattila, M. 2006. Tehtävänä valvonta. Versio 3. Fact Finding Service.  
<[http://www.uta.fi/laitokset/kirjasto/pdf/suoj/tehtavana\\_valvonta\\_3.pd](http://www.uta.fi/laitokset/kirjasto/pdf/suoj/tehtavana_valvonta_3.pd)> viitattu 15.3.2006
- Mikkonen, P., Räikkönen, M., Ahonen, J., Kotikunnas, E., Rikkola, R., Kaunisto, L., Väistö, H., Penttinen, H., Holmberg, J. & Operandi Oy. 2006. eRisk - Riskienhallinnan verkkoyhteisön ja portaalin kehittäminen. Tutkimusraportti nro VTT-R-01101-06. VTT.  
<[http://virtual.vtt.fi/erisk/erisk\\_loppuraportti.pdf](http://virtual.vtt.fi/erisk/erisk_loppuraportti.pdf)> viitattu 20.2.2006
- Peltola, M. 2004. Riskienhallinta on suunnitelmallista ennakointia. Hyvä työympäristö. Valtionhallinnon työympäristölehti 3/2004. Valtion työterveys ja työturvallisuus neuvottelukunta ja valtiokonttori, 38 - 39  
<<http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=hyvä%20työympäristö%203/04;3030;{34BEB8E2-7DE8-428A-972C-44C4EB8FC555}>> viitattu 28.1.2006
- Pöysti, T. 2006. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumat 2005. Valtiokonttorin riskienhallintapäivä 2006. 11.5.2006 Helsinki.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/Public/download.aspx?ID=67287&GUID={62D44F83-E099-46E0-8E10-71E3BE164C24}>> viitattu 29.5.2006
- Rautiainen, R. 2005. Riskienhallintaa arjessa. Kaiku- viesti. Valtiokonttorin lehti työhyvinvoinnista ja riskienhallinnasta. Numero 5/2005, 15  
<[http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=Jyrki\\_Suoninen\\_VK;5198;{91014958-FD11-4F48-90E7-47A78EAA1DEA}](http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=Jyrki_Suoninen_VK;5198;{91014958-FD11-4F48-90E7-47A78EAA1DEA})> viitattu 2.2.2006

- Siren, J. 2006. Venäjän liiketoimintariskien ominaispiirteet ja riskien rahoitus. Tampereen yliopiston Riskienhallinnan perusteet -kurssin luentomateriaali 8.2.2006.  
<[http://www.bulevardi.net/eoppiminen/materiaalit/Siren\\_Jyrki\\_080206.pdf](http://www.bulevardi.net/eoppiminen/materiaalit/Siren_Jyrki_080206.pdf)> viitattu 15.5.2006
- Suoninen, J. 2006b. Valtion virastojen ja laitosten riskienhallinnan tila 2006. Valtiokonttorin riskienhallintapäivä 2006. 11.5.2006 Helsinki.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/Public/download.aspx?ID=67278&GUID={91CB4031-63EF-422B-B67D-125B038AC9E2}>> viitattu 29.5.2006
- The Institute of Internal Auditors. Putting COSO's Theory into Practice. Tone at the Top. Exclusively for senior management, boards of directors and audit committees 2005. Issue 28 (November 2005). <<http://www.theiia.org/download.cfm?file=42122>> 13.1.2006
- Uusitalo, T. 2006. Ajanmukaiset työvälineet helpottavat osallistavaa työskentelyä. eRisk-portaali Valtiokonttorin riskienhallintapäivä 2006. 11.5.2006 Helsinki.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/Public/download.aspx?ID=67274&GUID={D265E603-01D1-4519-B263-F9A86790DA53}>> viitattu 29.5.2006
- Valtiovarainministeriö, [www.vm.fi](http://www.vm.fi)
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001  
<<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/3643.pdf>> viitattu 15.1.2006
- Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI). 2006  
<<http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=3115&l=fi>> viitattu 21.2.2006
- Valtiovarain controller -toiminto. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Pöytäkirja 23.11.2004a. <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/93009.pdf>> viitattu 20.1.2006
- Valtiovarain controller -toiminto. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Pöytäkirja 14.12.2004b <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/93012.pdf>> viitattu 20.1.2006
- Valtiovarain controller -toiminto. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Pöytäkirja 14.2.2005a. <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/93013.pdf>> viitattu 20.1.2006
- Valtiovarain controller-toiminto. Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. 29.12.2005b <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/98830.pdf>> viitattu 23.1.2006
- Yhteinen itsearviointimalli (CAF). Organisaation kehittäminen itsearvioinnin avulla. 2002. <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/CAF2002FIN.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/CAF2002FIN.pdf)> viitattu 27.10.2006
- Väänänen-Tomppo, I. 2004. Työhyvinvoinnin tukeminen kannattaa. Valtiokonttorin verkkopäivät. 23.-24.11.2004.  
<<http://www.valtiokonttori.fi/public/download.aspx?ID=61326&GUID={063b365c-a407-4489-887c-44c2704fa827}>> viitattu 20.3.2006



## **Internetsivut**

COSO presentation <<http://www.coso.org/>> viitattu 27.3.2006

Pk-yrityksen riskienhallinta <<http://www.pk-rh.com/pdf/hanketiivistelma.pdf>> viitattu 25.10.2006

Suomi.fi. Julkishallinnon verkkopalvelu.

<[http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon\\_toiminta/valtionhallinto\\_ministeriot/valtion\\_virastot\\_ja\\_laitokset/](http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon_toiminta/valtionhallinto_ministeriot/valtion_virastot_ja_laitokset/)> viitattu 10.3.2006a

<[http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon\\_toiminta/valtionhallinto\\_ministeriot/valtion\\_liiketoiminta/](http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon_toiminta/valtionhallinto_ministeriot/valtion_liiketoiminta/)> viitattu 10.3.2006b

Valtiokonttori, [www.valtiokonttori.fi](http://www.valtiokonttori.fi)

Toimi-alat <<http://www.valtiokonttori.fi/Public/Default.aspx>> viitattu 14.3.2006a

Kaiku-palvelut

<<http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=16180>> viitattu 14.3.2006b

Kaiku-Luotain kartoittaa valtion virastojen riskejä

<<http://www.valtiokonttori.fi/public/default.aspx?nodeid=15837>> viitattu 14.3.2006c

VTT Tuotteet ja tuotanto. Riskianalyysit.

<<http://virtual.vtt.fi/virtual/riskianalyysit/indexa3d6.html#4>> viitattu 20.11.2005

## **Sähköpostit**

Suoninen, J. 2006a. Riskienhallinnan erityispiirteistä ja haasteista valtionhallinnossa.  
Email [jyrki.suoninen@valtiokonttori.fi](mailto:jyrki.suoninen@valtiokonttori.fi) 30.3.2006. Tulostettu 30.3.2006.

Takkinen, E. 2006. Riskienhallinnan erityispiirteistä ja haasteista valtionhallinnossa.  
Email [erkki.takkinen@valtiokonttori.fi](mailto:erkki.takkinen@valtiokonttori.fi) 31.5.2006. Tulostettu 31.5.2006.

## **Muut lähteet**

Suoninen, J. 2006c. Keskustelu Kaiku-Luotain-menetelmän sisällöstä.  
Valtiokonttori. 13.10.2006 Helsinki.

## **LIITTEET**

### **Liite 1: Teemahaastattelurunko**

1. Riski, riskienhallinta, riskienhallinnan prosessi ja riskienhallintamenetelmä
2. Motivaatio riskienhallintaan
3. Riskienhallinnan tavoitteet ja riskienhallinta osaksi arkipäivää

## Liite 2: Kysely Kaiku-Luotain-menetelmästä

1. Miten Kaiku-Luotain-menetelmän käyttöönotto on mielestäsi sujunut? (perustele)
  
2. Miten Kaiku-Luotain mielestäsi tukee työyhteisön riskienhallintatyötä ja miten sen käyttö voidaan liittää muuhun toimintaan?
  
3. Arvioi
  - a) Menetelmän sisältöä kysymysten osalta
  - b) SWOT-analyysiä lähestymistapana riskeihin
  
4. Millaisia riskejä menetelmän avulla on pystytty saamaan selville?
  
5. Millaisia riskienhallinnan toimenpiteitä menetelmän avulla on saatu aikaan?
  
6. Mitkä ovat mielestäsi Kaiku-Luotaimen
  - a) hyvät puolet?
  - b) huonot puolet?
  
7. Millaista tukea ja koulutusta toivot saavasi Kaiku-Luotaimen käyttöön jatkossa?
  
8. Muut kommenttisi